

Regionstyrelsen  
Regionledningskontoret  
Elisabet Angelov

TJÄNSTEMANNAYTTTRANDE  
2019-09-19

RS 2019-0799

Finansdepartementet

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

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att lämna synpunkter på förslag till ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. På grund av kort remisstid hinner Region Stockholms politiska organ inte behandla ärendet varför Region Stockholm istället lämnar ett tjänstemannayttrande till Finansdepartementet. Tjänstemannayttrandet anmäls sedan i regionstyrelsen.

I beredningen av ärendet har regionledningskontoret inhämtat synpunkter från tillväxt- och regionplaneförvaltningen.

### **Sammanfattning**

Regionledningskontoret bedömer att Finansdepartementets förslag inte bör genomföras, av följande skäl:

- Förslaget har tagits fram trots att investeringsstödetts effekter och de nu föreslagna förändringarna inte har utvärderats/analyserats.
- Den föreslagna regionindelningen är inte grundad i vare sig den territoriella eller funktionella verkligheten.
- Förslaget medför risk för godtycklighet i beslut om utdelande av stöd eftersom det bygger på det ännu ej definierade begreppet bostadsbrist och eftersom prioriteringsgrunden är otydlig.
- Förslaget saknar lokal och regional koppling: Det saknar koppling till kommunala riktlinjer för bostadsbyggande och regionalt fysiskt planeringsunderlag där sådant finns; i Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2050.
- Staten ökar sitt inflytande över bostadsbyggandet på ett sätt som försämrar kommunala och regionala planeringsförutsättningar.

**Bakgrund**

Hösten 2016 infördes ett nytt investeringsstöd till hyresbostäder och bostäder för studerande, se förordning 2016:881 om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Förordningen reglerar när investeringsstöd får lämnas. Syftet med stödet är enligt den remitterade promemorian att öka byggandet genom sänkta byggkostnader och att göra det lönsamt att bygga hyresbostäder till en lägre hyra än annan nyproduktion, till nytta för hyresgästerna.

I februari 2017 beslutades om vissa ändringar i stödet och under våren 2018 beslutade regeringen om höjningar i stödnivåerna; den högsta tillåtna hyran höjdes också. Vid utgången av 2018 hade stöd beviljats för cirka 21 400 bostäder varav cirka 3 200 bostäder för studerande. Utöver detta hade omkring 400 ansökningar inkommit till länsstyrelserna, omfattande cirka 20 000 bostäder.

Enligt Länsstyrelsen Stockholm ökade antalet ansökningar i länet under hösten 2018. Vissa av dessa gällde projekt som styrts om från bostadsrätter till hyresrätter. Under 2018 beviljades i länet totalt 20 ärenden om totalt 951 hyreslägenheter. För studentbostäder beviljades i länet fyra ärenden om totalt 558 studentlägenheter. Stöden har gått till både privata och allmännyttiga bolag. (Källa: Läget i länet, Bostadsmarknaden i Stockholms län 2019, Länsstyrelsen Stockholm rapport 2019:13.)

Riksdagen beslutade i december 2018 att regeringen inte skulle bemyndigas att ingå några nya ekonomiska åtaganden för investeringsstödet under 2019 vilket innebar att behandlingen av inkomna ärenden stoppades. Riksdagen beslutade i juni 2019 (bet. 2018/19:FiU21, Rskr. 2018/19:288) att anta regeringens förslag till vårändringsbudget för 2019 (prop. 2018/19:99). Där föreslog regeringen att redan inkomna ansökningar om stöd bör kunna beviljas och att regeringen bemyndigas att ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag om högst 6 miljarder kronor 2020-2022. Vidare angavs att regeringen avsåg återkomma i frågan om stödets framtida utformning.

*Regionindelningen i förordningen*

Investeringsstödet till hyresbostäder utdelas med olika belopp enligt en indelning av landet i tre olika kategorier, (1) Stockholmsregionen, (2) kommuner nära Stockholm, Göteborgs- och Malmöregionerna, övriga kommuner med hög och varaktig befolkningstillväxt, övriga stora

kommuner samt kommuner utanför Stockholmsregionen, bostäder för studerande, samt (3) övriga fall (se 8 § punkt 3 förordning 2016:881 om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande).

Differentieringen av stödet uppges utgå från ett regionalt perspektiv där en utgångspunkt är produktionskostnader och i synnerhet markpriser. Stockholm lyfts fram särskilt. Ytterligare en utgångspunkt i regionindelningen har varit att stödet ska beakta bostadsmarknadernas faktiska utbredning och inte begränsas av administrativa gränser. Av promemorian framgår att de föreslagna bostadsmarknadsregionerna i stor utsträckning sammanfaller med de analysregioner som myndigheten Tillväxtanalys tar fram, de så kallade FA-regionerna. För Stockholmsregionen gäller dock att de kommuner i FA-regionen Stockholm som gränsar mot kommuner i andra FA-regioner bildar en egen grupp: Stockholmsnära kommuner. I praktiken innebär detta att ersättningsnivåerna är högst i kommunerna i Stockholms län samt Uppsala och Östhammar, medan kommunerna Heby, Tierp, Enköping, Gnesta, Flen, Strängnäs och Trosa utgör gruppen Stockholmsnära kommuner.

#### *De nu föreslagna ändringarna*

De ändringar i förordningen som nu föreslås är kopplade till den så kallade januariöverenskommelsen mellan regeringen, (L) och (C) och anges syfta till att göra investeringsstödet effektivare och mer ändamålsenligt. Förordningen föreslås ändras genom att stödet delas upp i en pott för storstadsregionerna och en pott för övriga landet. De projekt i storstadsregionerna som har flest lägenheter per bostadsarea föreslås prioriteras.

Ändringarna är tänkta att gälla från den 1 januari 2020. Regeringen kommer i budgetpropositionen för 2020 att återkomma med förslag till vilka ekonomiska medel som ska användas för investeringsstödet under kommande år.

Regeringen lämnar också två förslag kopplade till personer som behöver ny- eller återetablera sig på bostadsmarknaden. Det första förslaget går ut på att stödmottagaren ska avsätta minst tio procent av de nybyggda bostäderna, alternativt motsvarande antal bostäder i det befintliga beståndet, till personer under 27 år. Det andra förslaget innebär att fem procent av lägenheterna i projektet, eller motsvarande antal i det befintliga beståndet, ska erbjudas kommunen att hyra för att erbjuda socialt utsatta personer som behöver en boendeinsats.

Istället för att, som nu, respektive länsstyrelse prövar och beslutar samtliga frågor om stöd i hela landet föreslås länsstyrelserna i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen överlämna ansökningshandlingarna till Boverket tillsammans med ett eget yttrande. Därefter föreslås Boverket besluta om rangordningen för respektive storstadsregion. I övriga regioner föreslås respektive länsstyrelse även fortsättningsvis stå för prövningen.

### **Region Stockholms yttrande**

*Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över förslag till ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande*

#### *Övergripande*

Av Finansdepartementets promemoria framgår att investeringsstödet syftar till att öka möjligheterna att bygga där det bedöms finnas ett bostadsbyggnadsbehov men där lönsamheten är otillräcklig.

Enligt tidigare analyser bedöms det befintliga beståndet av bostäder i Stockholmsregionen behöva kompletteras med cirka 20 000 bostäder årligen fram till 2030. Under de kommande åren bedöms dock bara cirka 12 000 bostäder tillkomma årligen trots att bostadsbristen av många aktörer bedöms vara ett allvarligt hinder för regionens attraktivitet. En del nybyggda bostäder står dessutom tomma eftersom de inte matchar de bostadssökandes efterfrågan och/eller köpkraft. Region Stockholm arbetar inom sitt regionala tillväxtuppdrag med att fördjupa kunskapen kring vilken typ av bostäder som behövs.

Det är för regionledningskontoret uppenbart att det behövs reformer av både reglering och beskattning för att främja byggande av bostäder som hushållen efterfrågar, liksom för att öka rörligheten på bostadsmarknaden. Regionledningskontoret bedömer dock att det föreliggande förslaget har sådana brister att det inte bör genomföras.

#### *Förslagets samhällsekonomiska effekter bör analyseras*

Regionledningskontoret saknar en utvärdering av hur investeringsstödet hittills har använts i de olika regionerna och vilken effekt det bedöms ha, liksom en analys av de nu föreslagna förändringarnas effekter. Eftersom ett riktat investeringsstöd kan verka snedvridande och påverka offentliga och privata aktörers planeringsförutsättningar bör en utvärdering också göras

av huruvida andra och mer generellt verkande åtgärder inom skatte- och regelsystemet kan uppnå samma eller större nytta till lägre samhällsekonomisk kostnad.

*Den föreslagna regionindelningen bör ses över*

Regionledningskontoret instämmer i att investeringsstödet bör differentieras utifrån de olika förutsättningar som råder i landet. Den regionindelning som görs bör då självklart vara väl övervägd och motiverad utifrån rådande förhållanden.

Boverket har i sina beräkningar av det regionala behovet av bostäder för perioden 2018-2027 utgått från Tillväxtverkets så kallade funktionella analysregioner – FA-regioner. Region Stockholm (dåvarande Stockholms läns landsting) har tidigare framfört synpunkter på antagandet att en bostadsmarknad antar samma geografiska utbredning som Tillväxtverkets funktionella analysregion; se remissvar på Boverkets rapport 2016:32 En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, TRN 2017-0015, N2016/08167/PBB.

Den nu föreslagna regionindelningen utgår från Tillväxtverkets indelning av landet i FA-regioner men är inte identisk med den, samtidigt som den inte heller är förankrad i den territoriella eller funktionella verkligheten. Det skapar otydlighet utan att bidra till ökad träffsäkerhet i utdelningen av stöd. Det finns också oklarheter kring definitioner som påverkar regionindelningen och möjligheterna att bedöma stödets träffsäkerhet. Bland annat är det oklart vad som avses med "bostadsmarknadens faktiska utbredning".

*Förslaget medför risk för godtycklighet i beslut om utdelande av stöd*

Det finns inte någon allmänt accepterad definition av begreppet bostadsbrist. Detta eftersom det saknas samsyn i en rad frågor, som vilken funktion hyresrätten ska ha, vad som är en godtagbar boendestandard, när unga ska ha möjlighet att flytta hemifrån och hur äldres boendesituation ska se ut. Kommunerna får via Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät uppge om det råder ett underskott på bostäder i kommunen och denna bedömning görs av kommunerna själva, utan stöd i någon definition.

Regeringen gav i juni 2019 (Fi2019/02440/BB) Boverket i uppdrag att lämna förslag på hur bostadsbristen i landet fortlöpande ska beräknas och presenteras. Boverket ska också göra en beräkning av bostadsbristen och föreslå en metod och enhetliga begrepp senast den 30 september 2020. Det

förslag som nu är ute på remiss föreslås träda i kraft 1 januari 2020. Det är därför anmärkningsvärt att begreppet bostadsbrist används i den inledande bestämmelsen i förordningen, liksom att det i 2 § föreslås att "Stöd får lämnas... för bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist". Det innebär att det inledningsvis kommer att finnas oklarheter kring för vilka områden det kommer att vara möjligt att söka stöd och att bedömningen om huruvida bostadsbrist finns eller ej riskerar att bli godtycklig.

Det är bra att stödet kan prioriteras men regionledningskontoret menar att prioriteringsgrunden behöver ses över: Det är oklart hur stödet ska fördelas i de olika pottorna och på vilka grunder det ska göras.

Regionledningskontoret vill därtill uppmärksamma läsaren på att förslaget förändringar av förordningens 8 § punkt 6 innebär att principen om att ett behov eller en brist ska ligga till grund för stöd frångås.

#### *Förslaget saknar lokal och regional koppling*

Uppgifterna i 2019 års bostadsmarknadsenkät, i Boverkets regi, visar på en ökad aktivitet i kommunerna när det gäller att arbeta strategiskt och långsiktigt med frågor om bostadsförsörjning. Regionledningskontoret vill i detta sammanhang lyfta fram det kommunala planeringsmonopolet liksom det regionala fysiska planeringsuppdraget och dess roll i planeringssystemet.

Bebyggelse behöver planeras med hänsyn till kommunernas översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning. Den behöver också planeras utifrån ett regionalt helhetsperspektiv i enlighet med det regionala fysiska planeringsunderlaget i de regioner där det finns ett sådant; för Stockholmsregionen del är det RUFS 2050. Förslagen till förändringar i förordningen bidrar inte i den riktningen.

Enligt 8b § föreslås att investeringsstöd i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen i första hand beviljas till de projekt där kvoten av antalet lägenheter delat med den totala boarean är som högst. Skälet till förslaget uppges vara att det i storstadsregionerna finns en särskilt stor brist på ekonomiskt överkomliga bostäder. Vidare att det företrädesvis handlar om ungdomar och unga vuxna som behöver ett självständigt boende. Här vill regionledningskontoret återigen påpeka att det saknas kunskap om bostadsbristen och vad den består av.

Regionledningskontoret ställer sig vidare frågande till förordningens 8 § punkt 6 som säger att stöd får lämnas om projektet innehåller en blandning av lägenhetsstorlekar och med minst en lägenhet med tre eller fler rum och kök. Syftet med denna reglering uppges vara att motverka att investeringsstödet leder till att det inte byggs några stora hyreslägenheter till relativt lägre hyror. Med tanke på att stödet ska grunda sig i en brist eller ett behov ter sig denna reglering märklig då den inte tar hänsyn till just det behov eller den brist som råder på platsen.

*Staten ökar sitt inflytande över bostadsbyggandet*

Statens ansvar är att skapa strukturellt goda förutsättningar för försörjningen av bostäder. Otydliga definitioner i kombination med att Boverket respektive länsstyrelserna kan prioritera stödgivningen inom respektive region utan hänsyn till kommunala och regionala riktlinjer eller fysiska planer innebär att staten utökar sitt inflytande över bostadsbyggandet. Förslaget, liksom investeringsstödet i sig, bidrar också till utvecklingen mot allt fler riktade statliga bidrag och avtalskonstruktioner som både är administrativt kostsamma och försämrar kommunala och regionala planeringsförutsättningar. Det försvårar därmed kommunernas och regionernas möjligheter att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.



Stefan Schildt  
Tf. regiondirektör