

Revisionsverkets ställningstaganden

Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) som verkställare av bostadspolitiken

Vid revisionen utvärderades de mål som ställts upp inom bostadspolitiken för Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) och finansieringsinstrumenten samt finansieringsprocessen för bostadsproduktionen. Dessutom utvärderades hur ARA skött styr- och övervakningsuppgifterna samt ARA:s riskhanteringspolicy och riskhanteringsförfaranden.

Syftet med revisionen var att utvärdera genomförandet av ARA:s uppgifter, verksamhetens effektivitet, riskhanteringen samt anskaffningen och användningen av medel från Statens bostadsfond. Vid revisionen utvärderades också Statskontorets andel i hanteringen av kredit- och borgensansvarsrisker i anslutning till ARA:s bostadsbestånd samt i användningen av ekonomiska saneringsåtgärder som beviljas samfund som fått ARA-finansiering.

Resultatmålen som ställts upp för ARA och målen i MBT-avtalen har som helhet uppnåtts

Omfattande resultatmål har ställts upp för ARA och som helhet betraktat har de förverkligats. MBT-avtalen om markanvändning, boende och trafik är ett fungerande sätt att styra det statliga och kommunala samarbetet samt den sociala bostadsproduktionen. I allmänhet har målen i dessa avtal uppnåtts. MBT-avtalen är viktiga för genomförandet av en långsiktig bostadspolitik.

Särskilt i stora städer finns efterfrågan på social bostadsproduktion

I stora städer är efterfrågan på social bostadsproduktion större än utbudet. Befolkningstillväxten, de förmånliga hyrorna samt den låga bostadsomsättningen driver efterfrågan på ARA-bostäder. I flera städer råder det brist på tomter som lämpar sig för produktion av bostäder till rimligt pris.

ARA beviljar med vissa undantag inte räntestödslån till medelstora landskapscentrum med 50 000–100 000 invånare, där befolkningen inte ökar. Hyreshusbolagen i sådana städer har mycket begränsade möjligheter att finansiera investeringar i nybyggnad och ombyggnad.

ARA:s finansieringsinstrument svarar inte till alla delar mot byggherrarnas och finansiärernas behov

ARA-produktionen kompletterar den fritt finansierade produktionen som inte får statligt stöd. Hyrorna för fritt finansierade bostäder som producerats på marknadsvillkor är i synnerhet i de största städerna högre än hyrorna för bostäder

som beviljas på sociala grunder. På basis av revisionen är det svårt att lösa efterfrågan på förmånligare bostäder som beviljas på sociala grunder med marknadsbestämd produktion.

Fullmakterna att godkänna räntestödslån och borgenslån är i huvudsak tillräckliga. ARA:s finansieringsinstrument svarar trots det inte till alla delar mot byggherrarnas och finansiärernas behov. De instanser som genomför byggprojekt får i anbudsbegäran om långfristiga räntestödslån endast få anbud från finansieringsinstituten och det är möjligt att den enda finansiären i framtiden är Kommunfinans. En regleringsreform som gäller utvecklingen av en långfristig räntestödsmodell pågår, men med den kan inte alla problem i anslutning till räntestödslån åtgärdas. Lång löptid (maturitet) för räntestödslån och baktungt amorteringsprogram försvårar utnyttjandet av ett sådant lån även framöver. Minskningen av Statens bostadsfonds aravalånestock och minskningen av fondens intäkter kommer att försvåra fondens framtida verksamhet.

Det är utmanande att främja nya förfogandemodeller och byggandet av flervåningshus i trä

Erfarenheterna av ARA:s utvecklingsverksamhet är i huvudsak positiva. Ägarboende kan främjas med förfogandemodeller av mellanform, som har drag av både hyres- och ägarboende. Sådana modeller är till exempel bostadsandelslag och inlösen av hyresbostad, men genomförandet av dem är ändå inte problemfritt. Finansinstituten är ovilliga att finansiera bostadsandelslag. Det är inte heller problemfritt att använda ARA:s finansieringsinstrument i en modell som grundar sig på inlösen av hyresbostad.

ARA-produktionen har varit central för att främja byggandet av flervåningshus i trä. Det finns många olika begränsningar för att flervåningshus i trä ska kunna bli vanligare. De kvantitativa politiska målen för byggandet av flervåningshus i trä uppnås inte.

Processen för att ansöka om och bevilja finansiering för social bostadsproduktion utvecklas kraftigt

Trots att behandlingen av ARA-finansieringsansökningar sker i flera faser, är processen tydlig och adekvat. Målet för den pågående digitaliseringen är att göra projektbehandlingen snabbare och öka transparensen i finansieringsprocessen.

De som ansöker om finansiering känner väl till finansieringskriterierna, men kriterierna lämnar rum för tolkning. Vid bedömningen av projektets genomförbarhet betonas det långsiktiga behovet av bostäder, beboeligheten och rimliga boendekostnader. Vid bedömningen av om den som ansöker om finansiering kan beviljas lån betonas förutom betalningsförmåga och soliditet även kundens kreditklassificering.

Beredningen av finansieringsbeslut har utvecklats, men beslutsgrunderna är ofta oklara för kunderna. Kunderna önskar att det skulle vara lättare att förutse huruvida finansieringsansökan kommer att godkännas för att deras kostnader och administrativa börda skulle minska. Kunderna söker oftast ändring i

finansieringsbeslut och andra beslut i delbeslutsskedet som gör det möjligt att inleda byggandet. I detta skede godkänns planerna och kostnaderna.

Lakttagandet av bestämmelserna om allmännyttighet styrs och övervakas på flera olika sätt

ARA styr aktörerna på ett heltäckande sätt med hjälp av anvisningar, utbildningar, handledningsbesök och rådgivning att iaktta allmännyttigheten. Förutsättningarna för allmännyttighet, begränsningarna i intäktsföringen av avkastning samt ARAs anvisningar om dessa anses i allmänhet vara tydliga.

Övervakningen av intäktsföringen av avkastning är heltäckande. Övervakningen av den övriga allmännyttigheten omfattar inte alla aktörer varje år, men den genomförs med hjälp av flera metoder. Övervakningens effektivitet försämrats av att rapporteringsegenskaperna i det datasystem som används inom ARA:s serviceområde för styrning och tillsyn är ofullständiga och av bristen på information från samfunden. Tillgången till information förväntas förbättras i framtiden, ifall paragrafen om sanktioner i regeringens lagförslag av den 27 oktober 2022 träder i kraft.

Styrningen av självkostnadshyror och självkostnadsvederlag är mångsidig men övervakningen kan inte anses vara tillräcklig

ARA ger samfunden mångsidiga anvisningar och råd om bestämningen av hyror och bruksvederlag samt om uppgörandet av efterkalkyler. Många samfund anser trots det att det är svårt att bestämma hyror och bruksvederlag och att göra upp efterkalkyler och upplever därför att anvisningarna borde förbättras ytterligare.

Övervakningen av självkostnadshyror och självkostnadsvederlag består av enbart relativt få separata granskningsbesök och efterkalkylgranskningar. På basis av revisionen är de knappa styr- och övervakningsresurserna en central orsak till den obetydliga övervakningen. Övervakningen av att hyrorna och vederlagen är självkostnadsbaserade kan inte anses vara tillräcklig som helhet betraktad när man beaktar samfundens antal, storleken på låne- och borgensansvarssummorna samt de felaktiga hyrorna som ofta avslöjas under ARA:s granskningsbesök.

Övervakningen av kortfristiga räntestödslån inleddes för sent

Inledandet av övervakningen av ARA:s kortfristiga räntestödslån fördröjdes avsevärt på grund av bristerna i datasystemets funktioner och på grund av att resurserna användes för att ge handledning och råd till nya aktörer i det inledande skedet. Aktörerna har i stor utsträckning försett ARA med information för övervakningen. I fråga om intäktsföringen av avkastningen omfattar övervakningen numera alla aktörer, men övervakningen av hyresnivåerna är mer begränsad och dokumenteras i regel inte i systemet. Enligt den uppfattning som

erhölls vid revisionen upptäcks inte nödvändigtvis små procentuella överskridningar av den tillåtna hyresnivån vid övervakningen.

Serviceområdet för styrning och tillsyn saknar interna anvisningar och uppföljning av granskningsiakttagelserna

ARAs serviceområde för styrning och tillsyn saknar i huvudsak skriftliga interna anvisningar om hur övervakningen och granskningarna ska utföras. Detta medför en risk för kontinuiteten. Att övervakningen och granskningarna utförs på varierande sätt och att den önskade miniminivån för granskningsverksamheten inte uppnås utgör dessutom en kvalitetsrisk. ARA tillkännagav i samband med revisionen att anvisningar utarbetas som bäst.

ARA har inte heller någon systematisk och övergripande uppföljning av de iakttagelser som gjorts vid granskningarna och inte heller av de sanktioner eller andra påföljder som de medfört.

ARA sköter riskhanteringen tillsammans med Statskontoret, men Statskontoret kan inte påverka kreditbeviljandet

På basis av revisionen fastställs borgensansvarsriskerna i stor utsträckning i det skede då krediten beviljas. Detta skede kan Statskontoret inte påverka, även om det har en central roll i riskhanteringen av ARA-bostadsbeståndet, i saneringsåtgärderna och i insolvensförfarandet.

ARA och Statskontoret har identifierat bostadsrättsbostäderna som särskilt riskfyllda, men detta syns knappt då finansiering beviljas. Vid ARA stödjer sig hanteringen av kundrisker och risker för missbruk i första hand på handledning och övervakning, som i huvudsak genomförs med styrande metoder. ARA har identifierat de viktigaste verksamhetsriskerna.

Revisionsverkets rekommendationer

1. ARA och miljöministeriet bör utreda behovet av och möjligheterna att finansiera hyreshusbolag i medelstora landskapscentrum med ARA:s räntestödslån.
2. ARA och miljöministeriet bör utreda behovet av och möjligheterna att utveckla ett långfristigt räntestödslån så att kreditgivningen grundar sig på tillräcklig konkurrens.
3. ARA bör främja formbundenheten vid upprättandet av finansieringsbeslut och delge den som ansöker om finansiering motiveringarna för avslag på det sätt som förutsätts i förvaltningslagen, så att de sökande behandlas jämlit.
4. ARA ska involvera Statskontoret i bedömningen av huruvida finansieringssökande med de största riskerna kan beviljas lån. Dessutom ska ARA tillsammans med Statskontoret utveckla och säkerställa överföringen av uppgifter mellan ARA och Statskontoret så att kraven på aktualitet beaktas.

5. För att trygga en effektiv, kontinuerlig och högklassig övervakning ska ARA färdigställa de interna anvisningarna för övervakningen och de egenskaper i datasystemet som stödjer övervakningen, samt öka övervakningen av bestämningen av självkostnadshyror och självkostnadsvederlag. För att uppgifterna ska kunna skötas framgångsrikt måste tillräckliga resurser anvisas för dem.
6. För att utveckla styr- och övervakningsverksamheten och rikta in granskningarna bör ARA införa systematisk uppföljning av de iakttagelser som gjorts i granskningarna och övervakningsverksamheten samt av de åtgärder som föranletts av dem. Dessutom ska ARA vid behov använda de sanktionsmetoder som är möjliga enligt lag för att få information samt för de missförhållanden som upptäcks i granskningarna och övervakningen.
7. När ARA beviljar finansiering ska särskild vikt fästas vid de risker som orsakas av att de permanenta begränsningarna av bostadsrättsbostäderna och den förutspådda migrationen samverkar.