



Näringsdepartementet

Yttrande över betänkandet Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108)

Den Samhällsvetenskapliga fakulteten har fått möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över betänkandet Lån och garantier för fler bostäder. Remissvaret baserar sig på ett underlag från Centrum för regionalvetenskap (CERUM). Underlaget har utarbetats av professor Lars Westin.

Sammanfattning av remissyttrande

Umeå universitet ser positivt på utredningens förslag. Insatsen i flera av förslagen kan anpassas så att effekten närmar sig den avsedda. Förslagen bör inte heller leda in bostadspolitiken mot ett "oansvarigt risktagande" eller andra statsfinansiella problem. Förslaget att tidigarelägga utbetalningen av investeringsstödet för studentbostäder är givetvis positivt för universitetet. I den mån det medför att även mindre aktörer bygger studentbostäder, t.ex. i "icke traditionella" områden kan det öka diversiteten i boendebjudandet studenter i Umeå erhåller. Förslaget att underlätta för byggemaskaper är en mindre åtgärd, men en positiv utvidgning av möjligheterna för nya aktörer på marknaden. Erfarenheterna från Tyskland gör att man kan förvänta sig att det i en universitetsstad som Umeå både finns kompetens och intresse för sådana projekt. Umeå universitet konstaterar även att utvecklingen på svagare marknader i norra Sverige hämmas av en svag stadstillväxt. Tillsammans med förbudet mot sjönära boenden reducerar det värderingen på fastigheter och möjligheten att få effekt av förslagen i regionen.



Remissyttrande Lån och garantier för fler bostäder

1. Betänkandet

Utredningens syfte har varit att ”skapa förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder, så att problem med finansieringen inte ska stå i vägen för en önskad volym på bostadsbyggandet.” Det gäller således utbudsorienterade styrmedel som kan underlätta finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder, framförallt för mindre byggaktörer och på ”svagare” bostadsmarknader. Förslagen ska stötta bostadsbyggandet under högkonjunktur, men även under lågkonjunktur samt under perioder av betydande instabilitet. Enligt direktiven ska även nuvarande statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande utvärderas samt ett system med statliga topplån presenteras.

2. Övergripande synpunkter

Betänkandet är välskrivet, ger en bredare översikt över bostadsfinansieringssystemet och är läs- värt. Fastighetsmarknaden är en fundamental del av samhällsekonomin och påverkas av ekonomin allmänna tillstånd och av hur olika styrmedel utformats, såväl inom bostadspolitikens kärnområden som inom andra politikområden. Den historiska och internationella överblicken i betänkandet visar, som så många gånger förr när det gäller analyser av fastighetsmarknaden, på bostadspolitikens komplexitet, att bostadsmarknaden drar till sig politikens intresse, men att varken Sverige eller något annat land lyckats hitta en robust modell som över tid fungerar väl för att möta alla olika bostadspolitiska intressen. Det beror givetvis på att fastighetsmarknaden kännetecknas av betydande externaliteter, långa tidsförlopp, stora investeringar och lägesbestämda produkter. Bostadspolitiken samverkar även med samhällsplaneringens regleringar och trender. Tillsammans skapar de en arena som varit framgångsrik men som även med vällovliga ambitioner alltför ofta givit kontraproduktiva utfall.

Den svenska bostadspolitiska historien kännetecknas mot den bakgrunden av kortsiktiga hänsynstaganden, men även av mer långsiktigt strukturella problem som bl.a. orsakas av omvärldsförändringar. Sverige har tillsammans med ett fåtal andra länder även låtit hyresrätten i allmännyttan spela en betydande roll inom den sociala bostadspolitiken. Allmännyttan har fått ta en relativt stor marknadsandel inom hyresrättsbeståndet i varje kommun för att tillhandahålla bostäder såväl för de som inte kan konkurrera på den ordinarie bostadsmarknaden som för andra mer betalningsstarka. Förhoppningen har varit att en situation med stigmatiserade områden av den sort som ”social housing” ofta inneburit skulle undvikas.

Facit visar att när alltför stora områden kommit att domineras av allmännyttan eller av allmännyttan och andra privata hyresvärdar, har trots det koncentrationen av betalningssvaga personer blivit betydande. Bristen på bostadsrätter eller ägda villor i ett bostadsområde har medfört en negativ sortering mellan områden.



I mindre kommuner med få transaktioner har dessutom den dominerande allmännyttan och bristen på bostadsrätter ofta hindrat privata hyresvärdar, fastighetsägare och andra utvecklare att "komma" in på en lämplig skala, till förfång för dynamiken och mångfalden på fastighetsmarknaden. Att betalningssvaga personer under längre tid ska hyra sin bostad har även kritiserats. Det innebär att alla betalningssvaga tvingas köpa en hög grad av service, "all inclusive", utan att med eget arbete på fritiden kunna bidra till att förbättra sin boendesituation. Hyresrätt bör i det perspektivet i högre grad ses som ett steg på vägen mot en möjlighet att finansiera ett inträde i beståndet av ägda lägenheter och villor.

Under 2017 nådde bostadsbyggandet åter en relativt hög nivå. Det är dock efter flera årtionden av relativt begränsat byggande. Befolkningen i Sverige har samtidigt vuxit och mottagandet av flyktingar visade hur nära Sverige var ett fullt utnyttjande av bostadsbeståndet. Relativt snabbt blev så gott som samtliga tillgängliga boenden i landet ianspråktagna. Även om befolkningen vuxit snabbast i de större städerna så har samtidigt antalet kommuner med vikande befolkningsunderlag blivit allt färre. Den samlade befolkningsminskningen i dessa kommuner är numera dessutom måttlig.

Det kan ställas mot två fakta. Dels att endast tre procent av Sveriges yta är bebyggd. I väsentliga delar är den bebyggda ytan dessutom relativt gles. Dessutom har försöken att öka takten i det svenska bostadsbyggandet synliggjort den betydande tidsrymd som krävs från idé till det att en inflyttningsbar lägenhet är färdig. Samspelet mellan bostadspolitiken och samhällsplaneringen med sina restriktioner och riksintressen har här, i all välmening, skapat en trög struktur som hindrar Sverige från att attrahera humankapital.

Fastighetsmarknaden kännetecknas av starka drag av dynamiskt "spårberoende". På marknader och i segment där marknadsvärdena växer, där finns lönsamhet, där skapas positiva förväntningar, där fungerar finansieringssystemet även med dess nuvarande skavanker och där har det byggts. I geografiska områden och för kategorier med en svagare transaktions- och värderingshistoria, där tenderar istället finansieringssystemet att tvärtom förvänta sig fortsatt svag utveckling, varför riskpremierna blir högre eller intresset att bidra med finansiering helt försvinner. En ovilja som består hos finansörer och hämmar en marknad, även om utvecklingen ändrat riktning och befolkningen börjat växa.

Spårberoendet skapar de bekanta starkt cykliska effekterna med snabba nergångar och långsamma uppgångar på fastighetsmarknaden. De låga förväntningarna på avkastning på marknader med några årtionden av svag utveckling, men där värderingarna senare stärkts, kan ses som en "omvänd bubbla" där finansörernas förväntningar, på grund av informationsasymmetrier, alltför länge är alltför negativa.

Utredningens uppdrag är mot den bakgrunden mycket begränsat. Att endast behandla utbudsorienterade åtgärder inom finansieringsområdet kan givetvis inte lösa de problem som idag är kopplade till den svenska bostadspolitiken i bred bemärkelse och speciellt inte de som uppstår på svaga fastighetsmarknader. Utredningen försöker inte heller ge det intrycket, utan fokuserar på sitt uppdrag. Det hindrar inte att det uppdraget är viktigt. Men det är även viktigt att komma ihåg att det finns restriktioner inom samhällsplaneringen som inte berörs alls, men som om de åtgärdades skulle kunna ge betydligt större effekter av utredningens förslag riktade mot "svaga" bostadsmarknader.



Som utredningen helt riktigt berör är transaktionsvolymerna små på dessa marknader och presumtiva aktörer på delar av de marknaderna har endast begränsade resurser för uthålliga satsningar. På svaga marknader kan värderingen av existerande men även planerade fastigheter variera stort inom en och samma geografi. Värderingar baserade på "ortsmetoder" blir därmed förknippad med betydande standardavvikelser. Värdering och riskhantering på sådana heterogena marknader blir ett kostnadsdrivande problem för finansörer och kommuner som hellre hanterar större projekt med traditionell riskbild. En värdering som inte ger en "riktig" bild av ett fastighetsvärde kan därför både leda till att högriskprojekt får finansiering, men kan även leda till att projekt som borde genomföras inte blir genomförda. Värderingsbredden och riskfördelningens stora standardavvikelse är därför två centrala begrepp att utgå ifrån vid betraktande av svaga fastighetsmarknader. Genomsnittliga värderingar för geografiska indelningar med kommuner som grund är i dessa sammanhang inte alltid intressanta.

3. Fastighetsmarknadens funktion på svagare bostadsmarknader

Umeå universitet befinner sig i en region där en betydande del av befolkningen är bosatta i kommuner med relativt sett starka fastighetsmarknader. Umeå har som stad har t.ex. vuxit i stort sett konstant sedan branden 1888. Befolkningen i Västerbotten har aldrig varit så stor som idag. Umeå är trots det inte stort nog för att Västerbotten ska växa i samma takt som hela Sverige. I regionen finns kommuner som efter en snabb tillväxt under första hälften av 1900-talet, sedan 1960-talet i omgångar även mött en vikande efterfrågan på bostäder. Redan 1949 konstaterade Norrlandskommittén att norra Sveriges huvudproblem är att det inte finns åtminstone en större stad i regionen. En stad där "stadsnäringarna" kunde utvecklas så att färre behövde flytta ur regionen för att hitta avancerade arbeten som motsvarade deras utbildning.

Det är viktigt att inte släppa det perspektivet när fastighetsmarknaden och bostadspolitiken för svagare marknader i norra Sverige diskuteras. För norra Sveriges svagare bostadsmarknader skulle en större stad i regionen ge spridningseffekter till omgivningen och stärka värderingarna på många marknader som idag betraktas som svaga. Den högre aktiviteten på transaktionsmarknaden som en större stad innebär skulle även göra regionen mer intressant för banker, värderare och andra aktörer på fastighetsmarknaden. Det skulle kunna reducera den informationsasymmetri som eventuellt föreligger i förhållande till vissa delar av de svagare bostadsmarknaderna.

De mindre kommunerna i norra Sverige lokaliserades och växte där förra sekelskiftets produktionsteknik och möjlighet att utveckla jordbruk var fördelaktiga. När mekaniseringen av de areella näringarna skedde under nittonhundrafemtio- och sextiotalen och det svenska välståndet ökade, försköts lokaliseringfördelarna mot attraktiva boendemiljöer. Ofta var det sjönära boenden eller boenden med starka naturupplevelser. Införandet av olika riksintressen med början under 1970-talet kom att förhindra en omlokalisering från de obsoleta lokaliseringarna till de mer attraktiva lokaliseringarna för boende i många av dessa kommuner. Utbudet av sådana lägen begränsades i hela Sverige. De platser där en omfattande bebyggelse, inklusive industri och hamnanläggningar, hunnit etablerats på lägen, som om de vore obebyggda skulle omfattas av ett riksintresse, erhöll således lokala monopol där värdena ökade snabbt.

För många kommuner i norra Sverige innebär det att t.ex. det generella förbudet mot sjönära bebyggelse hindrat en omvandling av bebyggelsen från skogs-, gruv- och jordbruksnäringarnas behov till de idag mest attraktiva platserna. I några av de kommuner som nu anses ha svaga bostadsmarknader har det inneburit att värderingarna hålls tillbaka, transaktionerna begränsas



och riskpremien ökar. Reduceras de hindren skulle det även få positiva effekter på andra delar av kommunernas fastighetsmarknader och göra kommunerna generellt mer intressanta för värderingsanalyser.

Utredningen tangerar dess problem men borde ha problematiserat och drivit analysen av själva värderings- och riskhanteringen på de potentiellt mest attraktiva delarna av de "svaga" bostadsmarknaderna djupare. Vad kan göras för att öka värderingen på ett sunt sätt, underlätta finansieringen och hantera risker på mikronivå på sådana marknader? Det gäller allt från att åtgärda brister i strukturen inom bostadsfinansieringssektorn till att utveckla metoderna för värdering samt att genomföra analyser av hur kommunerna i svaga marknader ser på nyetablering och omvandling av bebyggelse.

Ett i Sverige traditionellt sett att finansiera projekt var via lokala sparbanker eller medlemsbanker. Det hade varit intressant att se en mer detaljerad kalkyl över hur ett projektupplägg med bostadsbyggande eller projekteringsverksamhet som finansieras via en mindre lokal sparbank eller medlemsbank och där projektet genomförs via kooperativ, en byggemenskap eller med engagemang från angränsande fastighetsägare i annan form. Frågan som kan ställas är hur en grupp av existerande fastighetsägare på en mindre marknad, som ser en potentiell efterfrågan via nybyggnad eller ombyggnad på ett mycket attraktivt läge kan dela på risken, genomföra ett sådant projekt och eventuellt sälja objektet på marknaden. Ett sådant projekt skulle kunna stärka underlaget för värderingen och belåning av de egna fastigheterna, öka tillgången till lokal service mm i framtiden, dvs skapa en positiv spiral med en återkoppling och olika externa effekter på de egna fastighetsvärdena. Det sker redan på marknader i "svaga" kommuner där delar av kommunen har starka turistiska kvalitéer. Principen skulle kunna renodlas och en "blue print" med lämpliga nyckeltal kunna utvecklas. Sådana nyckeltal skulle även bidra till att minska risken för satsningar på alltför riskabla projekt. Byggprojekten bör kombineras med skapandet av samfälligheter för att lösa behovet av infrastruktur och annan service, där kommunledning med stark risk aversion inte beviljar bygglov.

Det faktum att boendeytan per invånare samtidigt är relativt hög i norra Sverige såväl som i Sverige, men mycket skevt fördelad, indikerar att åtgärder som minskar de finansiella och skattemässiga hinder som finns mot en omfördelning av boendeyta från ensamstående med stor yta till unga familjer med liten yta, kan vara nog så intressanta för att öka transaktionsvolymen i hela regionen men även för att underlätta för nyexaminerade studenter att erhålla ett attraktivt boende i Umeå.

4. Betänkandets förslag och Umeå universitets synpunkter

Utredningen föreslår följande ändringar och nya inslag i de utbudspåverkande styrmedlen:

- De statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande ska även omfatta lån för renovering och för utgifter under projekteringskedet. Schablonbeloppet för produktionskostnad vid nyproduktion höjs och gruppen som kan söka lånet vidgas.
- Statliga marknadskompletterande topplån erbjuds via statliga Almi.
- En statlig hyresförlustgaranti för aktörer som bygger hyresbostäder för egen förvaltning i kommuner med brist på bostäder men där det råder osäkerhet om den framtida efterfrågan.
- Ett startbidrag införs för s.k. byggemenskaper.



- En översyn görs av K3-reglerna vid beräkning av nuvärdet av kassaflödet från en nybyggd bostadsfastighet.
- Investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder ändras så att en del av stödet kan betalas ut i förväg.
- Förordningen skrivs om helt för att skapa ett tydligare och enklare regelverk.


Umeå universitet ser inte några problem med något av förslagen. Beroende på utfallet kan nivån på insatsen i flera av förslagen även anpassas till dess effekten blir den avsedda. Förslagen bör inte heller kunna leda in bostadspolitiken mot ett "oansvarigt risktagande" eller andra statsfinansiella problem.


Förslaget att tidigarelägga utbetalningen av investeringsstödet för studentbostäder är givetvis av särskild betydelse för universitetet. I den mån det medför att även mindre aktörer bygger studentbostäder, t.ex. i "icke traditionella" områden kan det öka diversiteten i de boendeerbjudanden studenterna i Umeå erhåller.

Förslaget att underlätta för byggemaskaper är en mindre åtgärd, men även en intressant utvidgning av möjligheterna för fler aktörer att agera på marknaden. Med tanke på erfarenheterna från Tyskland kan man förvänta sig att det i universitetsstäder som Umeå både finns kompetens och intresse för den sortens projekt.

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten


Ruth Mannelqvist
Dekan


Åsa P Isaksson