

Datum
2017-04-05

Vårt diarienummer
2017-110-1135

Ert datum
2017-01-12

Er beteckning
N2015/00368/PBB

Kopia: Utbildningsdepartementet

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Del av Boverkets rapport (2014:33) Etableringshinder på bostadsmarknaden samt Boverkets komplettering

Centrala studiestödsnämnden (CSN), som inte direkt berörs av de lämnade förslagen, men som läst remissen utifrån bl.a. studiesociala aspekter, anser att förslaget om införandet av en statlig hyresgaranti kan beredas vidare samt tillstyrker att den statliga förvärvsgarantin avskaffas. CSN, som noterar att Boverkets rapport är över två år gammal, vill dock göra följande påpekanden.

2 Konkreta etableringshinder på bostadsmarknaden

I sin rapport anger Boverket diskriminering som ett betydande hinder för vissa grupper att etablera sig på bostadsmarknaden. I det hänseendet nämns att uthyrare kan vara olika öppna för urvalskriterierna (s. 86).

CSN konstaterar att något konkret och formellt förslag på hur fastighetsvärdarna ska förmås förmedla tydliga och transparenta uthyrningsvillkor inte lämnats. Mot bakgrund av att diskriminering anges som ett betydande hinder kan det finnas skäl att i den fortsatta beredningen utreda om det finns anledning att vidta några åtgärder för att förmå fastighetsvärdar att förmedla tydliga och transparenta uthyrningsvillkor i syfte att motverka diskriminering.

4 Kommunal hyresgarantier

I Boverkets rapport nämns (s. 74) att bristen på hyresrätter med låg hyra utgör det största hindret för den som vill etablera sig på bostadsmarknaden. Det framgår att bostadsbristen är störst i storstäderna men att möjligheten att etablera sig på bostadsmarknaden även försämrats utanför storstäderna och att detta drabbar i första hand unga vuxna (s. 49-50). För studenter som för sin försörjning är beroende av studiemedel och som söker sig till utbildningar på dessa orter kan bristen på hyresrätt med låg hyra enligt CSN utgöra ett hinder eller innebära betydande svårigheter för att påbörja en utbildning som studenterna antagits till. Bostadsbristen kan på samma sätt försvåra för en studerande som avslutat sin utbildning att få ett första arbete. En hyresgaranti, vare sig den är kommunal eller statlig, kommer inte att avhjälpa problemet med bostadsbristen. I rapporten anges dessutom att inga storstäder tillämpar

hyresgarantier där bostadsbristen får anses vara störst. CSN anser att det är angeläget att man råder bot på bostadsbristen.

Av rapporten framgår (s. 72 och 109) att det tredje största etableringshindret hänger samman med att en stor målgrupp inte uppfyller hyresvärdarnas krav trots att individer i denna målgrupp skulle kunna klara av att betala hyran varför en mer förmånlig hyresgaranti skulle ge hyresvärdar en större trygghet i att hyra ut bostad till ekonomiskt svagare hushåll. Den föreslagna statliga hyresgarantin kommer därför att omfatta fler månadshyror än nuvarande system. CSN anser att det rimligen kan antas att en mer förmånlig hyresgaranti skulle kunna leda till att fler hyresgarantier ställs ut, men ifrågasätter om detta kommer att avhjälpa problemen i områden där stor bostadsbrist råder. Det är därför viktigt att bostadsbristen inte ökar, vilket annars skulle kunna motverka de positiva effekter som ett förstatligande av hyresgarantin är tänkt att medföra.

I rapporten saknas en kartläggning och analys av de effekter som införande av en statlig hyresgaranti medför när kommunerna även fortsättningsvis kommer att få ställa ut hyresgarantier som dock inte berättigar till statligt bidrag.

Boverket anger i sin rapport (s. 107) att hanteringen av hyresgarantierna bör förläggas till den myndighet som regeringen anser lämplig och som redan har den mest lämpliga infrastrukturen och kompetensen. CSN instämmer i detta.

I Boverkets rapport görs uppskattningar avseende statens kostnader med anledning av förslaget om förstatligandet av hyresgarantin. Det anges (s. 125) att dessa uppskattningar bygger på att nödvändig infrastruktur, bl.a. datasystem, finns på plats. CSN, som har erfarenhet av att bygga och utveckla datasystem, vill särskilt påpeka att kostnaden för att bygga stödäpassade datasystem kan uppgå till anseliga belopp, vilket av kostnadseffektivitetsskäl bör tas i beaktande i den fortsatta beredningen, i synnerhet då de gjorda prognoserna avseende ökningen av antalet utställda hyresgarantier anses vara mycket osäkra. CSN kan bistå med myndighetens erfarenheter i den fortsatta beredningen.

5 Statliga kreditgarantier för förvärv av bostad

CSN tillstyrker Boverkets förslag att förvärvsgarantin avskaffas.

Förslaget till förordning om statlig hyresgaranti

5 §

CSN konstaterar att paragrafen reglerar möjligheten för sökanden att erhålla förhandsbesked om utställande av hyresgaranti. Av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.9.3) framgår att inte alla grupper ska komma i fråga

för förhandsbesked utan endast vissa. Som exempel på grupp som faller utanför anges personer som saknar fast anställning men ändå har tillräckliga inkomster. I anslutning till detta anges att det skulle innebära onödiga administrationskostnader för staten att utfärda löften om hyresgarantier till hushåll där en stor andel inte kommer att behöva det.

Av paragrafens ordalydelse framgår dock inte att tanken är att endast vissa grupper ska kunna komma i fråga för förhandsbesked. Eftersom det inte framgår med tydlighet att vissa grupper exkluderas kan detta vara en bidragande orsak till att sådana grupper ändå ansöker om förhandsbesked, vilket kommer att leda till de onödiga administrationskostnader som själva exkluderingen syftar till att undvika.

CSN undrar över hur bedömningen av om sökanden har tillräckliga inkomster ska göras när det vid tidpunkten för ansökan om förhandsbesked inte finns något bestämt hyresobjekt att bedöma mot? Är tanken att förhandsbesked ska gälla tillsvidare?

8 §

I författningskommentaren (s. 145) hänvisar Boverket till överklagandeförbudet i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

CSN undrar om ett överklagandeförbud för hyresgarantier ligger i linje med artikel 6.1 i Europakonventionen om rätten till en rättvis domstolsprövning. Artikeln är tillämplig när det föreligger en reell och seriös tvist avseende en rättighet i nationell rätt och där denna rättighet kan karakteriseras som en civil rättighet.

När det gäller rätt till sociala förmåner har Europadomstolens praxis utvecklats på så sätt att artikel 6.1 kan anses generellt tillämplig på sådana förmåner under förutsättning att det enligt den nationella rätten finns en rätt till förmånen i fråga och det inte endast är fråga om ett rent skönsmässigt beviljande av ekonomiskt bidrag (HFD 2016 ref. 41).

I och med att hyresgarantin blir författningsreglerad och endast kan beviljas under närmare angivna förutsättningar kan prövningen inte anses vara av rent skönsmässig karaktär. En sådan garanti kan ha avgörande påverkan på en enskilds möjlighet att teckna ett hyreskontrakt. Syftet med hyresgarantin anges vara att underlätta för vissa grupper att etablera sig på bostadsmarknaden. Hyresgarantin skulle därför kunna anses påverka en enskilds ekonomiska situation i ett betydande avseende, inte minst då förmånen rör en så grundläggande rättighet som rätten till att ha en bostad, en rättighet som staten enligt 1 kap. 2 § regeringsformen har ett särskilt ansvar att trygga.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att ett beslut bör anses röra civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (HFD 2016 ref. 41). Europadomstolen har även funnit att en rätt att rent faktiskt få en bostad tillhandahållen utgör en civil rättighet (Europadomstolens dom den 20 oktober 2015, Fazia Ali mot Storbritannien).

Det är mot denna bakgrund inte uppenbart att en statlig hyresgaranti inte angår en sådan civil rättighet som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. CSN anser därför att frågan om överklagbarhet bör belysas närmare.

Som framgår ovan handlägger CSN ärenden enligt förordningen (2007:623) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Förordningen innehåller ett liknande överklagandeförbud som det nu aktuella förslaget. Det kan upplysningsvis nämnas att en förvaltningsdomstol¹ nyligen har med hänsyn till artikel 6.1 i Europakonventionen åsidosatt överklagandeförbudet. Domstolens dom är nu överklagad men målet i överinstansen är i skrivande stund ännu inte avslutat.

Komplettering till Boverkets rapport

Boverket föreslår Försäkringskassan som handläggande myndighet, men nämner även CSN bland andra tänkbara myndigheter. CSN har stor erfarenhet av ärendehandläggning och är en decentraliserad myndighet med elva kontor utspridda över hela landet. CSN:s huvudsakliga verksamhet är att tillhandahålla studiestöd. I CSN:s verksamhet ingår dock även att handlägga annan form av stöd än studiestöd. CSN är även handläggande myndighet enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Syftet med denna förordning är inte att hjälpa dessa grupper att etablera sig på bostadsmarknaden utan att ge dem ekonomiskt stöd till att köpa hemutrustning. CSN handlägger således inte någon form av stöd som syftar till att underlätta etableringen på bostadsmarknaden. CSN har inte heller någon form av särskild expertis när det gäller bostadsmarknaden.

Försäkringskassan tillhandahåller enligt CSN:s mening stödformer (främst bostadsbidrag) som har en mer naturlig koppling till bostadspolitiken. CSN instämmer därför i Boverkets bedömning att Försäkringskassan är en lämplig myndighet. Det kan dock konstateras att Boverket redan idag är handläggande myndighet enligt förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Boverket har således särskild kompetens på området, vilket bör tas i beaktandet vid bestämmande av vilken myndighet som ska handlägga den statliga hyresgarantin.

¹ Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 8 februari 2017 i mål nr 4056-16.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksjuristen Yohann Gilbert.

Åke Svensson

Yohann Gilbert