

Lån och garantier för fler bostäder

*Betänkande av
Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:108

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24731-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 12 januari 2017 att tillsätta en särskild utredare för att utreda frågor om förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder (Dir. 2017:1). Som särskild utredare förordnades Susann Bard från den 17 januari 2017. Utredningen har tagit namnet Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering (N 2017:01).

Som experter i utredningen förordnades från den 29 mars 2017 chefsanalytiker Kristin Ekblad, Kommuninvest i Sverige AB, senior advisor Gert Eriksson, Exportkreditnämnden, senior kreditriskanalytiker Ann-Christine Hagelin, Riksgälden, nationellt utvecklingsansvarig för bostadsstöd Maria Heymowska, Länsstyrelsen i Stockholms län, utredare Monika Hjeds Löfmark, Ekonomistyrningsverket, civilekonom Frida Jonsson, Boverket, universitetslektor i fastighetsvetenskap Fredrik Kopsch, Lunds Universitet, LTH, riskexpert Olof Netzell, Finansinspektionen, bolagsjurist Roger Söderström, SBAB och docent och lektor i företagsekonomi Stig Westerdahl, Malmö Högskola. Som sakkunniga förordnades vid samma tillfälle kanslirådet Mattias Janland, Näringsdepartementet och departementssekreteraren Helena Strigård, Finansdepartementet. Den 15 juni 2017 entledigades Helena Strigård från sitt uppdrag som sakkunnig. Samma dag tillförordnades departementssekreteraren Helena Lund, Finansdepartementet, som sakkunnig.

Genom regeringsbeslut den 15 juni 2015 förlängdes utredningstiden till den 15 december 2017.

Fil. lic. Ulrika Hägred har varit anställd som utredningens huvudsekreterare från den 1 februari 2017. Nationalekonomen Han-Suck Song har varit anställd som sekreterare i utredningen från den 1 april 2017, juristen Anette Martinsson Lindsten har varit anställd som sekreterare i utredningen från den 1 september 2017 och national-

ekonomen Klaus Hammes har varit anställd som sekreterare från den 16 oktober 2017.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Lån och garantier för fler bostäder* (SOU 2017:108). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2017

Susann Bard

/Ulrika Hägred
Han-Suck Song
Anette Martinsson Lindsten
Klaus Hammes

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om ändring i lag (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag	21
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag	22
1.3 Förslag till förordning om statlig kreditgaranti för lån till ny- och ombyggnad av bostäder.....	24
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:211) om utlåning och garantier.....	29
1.5 Förslag till förordning om statlig hyresförlustgaranti.....	30
1.6 Förslag till förordning om startbidrag till byggemaskiner	37
2 Utgångspunkter	41
2.1.1 Bakgrund och syfte	41
2.1.2 Uppdrag.....	41
2.1.3 Avgränsning av uppdraget	42
2.1.4 Utredningsarbetet	43
2.1.5 Disposition och läsanvisning	44
2.1.6 Definition av nyckelbegrepp.....	45
2.1.7 Angränsande utredningar.....	46

3	Överväganden och förslag.....	49
3.1	Statliga kreditgarantier 2.0	49
3.1.1	Kreditgaranti för lån till ombyggnad och renovering	50
3.1.2	Kreditgaranti för lån till kostnader under projekteringen.....	51
3.1.3	Höjt schablonbelopp vid låga marknadsvärden	52
3.1.4	Omdefinierad krets av kreditgivare	52
3.1.5	Möjliga förbättringar av nuvarande garantier.....	53
3.2	Marknadskompletterande topplån via Almi.....	54
3.3	Andra åtgärder.....	56
3.3.1	Statlig hyresförlustgaranti	56
3.3.2	Startbidrag till byggemaskaper.....	57
3.3.3	Översyn av redovisningsreglerna	58
3.3.4	Tidigare utbetalning av investeringsstödet	59
4	Konsekvensbedömningar	61
4.1	Övergripande om ekonomiska konsekvenser	61
4.1.1	Kvalitativa konsekvensbedömningar.....	62
4.1.2	Konsekvenser om förslagen inte genomförs	64
4.2	Konsekvenser för statsbudgeten.....	66
4.2.1	Breddade kreditgarantier	66
4.2.2	Statliga topplån	67
4.2.3	Hyresförlustgaranti	69
4.2.4	Startbidrag för byggemaskaper	70
4.2.5	Översyn av K3-regelverket.....	70
4.2.6	Tidigare utbetalning av investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder	71
4.2.7	Sammanfattning statsfinansiella effekter	71
4.3	Ekonomiska konsekvenser för andra aktörer.....	72
4.3.1	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.....	72
4.3.2	Ekonomiska konsekvenser för företag	73
4.3.3	Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare.....	75
4.3.4	Ekonomiska konsekvenser för hushåll	76

4.4	Samhällsekonomisk bedömning.....	76
4.5	Förslag till finansiering.....	81
4.6	Andra konsekvenser	83
4.7	Förenlighet med EU:s statsstödsregler.....	87
5	Bostadspolitiska interventioner – teoretisk översikt	91
5.1	Olika typer av offentliga interventioner	91
5.1.1	Definitioner av begreppet subvention.....	92
5.1.2	Kategorisering av subventioner för bostadsmarknaden	93
5.2	Motiv för bostadspolitiska interventioner	94
5.2.1	Övergripande bostadspolitiska mål	95
5.2.2	Förekomst av marknadsmisslyckanden.....	97
5.2.3	Stabiliserings- och tillväxtpolitiska skäl.....	102
5.2.4	Regionalpolitiska skäl.....	103
5.3	Subventioners effekter och effektivitet.....	104
5.3.1	Priselasticiteter	104
5.3.2	Snedvridningseffekter	105
5.3.3	Utbudssubventioner eller efterfrågesubventioner?	109
5.4	Avslutande reflektioner.....	110
6	Nuvarande förutsättningar för finansiering av bostadsbyggande	113
6.1	Vem bygger bostäder – var och vad?	113
6.1.1	Ökat byggande av såväl hyres- som bostadsrätter.....	113
6.1.2	Koncentration till storstadsregioner och större städer.....	116
6.1.3	Olika kategorier av byggaktörer.....	119
6.2	Finansiering av bostadsbyggande principiellt sett	123
6.3	Tillgång till kapital	126
6.3.1	Trender på finansmarknaden	126
6.3.2	Banksektorn	129

6.3.3	Kommuninvest	134
6.3.4	Institutionellt kapital	136
6.4	Statliga kreditgarantier	141
6.5	Aktuella statliga stöd som kan påverka finansieringen	142
6.6	Bedömning av marknadsvärden på bostadsfastigheter	146
6.6.1	Vanliga metoder för fastighetsvärdering	147
6.6.2	Betydande skillnader i bedömningarna av direktavkastningskrav	148
6.7	Nedskrivningskrav i redovisningsreglerna	151
6.7.1	Grundläggande principer för nedskrivning	152
6.7.2	Det kan finnas sätt att hantera frågan	153
6.7.3	Finns det anledning att justera regelverket?	155
7	Problem och svårigheter vid finansiering av bostadsbyggande	157
7.1	Begreppet svag marknad	160
7.1.1	Utredningens definition av svaga marknader	165
7.1.2	Varför bygga bostäder på svaga marknader?	165
7.2	Hinder och svårigheter på svaga marknader	173
7.2.1	Svårare att få lån och hårdare lånevillkor på svagare marknader	173
7.2.2	Avsaknad av lokal bank kan ha negativa effekter	175
7.2.3	Låg marknadsvärdering innebär krav på nedskrivning	177
7.2.4	Höga avkastningskrav medför krav på högre hyror	180
7.2.5	Lägre betalningsförmåga och bristande betalningsvilja	181
7.2.6	Utredningens bedömning	183
7.3	Hinder och svårigheter för mindre aktörer	184
7.3.1	Varje projekt får stor effekt på ekonomin	188
7.3.2	All risk knuten till en plats	188
7.3.3	Högre krav på eget kapital	189
7.3.4	Investeringsstödet kommer sent i processen	190

7.3.5	Svårt klara finansieringen i projekteringsskedet....	190
7.3.6	Kommun och bank kan föredra större objekt.....	193
7.3.7	Utredningens bedömning.....	194
7.4	Förutsättningar för hyresrätt jämfört med andra upplåtelseformer.....	195
7.4.1	Några kommuner närmar sig lånetaket.....	195
7.4.2	Lönsamhetsproblem vid ombyggnad av hyresrätter.....	196
7.4.3	Besvärligare att värdera studentbostäder.....	196
7.4.4	Tveksamhet inför kooperativ hyresrätt.....	198
7.4.5	Bristande neutralitet mellan hyrt och ägt boende.....	200
7.4.6	Utredningens bedömning.....	202
7.5	Finansiering av bostadsbyggande vid finansiell kris.....	202
7.5.1	Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet.....	203
7.5.2	Statliga kreditgarantier även under byggtiden.....	204
7.5.3	Generella åtgärder under finanskrisen.....	204
7.5.4	Nya och förstärkta regelverk efter finanskrisen....	205
7.5.5	Utredningens bedömning.....	206
8	Utvärdering av nuvarande bostadskreditgarantier	207
8.1	De statliga kreditgarantiernas syfte och funktion.....	207
8.2	Användningen av kreditgarantierna.....	209
8.2.1	Ökat intresse men fortfarande lågt.....	209
8.2.2	Ett informationsproblem?.....	213
8.2.3	Otydliga och onödigt krångliga regler.....	215
8.3	Garantins värde och funktion.....	216
8.3.1	Oklarhet kring garantins värde.....	216
8.3.2	Sent besked om priset på garantin.....	219
8.3.3	Lågt schablonbelopp för produktionskostnad.....	220
8.4	Tillämpningen av kreditgarantisystemet.....	220
8.4.1	Snäv tillämpning vid ombyggnad.....	220
8.4.2	Garantin kan behövas i ett tidigare skede.....	222
8.4.3	Vissa kreditgivare uteslutna.....	222
8.4.4	Bedömningen av marknadsvärdena ifrågasätts.....	223
8.4.5	Garantin efterfrågas inte av egnahemsbyggare.....	224

8.5	Priset på kreditgarantin.....	225
8.5.1	Höga avgifter på svagare marknader	226
8.5.2	Möjlighet att arbeta med avgiftsklasser.....	230
8.5.3	Behov av subvention?	230
8.6	Möjligheter att utveckla kreditgarantierna	231
8.7	Investeringsstödet till hyresbostäder.....	232
8.7.1	Många mindre projekt ute i landet	232
8.7.2	Försämrat driftnetto kan motverka kreditgarantin.....	234
8.7.3	Investeringsstödet kommer för sent.....	236
9	Bostadsfinansiering i Sverige de senaste 50 åren.....	237
9.1	Subventionsfria lån till miljonprogrammet	237
9.2	Paritetslånen ersattes av räntebidrag 1975.....	238
9.2.1	Staten tog hela ränterisken	240
9.2.2	Stöd till renovering och upprustning	241
9.2.3	Avreglering av kreditmarknaden på 80-talet.....	242
9.2.4	Statliga hyresförlustgarantier.....	242
9.3	Uppgång och fall i bostadsbyggandet runt 1990.....	242
9.3.1	Omläggning av bostadspolitiken.....	243
9.3.2	Skattereformen ökade boendekostnaderna.....	244
9.3.3	Ränterisken förs över till låntagarna	244
9.4	Kreditgarantier i stället för statliga lån	245
9.4.1	Garantin ansågs ta bort kapitaltäckningskraven ...	246
9.4.2	Kreditgarantierna utvärderas	246
9.4.3	Neutralitet mellan upplåtelseformerna en central fråga.....	248
9.5	Upprustningsbehov åter i fokus	248
9.5.1	Nya förutsättningar för allmännyttan.....	249
9.5.2	Kreditrestriktioner inget hinder.....	249
9.6	Utredningens reflektioner	250

10	Aktuella internationella trender och exempel	251
10.1	Internationella trender	251
10.2	Offentliga interventioner på bostadsmarknaden.....	253
10.3	Exempel på bostadspolitiska interventioner	254
10.3.1	Finansieringslösningar uppbackade med olika former av statliga kreditgarantier.....	255
10.3.2	Andra offentliga finansieringslösningar för nyproduktion	260
10.3.3	Statliga grundlån i Norge	263
10.3.4	Räntestödslån i Finland.....	264
10.3.5	Realkreditlån i Danmark	267
10.4	Avslutande reflektioner.....	268
11	Analys och slutsatser	271
11.1	Utgångspunkter för analysen.....	271
11.1.1	Identifierade orsaker till finansieringssvårigheter.....	272
11.1.2	Övergripande motiv för utredningens förslag	273
11.1.3	Den statliga garanti- och utlåningsmodellen.....	275
11.1.4	Avgränsning av svaga bostadsmarknader	277
11.2	Bredda och vässa kreditgarantierna.....	278
11.2.1	Kreditgaranti för lån till renovering.....	279
11.2.2	Kreditgaranti för lån i projekteringskedet	281
11.2.3	Höja schablonbeloppet	282
11.2.4	Vidga kretsen av kreditgivare?	285
11.2.5	Proprieborgen i stället för en enkel borgen?	287
11.2.6	Bibehållen regressrätt.....	289
11.2.7	Möjligheter att förbättra kreditgarantierna inom ramen för nuvarande förordning.....	290
11.2.8	Subventionering av garantiavgifterna?	290
11.3	Statliga marknadskompletterande topplån	291
11.3.1	Almi en lämplig aktör	293
11.3.2	Hur främja egnahemsbyggande på svaga marknader?	298

11.4	Andra åtgärder för att underlätta bostadsfinansiering på svagare marknader och för mindre aktörer.....	299
11.4.1	Hyresförlustgaranti	299
11.4.2	Startbidrag för byggemenskaper	305
11.4.3	Översyn av K3-regelverket.....	307
11.4.4	Återbetalningsgaranti för kooperativa hyresrättsföreningar?.....	307
11.5	Kombination av olika verktyg	310
11.5.1	Tidigare utbetalning av investeringsstödet	311
12	Författningskommentar	313
12.1	Förslaget till lag om ändring i lag (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag	313
12.2	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag.....	314
12.3	Förslaget till förordning om statlig kreditgaranti för lån till ny- och ombyggnad av bostäder	316
12.4	Förslaget till förordning om ändring i förordning (2011:211) om utlåning och garantier	327
12.5	Förslaget till förordning om statlig hyresförlustgaranti	328
12.6	Förslaget till förordning om startbidrag till byggemenskaper	343
	Referenser	353
	Särskilda yttranden	361
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:01.....	367
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:65.....	377
Bilaga 3	Enkät från Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering (N2017:01).....	379

Sammanfattning

Syfte och avgränsning av uppdraget

Bostadsbyggande är en kapitalintensiv verksamhet och tillgång till extern finansiering är för det mesta en absolut förutsättning för att ett bostadsprojekt ska kunna förverkligas.

Utredningens syfte är 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. Utredningen gäller produktionsinriktade styrmedel, som kan underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder, med fokus på svagare bostadsmarknader och mindre byggaktörer. En viktig aspekt är att finansiering av bostäder måste fungera även under tider med ekonomisk instabilitet.

I enlighet med direktiven ligger tonvikten på att utvärdera de nuvarande statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande och att ta fram förslag till ett system med statliga topplån.

Det finns mycket annat än finansieringssvårigheter som kan utgöra hinder för bostadsbyggande. Höga produktionskostnader och kapacitetsbrist vad gäller byggarbetskraft och mark i attraktiva lägen lyfts ofta fram. Dessa faktorer ligger, liksom de ramar som följer av hyressättningsystemet, utanför den här utredningens mandat. Det gör även efterfrågeinriktade styrmedel, som beskattningen av boende, bostadsbidrag och bosparande.

Arbetsätt och underlag

Det är alltid problematiskt att mäta förekomsten av icke-händelser, i det här fallet hur många bostäder som *inte* byggs, till följd av finansieringssvårigheter. Att svårigheter med finansieringen kan vara ett hinder går att visa, men att med någon säkerhet säga i vilken ut-

sträckning som det är anledningen till att bostäder inte byggs, är knappast möjligt.

Utredningen har tacklat detta genom ett öppet arbetssätt och många och återkommande kontakter med ett stort antal berörda aktörer – privata byggaktörer och kommunala bostadsbolag, banker och andra kreditgivare, revisorer och värderare, kommuner och länsstyrelser, såväl enskilt som genom dessa aktörers intresseorganisationer. Utredningen har också samrått med berörda statliga myndigheter, särskilt Boverket, Riksgälden och Finansinspektionen, tagit del av aktuell forskning på området och även tittat på hur man gör i andra länder. En kompletterande enkät har genomförts bland små och medelstora fastighetsägare. Till utredningen har knutits en expertgrupp bestående av personer med expertkunskaper inom relevanta sakområden samt en referensgrupp med representanter för berörda intressen.

Utredningens bild av situationen

Takten i bostadsbyggandet är högre än på mycket länge men inte överallt och inte för alla målgrupper. Det finns övergripande brister i bostadsförsörjningen, problem som bara till viss del har med finansieringsförutsättningarna att göra.

- Trots att det finns ett behov av fler bostäder i många mindre kommuner utanför storstadsregionerna är det ofta svårt att få igång en nyproduktion där.
- Det råder brist på bostäder med god tillgänglighet i beståndet.
- Det finns ett behov av upprustning och renovering i delar av beståndet.
- De bostäder som byggs är i liten utsträckning ekonomiskt överkomliga bostäder, som kan efterfrågas av hushåll med låga eller medelhöga inkomster.
- Det finns risk att den höga byggtakten inte kommer att kunna upprätthållas.

Tillgång till finansiering är grundläggande för möjligheterna att bygga bostäder – liksom för att kunna genomföra mer omfattande ombyggnad eller upprustning av det befintliga beståndet – men utredningen finner inte stöd för att svårigheter med finansieringen generellt sett skulle vara ett hinder för bostadsbyggande. Där behovet av att bygga bostäder volymmässigt är som störst är det idag oftast inget större problem att få finansiering för bostadsbyggande. Men på vissa orter och i vissa lägen, främst i mindre kommuner utanför storstadsregionerna, kan svårigheter att få extern finansiering utgöra ett hinder. Det gäller inte minst för mindre aktörer, som ibland kan ha finansieringssvårigheter även på de starkare marknaderna. Dessutom finns en risk att tillgången på kapital för bostadsbyggande minskar framöver. Bostadssektorn står redan nu för en stor del av bankernas utlåning och i ett sämre konjunkturläge kan det bli hårdare konkurrens om kapital för investeringar. Utredningen bedömer att orsakerna till förekommande finansieringssvårigheter framförallt ligger i att:

- De så kallade Baselreglerna medför att bankerna behöver ha högre kapitaltäckning för små och medelstora företag.
- Små projekt på svagare marknader inte prioriteras av bankerna, även om det finns en återbetalningsförmåga och att det ibland saknas bank med lokal kännedom, vilket leder till riskpåslag eller nekade lån.
- Mindre aktörer har ofta brist på eget kapital – även efter en mindre nyproduktion kan det ta flera år att återuppbygga soliditeten innan det går att satsa på ett nytt projekt.
- Mindre aktörer kan behöva viss extern finansiering även under projekteringsskedet, vilket är svårt att få. Det kan t.ex. gälla bygggemenskaper och kooperativa hyresrättsföreningar.
- Det finns en tveksamhet från en del banker till att finansiera byggande av bostäder med kooperativ hyresrätt.

På de svagare marknaderna ligger den verkliga utmaningen ofta i att bedömda marknadsvärden inte räcker för att motivera investeringen i nya bostadshus. Det är i sig snarare ett lönsamhetsproblem än en fråga om finansiering, men samtidigt utgör marknadsvärderingen ett centralt element i finansieringen och förutsättningarna för finan-

siering påverkas i hög grad av hur aktörerna bedömer marknadsvärde. Utredningens bedömning är att:

- På orter som idag växer men som nyligen haft en minskande befolkning finns en osäkerhet om framtida bostadsefterfrågan, som gör det svårt att få lån till nyproduktion.
- Låga boendekostnader i det befintliga bostadsbeståndet, i kombination med att det inte byggts några nya bostäder på mycket länge, kan bidra till att kreditgivare bedömer betalningsviljan för nya bostäder som låg.
- I områden med få transaktioner kan de underlag för marknadsvärderingar som levereras av värderingsföretagen vara svagt underbyggda och större osäkerhet leder ofta till ökat riskpåslag.
- Nya redovisningsregler har påverkat handlingsutrymmet för fastighetsägare och skillnader i tolkning och tillämpning av regelverket är en del av problemet.

Tidigare bostadsfinansieringssystem och internationell utblick

Erfarenheterna av de skenande kostnaderna för räntebidragssystemet runt 1990 har gjort avtryck i synen på bostadsfinansiering och ställt begrepp som lönsamhet, kreditprövning, marknadsvärde och risk i centrum för den fortsatta diskussionen om förutsättningarna för bostadsfinansiering. Idag ses det som självklart att bostadsbyggande i huvudsak sker på marknadsmässiga villkor och att risken ska bäras av den som fattar beslut om investeringen. Samtidigt ser vi att de bedömningar som görs av lönsamhet och återbetalningsförmåga i samband med kreditgivning tenderar att vara väl försiktiga. Denna riskaversion slår mot mindre kommuner med svagare bostadsmarknader, som saknar effektiva verktyg för att klara bostadsförsörjningen.

Vid en internationell utblick är det slående dels att det på många håll är nya lösningar på gång som kan bidra till finansiering av bostadsbyggande, dels att inget land tycks ha hittat ett invändningsfritt system för finansiering av bostadsbyggande. Alla tittar på varandra och försöker hämta inspiration från andra länder. En skillnad, jämfört med förutsättningarna i Sverige är att man i andra länder har en subventionerad bostadssektor med särskilda finansieringsförutsättningar, riktad till resursvaga hushåll.

Förslag till åtgärder och förväntade effekter

Utredningens mål är att underlätta finansiering av bostadsprojekt utan att bidra till oansvarig riskhantering. En annan övergripande målsättning är att undvika krångliga regler och så långt det går samordna regler för föreslagna åtgärder sinsemellan och med närliggande regelverk.

Stabil tillgång till finansieringsstöd inför sämre tider

Som ett led i en stabil och långsiktig lösning av tillgången till finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder i hela landet föreslår utredningen att:

- De statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande vässas och breddas, inom ramen för nuvarande självfinansieringsprincip. Kreditgaranti lämnas även för lån till renovering och för lån till utgifter under projekteringskedet. Schablonbeloppet för produktionskostnad vid nyproduktion, som sätter gränsen för möjlig garanti på svagare marknader höjs så att det bättre överensstämmer med aktuella produktionskostnader. Målgruppen av tänkbara kreditgivare vidgas något.
- Statliga marknadskompletterande topplån erbjuds där det inte går att få tillräcklig finansiering på den ordinarie kreditmarknaden. Det möjliggör en högre sammanlagd belåningsgrad och minskar behovet av eget kapital. Statliga Almi får uppdraget att hantera dessa lån utifrån samma grundläggande principer som Almi idag utgår från vid långivning till små och medelstora företag.

Genom de föreslagna förändringarna kan kreditgarantierna förväntas bli mer attraktiva och i högre utsträckning kunna underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder. Utredningen presenterar ett förslag till en helt ny förordning, som ger ett enklare, tydligare och mer logiskt uppbyggt regelverk, vilket i sig kan bidra till att öka intresset för kreditgarantierna. Därutöver pekar utredningen på åtgärder som Boverket kan vidta redan inom ramen för nuvarande förordning, för att förbättra kreditgarantierna.

Statliga topplån kan vara det som behövs för att möjliggöra ett mindre tillskott av hyresrätter på svagare marknader, där det finns

ett behov av nya bostäder men inte går att få tillräcklig belåning på rimliga villkor. Detsamma kan gälla en renovering av hyresfastigheter i det befintliga beståndet, inte minst i de socioekonomiskt svagare bostadsområdena. Men framförallt ger statliga topp lån en mer stabil tillgång till extern finansiering för bostadsbyggande vid ekonomisk instabilitet och finansiella kriser.

Tillgång till statliga lån kan bidra till ett geografiskt sett och över tid jämnare fördelat bostadsbyggande. Gärna i kombination med statlig kreditgaranti för bottenlånet, vilket kan bidra till att hantera kreditrisker. Men ingen av dessa åtgärder är avsedda att främja olönsamma investeringar. Förslagen är utformade på ett sätt som ger en rimlig och ändamålsenlig riskdelning.

Kompletterande insatser med inriktning på mindre aktörer och svagare bostadsmarknader

För att mer explicit adressera problem för de mindre aktörerna och dilemmat på de bostadsmarknader där det är särskilt svårt att bedöma marknadsvärdet på en nybyggd hyresfastighet föreslår utredningen att:

- En statlig hyresförlustgaranti erbjuds för aktörer som bygger hyresbostäder för egen förvaltning i kommuner som till följd av befolkningsökning har brist på bostäder men där det råder osäkerhet om framtida efterfrågan. Boverket fastställer en riskavspeglande avgift inom ramen för ett långsiktigt självfinansierande system. Det bör dock finnas möjlighet att till viss del anslagsfinansiera garantiavgifterna, om de riskavspeglande avgifterna visar sig bli för höga för att garantin ska fylla sin funktion.
- Under en försöksperiod på fem år erbjuds under vissa förutsättningar ett startbidrag för byggemaskiner, för att täcka budgeterade utgifter i projekteringskedet upp till 300 000 kronor. Det kan möjliggöra ett mindre tillskott av bostäder där ingen annan aktör är beredd att bygga bostäder för egen förvaltning.
- En mindre översyn av K3-regelverket görs när det gäller hur nuvärdet av ett framtida kassaflöde ska beräknas vid bestämningen av nyttjandevärdet av en nybyggd bostadsfastighet. För mindre byggaktörer på svagare bostadsmarknader skulle det underlätta

om diskonteringsräntan kunde sättas utifrån faktiska finansieringskostnader.

- Reglerna för investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder ändras, så att en viss del av stödet betalas ut i förväg. Det ökar möjligheten att använda investeringsstödet som eget kapital under byggtiden och underlättar därmed finansieringen.

I kommuner med en historia av successivt minskande befolkning är det extra svårt att möta ett nyligen uppkommet behov av fler bostäder, vilket delvis kan bero på finansieringssvårigheter. En osäkerhet om framtida bostadsefterfrågan gör att ingen är beredd att investera i bostadsprojekt. Samtidigt kommer brist på bostäder att motverka en framtida befolkningsmässig och ekonomisk tillväxt. I sådana situationer räcker det inte med lån och kreditgarantier utan då behöver staten bära en del av risken för framtida hyresförluster i händelse av att befolkningen åter skulle minska. Den föreslagna hyresförlustgarantin innebär att staten står för hälften av eventuella hyresförluster till följd av vikande efterfrågan efter sex månaders karenstid från färdigställandet och därefter, under som mest 15 år. En förutsättning ska vara att hyresnivåerna är rimliga och att hyresvärden inte på något sätt motverkar att bostäderna hyrs ut.

Att ta tillvara ett engagemang från en byggemenskap, dvs. en lokal grupp, som vill planera och låta bygga ett bostadshus åt sig, kan genom att åstadkomma en ökad rörlighet på den lokala bostadsmarknaden få mer vittgående effekter än bara det begränsade tillskottet i sig. Ett tillfälligt stimulansbidrag, i kombination med informationsinsatser i samband med lanseringen av stödet, kan bidra till att öka intresset för denna planeringsform.

Förslaget om översyn av K3-regelverket bottenar i att bostadsbyggande på svagare marknader ofta stupar på att redovisningsreglerna innebär att fastighetsvärdena måste skrivas ner omedelbart efter färdigställandet, vilket påverkar fastighetsägarens soliditet och kreditvärdighet och därmed möjligheterna att få finansiering framöver.

Att ett statligt stöd till viss del betalas ut i förskott är inget ovanligt. Tekniskt sett är det ju en förutsättning för att uppnå den stimulans effekt som stödet avser ge. Annars når man bara dem som kan få finansiering av egen kraft. Utredningen anser att Boverket bör få i uppdrag att bedöma och föreslå hur stor del av det beviljade beloppet som bör lämnas som förskott.

Förväntad effekt och konsekvenser för statsbudgeten

Utredningen förväntar ingen volymmässigt stor effekt på bostadsproduktionen, av de lagda förslagen. Det kan handla om mellan 1 000 och 3 000 bostäder per år, som byggs i lönsamma projekt som annars inte hade fått finansiering. Bostadsbyggandet är redan högt och det är generellt sett inte finansieringssvårigheter som står i vägen för att nå upp till de volymer som totalt sett bedöms behövas. Men de förslag utredningen lägger har också genomgående små eller inga konsekvenser för statsbudgeten och innebär ändå att staten när och där det behövs tar ett större ansvar för risken i bostadsbyggandet. Det finns inget egenvärde i ett högt utnyttjande av statliga lån och garantier men såväl kreditgarantier som statliga lån kan rätt utformade bidra till en bättre beredskap inför en eventuell framtida finansiell kris. Statliga marknadskompletterande topplån leder inte i sig till låga boendekostnader, men närvaron av ett statligt topplån kan i kombination med andra åtgärder göra det möjligt att finansiera byggande av bostäder med rimliga boendekostnader. Utredningen bedömer att de förslagna åtgärderna kan bidra till att säkra möjligheterna att få lån för bostadsbyggande framöver och därigenom öka beredskapen inför tider med mer begränsad tillgång till extern finansiering än nu.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lag (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag

Häri genom föreskrivs att 1 § lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får aktiebolag med uppgift att på regional nivå främja näringslivets utveckling (regionala utvecklingsbolag) pröva frågor om stöd till näringsidkare inom bolagets verksamhetsområde.

Enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får aktiebolag med uppgift att på regional nivå främja näringslivets utveckling *och en bostadsutveckling som svarar mot behoven* (regionala utvecklingsbolag) pröva frågor om stöd till näringsidkare *och byggaktörer* inom bolagets verksamhetsområde.

Denna lag träder i kraft den xx xx 20xx.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 15–17 §§, och närmast före 15 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

De regionala utvecklingsbolagen får, i enlighet med lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag, inom sina verksamhetsområden besluta om finansiering i form av tillskott av ägarkapital på affärsmässig grund eller stöd enligt denna förordning. *Finansiering får lämnas i syfte att främja innovation inom näringslivet och etablering av nya företag samt för att utveckla små och medelstora företag.*

1 §

De regionala utvecklingsbolagen får, i enlighet med lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag, inom sina verksamhetsområden besluta om finansiering i form av tillskott av ägarkapital på affärsmässig grund eller stöd enligt denna förordning.

Finansiering får lämnas i syfte att
– främja innovation inom näringslivet,

– främja etablering av nya företag,

– utveckla små och medelstora företag, och

– möjliggöra för små och medelstora byggaktörer att bygga bostäder.

De regionala utvecklingsbolagen är Almi Företagspartner AB (moderbolaget), bolag som ingår i dess koncern och intressebolag.

För sådant stöd som Verket för näringslivsutveckling beviljat enligt förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet, men där lånefordran förts över till moderbolaget eller något bolag som ingår i dess koncern, ska denna förordning gälla i tillämpliga delar.

Stöd till bostadsbyggande

Föreslagen lydelse

15 §¹

Stöd får lämnas till fastighetsägare och tomträttshavare för ny- och ombyggnad av hus som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Sådant stöd lämnas i form av ett topplån.

16 §²

Med nybyggnad avses uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder.

Med ombyggnad avses nyinvesteringar i eller i anslutning till hus, som utan att vara ny- eller tillbyggnad, innebär

- tillskott av bostäder, eller*
- renovering och upprustning av bostadshus.*

17 §³

Stödet får täcka högst 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet. Om det finns särskilda skäl får stödet täcka hela finansieringsbehovet.

Denna förordning träder i kraft den xx xx 20xx.

¹ Tidigare 15 § upphävd genom 2015:209.

² Tidigare 16 § upphävd genom 2015:209.

³ Tidigare 17 § upphävd genom 2015:209.

1.3 Förslag till förordning om statlig kreditgaranti för lån till ny- och ombyggnad av bostäder

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Förordningens syfte

1 § Syftet med den statliga kreditgarantin är att underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder.

Definitioner

2 § I denna förordning avses med

Nybyggnad: Uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder.

Ombyggnad: Nyinvesteringar i eller i anslutning till hus som, utan att vara ny- eller tillbyggnad, innebär

- tillskott av bostäder, eller
- renovering och upprustning av bostadshus.

Marknadsvärde: Det pris som skulle uppnås vid en marknadsmissig försäljning av fastigheten eller tomträtten där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet ska bedömas med utgångspunkt i att ny- eller ombyggnaden färdigställts eller ombildningen genomförs och utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden.

Förutsättningar för kreditgaranti

3 § Boverket får lämna kreditgaranti till följande kreditgivare:

1. svenska banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsföretag och andra företag som erbjuder lån till bostadsbyggande och som står under tillsyn av Finansinspektionen,

2. utländska bankföretag, kreditföretag och försäkringsgivare vars hemland hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som är auktoriserade och står under tillsyn i hemlandet, och

3. andra utländska bankföretag, kreditföretag och försäkringsgivare som driver verksamhet här i landet genom etablering.

Kreditgaranti lämnas bara till kreditgivare enligt första stycket 1–3 som träffat ett ramavtal med Boverket om kreditprovning och låneförvaltning i fråga om lån med kreditgaranti.

4 § Kreditgarantin får avse lån till

1. ny- eller ombyggnad av bostäder,
2. ombyggnad av hel eller del av byggnad som inte tidigare använts som bostäder,
3. projekteringskostnader avseende nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt,
4. förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt, och
5. lån som syftar till att minska förlustrisken för tidigare lämnad garanti.

Kreditgaranti för lån till projekteringskostnader enligt första stycket 3 lämnas bara om låntagaren innehar mark med byggrätt eller har ett avtal om markanvisning med en kommun.

Kreditgarantins omfattning

Nybyggnad av bostäder

5 § Vid nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus eller egnahem och ägarlägenheter får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet.

Om kostnaden för nybyggnaden enligt första stycket överstiger marknadsvärdet, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 90 procent av kostnaden för nybyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid nybyggnad av hus med kooperativ hyresrätt får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av marknadsvärdet.

Om kostnaden för nybyggnaden enligt tredje stycket överstiger marknadsvärdet, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 95 procent av kostnaden för nybyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Ombyggnad av bostäder

6 § Vid ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus eller egnahem och ägarlägenheter får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ombyggnaden.

Om kostnaden för ombyggnaden enligt första stycket överstiger den ökning av marknadsvärdet som ombyggnaden medför, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 90 procent av kostnaden för ombyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid ombyggnad av kooperativ hyresrätt får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ombyggnaden.

Om kostnaden för ombyggnaden enligt tredje stycket överstiger den ökning av marknadsvärdet som ombyggnaden medför, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 95 procent av kostnaden för ombyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Projekteringskostnader

7 § Kreditgaranti som avser lån till projekteringskostnader enligt 4 § första stycket 3 får inte överstiga ett belopp som motsvarar 90 procent av det beräknade finansieringsbehovet om de planerade bostäderna avser hyresrätt och bostadsrätt. Om de planerade bostäderna avser kooperativ hyresrätt får kreditgarantin inte överstiga ett belopp som motsvarar 95 procent av det beräknade finansieringsbehovet.

Förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt

8 § Vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt enligt 4 § första stycket 4 får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av marknadsvärdet.

Ersättning till kreditgivare

9 § Boverket får ingå avtal som ger kreditgivaren rätt till ersättning för förluster för kapitalfordran

1. vid exekutiv försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det belopp som betalas ut till kreditgivaren med anledning av den exekutiva försäljningen,

2. vid annan försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det försäljningspris som Boverket godkänt,

3. vid skuldnedskrivning, med ett belopp som motsvarar den skuldnedskrivning som Boverket godkänt.

Avtal om kreditgaranti får även ge kreditgivaren rätt till ersättning för förluster som avser ränta och kostnader. Sådan ersättning får dock inte överstiga 15 procent av det garanterade lånet samt ränta på det garanterade lånet från den dag då fastigheten utmättes, konkursansökan gjordes eller de medel deponerades som annars ska fördelas. Räntan beräknas för år enligt en räntefot som motsvarar den av Riksbanken fastställda och vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635), ökad med fyra procentenheter. Förändringar i referensräntan som inträffar efter upprättandet av sakägarbeteckning ska inte beaktas.

Om det kan antas minska de totala förlusterna för kreditgarantin, får Boverket även i övrigt avtala om ersättning till kreditgivaren.

Eftergift av regressfordran

10 § Boverket får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, om låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmättningsbara tillgångar och Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

För statens fordringar enligt denna förordning ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla för Boverket.

Övriga bestämmelser

11 § För kreditgarantier enligt denna förordning gäller i övrigt vad som föreskrivs om garantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Överklagande

12 § Boverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bemyndigande

13 § Boverket får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den xx xx 20xx.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.
 3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden i vilka kreditgaranti utfärdats före den xx xx 20xx och som ännu inte har avslutats.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:211) om utlåning och garantier

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Denna förordning gäller för utlåning som beslutas av myndigheter under regeringen, om utlåningen ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret, och för garantier som ställs ut av myndigheter under regeringen.

Förordningen gäller inte

1. lån som lämnas till myndigheter under regeringen,
2. lån eller garantier som utfärdas enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut,
3. den statliga insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti,
4. ersättning för förlust enligt lagen (1999:158) om investerarskydd,
5. kapitalgarantier som lämnas till mellanstatliga eller överstatliga finansiella institutioner,
6. ägarkapitalgarantier,
7. lån till företag i form av utvecklingskapital,
8. lån med villkor om att återbetalning ska ske i form av intäkterna av visst projekt,
9. studielån som lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395),
eller
10. garantier eller lån enligt 27 kap. 1 § första stycket 1 och 2 lagen (2015:1016) om resolution.

9. studielån som lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395),
10. garantier eller lån enligt 27 kap. 1 § första stycket 1 och 2 lagen (2015:1016) om resolution, *eller*
11. *garantier enligt förordningen (20xx:xx) om statlig hyresförlustgaranti.*

Denna förordning träder i kraft den xx xx 20xx.

1.5 Förslag till förordning om statlig hyresförlustgaranti

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Förordningens syfte

1 § Statlig hyresförlustgaranti (hyresförlustgarantin) ska främja nybyggnad av hyresbostäder där behov finns men osäkerhet råder om framtida efterfrågan. Hyresförlustgarantin ska täcka del av förlust som uppkommer då bostadslägenheter inte går att hyra ut.

Statsstöd

2 § Hyresförlustgarantin får lämnas i enlighet med kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Förutsättningar för hyresförlustgaranti

3 § Boverket får lämna hyresförlustgaranti till fastighetsägare eller tomträtthavare (garantitagaren) som genom nybyggnad uppför hyresrätter för egen förvaltning.

Med nybyggnad avses uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder.

4 § Bostäderna ska uppföras i kommun där befolkningen ökat de senaste tre åren med sammantaget minst två procent, men där befolkningen dessförinnan minskat under minst fem av tio år. Dessa fem år behöver inte avse en sammanhängande period.

5 § Avtal om hyresförlustgaranti ska tecknas senast vid påbörjandet av byggprojektet.

Ett byggprojekt anses vara påbörjat när byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses grundläggningsarbete.

6 § Vid tecknandet av hyresförlustgarantin ska garantitagaren redovisa rimliga hyresnivåer. Hyrorna ska fastställas enligt 12 kap. 55 c § jordabalken. Under avtalsperioden får de redovisade hyrorna inte öka mer än hyrorna i genomsnitt på orten.

Belopp och ersättning

7 § Hyresförlustgarantin får lämnas upp till 15 miljoner kronor.

8 § Hyresförlustgarantin täcker 50 procent av utebliven hyra vid varje givet tillfälle. Garantin får infrias tidigast sex månader och senast 15 år efter byggprojektets färdigställande.

Ett byggprojekt anses färdigställt när byggnadsnämnden har beslutat om ett slutbesked enligt 10 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900) eller ett interimistiskt slutbesked enligt 10 kap. 36 § samma lag.

9 § Garantitagaren har inte rätt till ersättning om denne motverkar att lägenheterna i huset hyrs ut eller inte vidtar de åtgärder som behövs för att få lägenheterna uthyrda.

Avtal och villkor

10 § En hyresförlustgaranti får endast beviljas den som bedöms vara redbar och kan antas ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin avser. En hyresförlustgaranti får vidare endast utfärdas om garantitagaren förväntas fullgöra sina skyldigheter enligt garantivillkoren.

Avtal om hyresförlustgaranti får inte tecknas med företag i svårigheter som begreppet definieras i punkt 20 i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter.

11 § Villkoren för hyresförlustgarantier ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda hyresförlustgarantin för annat än avsedda syften, dels möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för hyresförlustgarantin.

Villkoren ska innehålla en skyldighet för garantitagaren att lämna de uppgifter som behövs för uppföljning enligt 23 §.

12 § Villkoren för en hyresförlustgaranti ska regleras genom ett avtal mellan garantitagaren och staten genom den myndighet som beslutar om garantin.

Avtal om hyresförlustgaranti ska innehålla de uppgifter som följer av artikel 3.1 i kommissionens förordning (EU) nr 360/2012.

13 § Avtal om hyresförlustgaranti som grundar sig på kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 får endast beviljas ett företag som lämnat en skriftlig redogörelse för allt annat stöd av mindre betydelse som företaget fått under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret.

Riskbedömning

14 § Innan en hyresförlustgaranti eller en särskilt avgränsad grupp av hyresförlustgarantier beviljas, ska en bedömning göras av statens risk. Bedömningen ska inkludera en beräkning av den förväntade förlusten och dokumenteras i en rapport.

Avgifter

15 § En garantiavgift ska tas ut för varje hyresförlustgaranti eller särskilt avgränsad grupp av hyresförlustgarantier som motsvarar statens förväntade förlust.

Garantiavgiften betalas av garantitagaren. Boverket får dock i mån av medel ta ut en del av avgiften för hyresförlustgarantin från anslagsmedel.

16 § Med statens förväntade förlust för hyresförlustgarantin avses den förlust som kan förväntas uppstå med beaktande av sannolikheten för att staten måste infria garantin.

17 § Utöver vad som följer av 15 § om garantiavgift ska en administrativ avgift tas ut av garantitagaren. Avgiften ska täcka Boverkets administrationskostnader för hyresförlustgarantierna. Boverket får ta ut avgiften samtidigt med garantiavgiften.

Den administrativa avgiften disponeras av Boverket.

18 § Storleken på de avgifter Boverket ska ta ut enligt denna förordning bestäms av verket. Avgifternas storlek ska framgå av villkoren för hyresförlustgarantin.

Den del av garantiavgiften som överstiger kostnaden för den förväntade förlusten ska redovisas mot en inkomsttitel på statens budget.

Uppsägning av avtal

19 § Boverket får säga upp avtalet om hyresförlustgarantin om garantitagaren inte betalar avgiften för garantin.

Garantitagaren får säga upp avtalet om hyresförlustgarantin när som helst under avtalsperioden.

Återbetalning och återkrav

20 § Garantitagaren är återbetalningsskyldig om

1. garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ersättningen har beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp,

2. ersättningen av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och garantitagaren borde ha insett detta,

3. ersättningen helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller

4. villkor i avtalet om ersättning inte har följts.

21 § Om en garantitagare är återbetalningsskyldig enligt 20 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ersättningen. Om det finns särskilda skäl för det, får Boverket efterge ett återkrav helt eller delvis.

22 § Om en garantitagare visar sig inte ha varit berättigad till ersättning och den lämnade ersättningen därför ska återbetalas, ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får sättas ned om det finns särskilda skäl.

Uppföljning och bevakning

23 § Boverket ska löpande följa upp och bevaka statens intresse avseende de hyresförlustgarantier verket förvaltar enligt 27 §. Boverket ska löpande göra bedömningar av risken för skadefall.

Register

24 § Boverket ska föra de register som avses i artikel 3.3 i kommissionens förordning (EU) nr 360/2012. Registren ska innehålla de uppgifter som krävs för att det ska vara möjligt att fastställa att villkoren i förordningen (EU) nr 360/2012 har iakttagits.

Uppgifterna ska bevaras i tio år från den dag då hyresförlustgarantin tecknades.

Garantireserv

25 § Boverket ska ha en garantireserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av lämnade hyresförlustgarantier. Garantireserven får endast belastas med de infriade garantierna som hör till reserven.

Till garantireserven ska det kopplas en kredit i Riksgäldskontoret som ska användas för att täcka de förluster som garantierna kan ge upphov till. Regeringen beslutar för varje reserv om krediten och dess storlek.

26 § Till garantireserven ska följande medel föras:

1. den del av garantiavgifterna som motsvarar statens förväntade förlust,

2. anslagsmedel som regeringen tilldelat Boverket för att täcka statens förväntade förlust avseende en garanti, och

3. återvinningar avseende garantier.

Boverket förvaltar garantireserven. Garantireserv ska placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Placeringen ska ske på ett avistakonto eller med en löptid som motsvarar de garantier som hör till reserven.

Förvaltning och uppgiftsskyldighet

27 § Boverket förvaltar de hyresförlustgarantier verket har beslutat om.

28 § Boverket ska i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisa de hyresförlustgarantier som verket förvaltar och löpande göra avsättningar för förväntade förluster avseende dessa.

29 § Boverket ska senast den 15 februari varje år till Riksgäldskontoret redovisa

1. hur myndigheten har utnyttjat de garantiramar som regeringen har beslutat om,

2. vilka tillgångar som finns i garantiverksamheten för hyresförlustgarantierna, och

3. förväntade förluster och väsentliga risker avseende utestående hyresförlustgarantier.

Redovisningen ska motsvara det underlag Riksgäldskontoret behöver enligt 4 § förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.

Överklagande

30 § Boverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bemyndigande

31 § Boverket får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den xx xx 20xx.

1.6 Förslag till förordning om startbidrag till byggemenskaper

Härigenom föreskrivs följande.

Stödets syfte

1 § Statligt stöd enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till byggemenskaper för finansiering av initiala projektkostnader i samband med anordnande av bostäder.

Innebörden av vissa uttryck

2 § Med byggemenskap avses i denna förordning en ekonomisk förening som bildats i syfte att gemensamt planera, låta bygga och flytta in i ett eller flera hus.

3 § Med initiala projektkostnader avses i denna förordning kostnader i projektet fram till att byggkredit lämnas.

4 § Anordnande av bostäder kan ske genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av hel eller del av byggnad som tidigare använts för annat ändamål än bostäder.

Förutsättningar för stöd

5 § Stöd får ges om

1. insatsen från respektive medlem i föreningen uppgår till minst 10 000 kronor,
2. det finns en markanvisning eller motsvarande avtal med fastighetsägare, och
3. det finns en redogörelse för projektet och en budget för initiala projektkostnader.

Antalet medlemmar som betalar insats enligt första stycket 1 bör motsvara antalet lägenheter i det planerade huset eller de planerade husen.

6 § Stöd får inte lämnas till företag i svårigheter som begreppet definieras i punkt 20 i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter.

7 § Stödet lämnas som stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse och får lämnas endast med de begränsningar som följer av kommissionens förordning.

Stödets storlek

8 § Stödet får uppgå till beräknade initiala projektkostnader. Stödet får dock inte överstiga 300 000 kronor per stödmottagare. Vid bedömningen av stödets storlek måste stödet stå i rimlig proportion till antalet betalda insatser.

Prövning av ett stödärende

9 § Frågor om stöd prövas av Boverket.

10 § En ansökan om stöd ska ha kommit in till Boverket senast den 1 november 2022.

11 § Om Boverket anser att stöd ska ges, ska verket bestämma stödets storlek.

12 § Ett beslut om stöd ska förenas med villkor

1. om vid vilken tidpunkt stödmottagaren senast ska ansöka om resterande utbetalning enligt 13 §,

2. om vilka handlingar som ska bifogas ansökan om resterande utbetalning, och

3. för att tillgodose syftet med stödet.

Utbetalning av stöd

13 § Den första utbetalningen av stödet görs med högst 75 procent av det beslutade stödet till stödmottagaren i samband med att beslut om stöd har fattats av Boverket. Resterande utbetalning görs efter ansökan av stödmottagaren.

Till ansökan om resterande utbetalning ska stödmottagaren bifoga fakturor och en redogörelse för hur arbetet har bedrivits och vilka resultat som uppnåtts.

En sådan ansökan ska ha kommit in till Boverket senast den 1 november 2023.

Återbetalning och återkrav

14 § Stödmottagaren är återbetalningsskyldig om

1. den som sökt eller tagit emot stödet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stödet har beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp,

2. stödet av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. stödet helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller

4. villkor i beslutet om stöd inte har följts.

15 § Om en stödmottagare är återbetalningsskyldig enligt 14 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Om det finns särskilda skäl för det, får Boverket efterge ett återkrav helt eller delvis.

16 § Om en stödmottagare visar sig inte vara berättigad till ett stödbelopp och ett utbetalat stödbelopp därför ska återbetalas, ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får sättas ned om det finns särskilda skäl.

Överklagande

17 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om att inte betala ut resterande stöd enligt 13 § får dock inte överklagas.

Uppföljning och utvärdering

18 § Boverket ska följa upp och utvärdera stödet och senast den 31 december 2024 redovisa detta i en rapport till regeringen.

19 § Stödmottagaren ska lämna de uppgifter till Boverket som behövs för en sådan uppföljning och utvärdering som avses i 18 §.

20 § Boverket ska föra ett register över de stöd som lämnats enligt denna förordning. Ett sådant register ska innehålla de uppgifter som behövs för att det ska vara möjligt att fastställa att de villkor för stöd som anges i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 är uppfyllda.

Uppgifterna i registret ska bevaras i tio år från den dag då stödet beslutades.

Bemyndigande

21 § Boverket får meddela

1. föreskrifter om förfarandet i stödärenden,
2. föreskrifter om de handlingar och den övriga utredning som ska bifogas ansökan om stöd och ansökan om resterande utbetalning, och
3. ytterligare föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Utgångspunkter

2.1.1 Bakgrund och syfte

Utredningens syfte är enligt direktivet 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. Direktiven tar fasta på rätten till bostad som en viktig del av det svenska välfärdssamhället och statens ansvar för att säkerställa att marknaden för finansiering av bostadsbyggandet fungerar effektivt. Regeringen hänvisar också till den snabba befolkningsökningen med åtföljande behov av fler bostäder, som gör det särskilt angeläget att bostadsfinansieringen fungerar väl.

2.1.2 Uppdrag

I uppdraget ligger att utvärdera de nuvarande statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande och att om det behövs föreslå förändringar i garantisystemet. Utredningen ska enligt direktivet även ta fram förslag till ett system med förmånliga statliga topplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande. Utredningen ska också analysera om det finns andra åtgärder som kan förbättra de långsiktiga finansieringsförutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till sådana åtgärder.

Som underlag för eventuella förslag till åtgärder ska utredningen utvärdera erfarenheterna från tidigare statliga bostadsfinansieringsystem, undersöka vad forskning har att tillföra om effekten av olika garantikonstruktioner och andra offentliga verktyg samt ta del av erfarenheter från andra länder.

Fyra särskilda fokusområden

Regeringen pekar i direktiven på fyra särskilda fokusområden. För det första måste det finnas en fungerande bostadsfinansiering även under tider med ekonomisk instabilitet. För det andra behöver svaga bostadsmarknader uppmärksammas särskilt när det gäller svårigheter att få finansiering för bostadsbyggande. För det tredje bör det undersökas om det är speciellt de mindre byggaktörernas finansieringsförutsättningar som kan behöva stärkas. Det fjärde fokusområdet, slutligen, är finansieringen av hyresbostäder och bostäder för studerande.

2.1.3 Avgränsning av uppdraget

Utredningen är inriktad på bostadspolitiska åtgärder som skulle kunna underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder.

Finansieringssvårigheter är ett av flera hinder

Det finns mycket annat som vid sidan av svårigheter med finansieringen kan utgöra hinder för bostadsbyggande. Bland annat brukar höga produktionskostnader, brist på arbetskraft, ont om mark i attraktiva lägen samt hyressättningsystemet lyftas fram. Sådana faktorer kan ha samband med finansieringen men ligger utanför ramen för denna utredning.

Finansieringssvårigheter eller lönsamhetsproblem?

Om ett projekt inte är lönsamt är det i grunden inte finansieringen som är problemet. Om projektet ska kunna genomföras, trots att det inte bedöms som lönsamt, krävs ett investeringsstöd eller andra åtgärder som antingen sänker kostnaderna eller ökar intäkterna. Men beroende på hur ett investeringsstöd är utformat kan även förutsättningarna för att få extern finansiering påverkas. I praktiken är det svårt att dra en skarp linje mellan finansieringssvårigheter och lönsamhetsproblem.

Inriktning på produktionsorienterade styrmedel

Utredningen är begränsad till produktionsinriktade styrmedel. Förändringar i villkoren för hushållen, t.ex. vad gäller beskattning, bostadsbidrag eller bosparande kan påverka efterfrågan och därmed lönsamheten och skulle i förlängningen kunna ha betydelse för finansieringsförutsättningarna för ny- och ombyggnad. Men dessa frågor ligger, liksom de ramar som följer av bruksvärdesystemet, utanför den här utredningens mandat.

Såväl ombyggnad som nyproduktion

Utredningen avser finansiering av såväl ombyggnad som nyproduktion. Mot bakgrund av att syftet ytterst är att få fram fler bostäder gäller det främst ombyggnad som ger ett tillskott av bostäder, som när lokaler eller vindar byggs om till bostäder, men även upprustning och reovering av det befintliga beståndet kan ha betydelse för bostadsförsörjningen.

2.1.4 Utredningsarbetet

Utredningen, som har kallat sig Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering, har genom egna möten och deltagande i andras arrangemang m.m. haft kontakt med banker och andra kreditgivare, kommunala bostadsbolag och privata byggaktörer, revisorer och värderare, kommuner, länsstyrelser, forskare samt relevanta intresseorganisationer. Utredningen har samrått med berörda statliga myndigheter, särskilt Boverket, Riksgälden och Finansinspektionen. Kontakt har tagits med närliggande pågående utredningar, t.ex. N 2016:02 Utredningen om energisparlån och N 2017:04 Utredningen om kommunal planering för bostäder.

Till utredningen har knutits en expertgrupp, bestående av: Kristin Ekblad, chefsanalytiker, Kommuninvest i Sverige AB, Gert Eriksson, senior advisor, Exportkreditnämnden, Ann-Christine Hagelin, senior kreditriskanalytiker, Riksgälden, Maria Heymowska, nationellt utvecklingsansvarig för bostadsstöd, länsstyrelsen i Stockholms län, Monika Hjeds Löfmark, utredare, Ekonomistyrningsverket, Frida Jonsson, civilekonom, Boverket, Fredrik Kopsch, universitetslektor i

fastighetsvetenskap, Lunds Universitet, LTH, Olof Netzell, riskexpert, Finansinspektionen, Roger Söderström, bolagsjurist, SBAB, samt Stig Westerdahl, docent och lektor i företagsekonomi, Malmö Högskola. Fyra möten har hållits med expertgruppen, vars medlemmar även har bidragit med underlag och synpunkter under utredningens gång.

Beskrivningen av förekommande finansieringssvårigheter samt utredningens överväganden och förslag till åtgärder har diskuterats i en referensgrupp. Tre möten har hållits med referensgruppen, som har bestått av representanter från berörda intresseorganisationer: Bankföreningen, Fastighetsägarna, HSB, Hyresgästföreningen, Riksborgen, Sabo, SKL, Småkom, Sparbankernas riksförbund och Studentbostadsföretagen. Enskilda deltagare har även bidragit med underlag och synpunkter från sin organisation.

2.1.5 Disposition och läsanvisning

Utredningens författningsförslag finns i kapitel 1 och författningskommentarerna i det sista kapitlet, kapitel 12.

Här i kapitel 2 återges utgångspunkterna för utredningen – uppdrag, syfte och avgränsningar. Här finns även definitioner av nyckelbegrepp och en sammanställning av angränsande utredningar.

Utredningens slutliga överväganden och förslag till åtgärder sammanfattas i kapitel 3, följt av en konsekvensanalys och förslag till finansiering i kapitel 4.

Underlaget för betänkandet redovisas i kapitel 5–10 och inleds i kapitel 5 med en teoretisk bakgrund i form av en översikt över kunskapsläget vad gäller bostadspolitiska interventioner. Kapitel 6 ger sedan en bild av de övergripande förutsättningarna för finansiering av bostadsbyggande – byggaktörerna och vad som ska finansieras, möjliga kreditgivare samt principer för avkastningskrav och marknadsvärdering.

I kapitel 7 redovisas vad utredningen funnit när det gäller problem och svårigheter vid finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder och i kapitel 8 analyseras och utvärderas de nuvarande statliga kreditgarantierna. Där finns också en diskussion av befintliga investeringsstöd till hyresbostäder och bostäder för studenter, utifrån stödets roll i finansieringen.

I kapitel 9 beskrivs kortfattat hur statens engagemang i bostadsfinansieringen i Sverige har sett ut de senaste 50 åren medan kapitel 10 ger en internationell utblick, med aktuella trender och exempel från flera länder.

I kapitel 11 sammanfattas och analyseras underlag och bedömningar från kapitel 5–10, utifrån genomförbarhet och möjlig effekt.

2.1.6 Definition av nyckelbegrepp

Boarea (BOA) utgörs av utrymmen ovan mark, inrättade för boende.

Bostadsbyggande omfattar här såväl ombyggnad som nyproduktion av bostäder.

Byggaktör används här synonymt med **byggherre**, som enligt plan- och bygglagen är den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten, normalt sett fastighetsägaren. I samma betydelse används även begreppen **projektutvecklare** och **bostadsutvecklare**.

Byggherrekostnader: anskaffning av mark (inklusive exploateringskostnader och marksanering), avgifter för bygglov och anslutningar, projektörer, egen projektledning och kontroll, finansiering under byggtiden, samt försäljningskostnader och uthyrning.¹

Byggkostnad består av kostnader för byggnadsarbeten, inklusive material, maskiner, transporter, löner, grundläggning och installationer samt planering och arbetsledning under byggtiden.² (Se även *produktionskostnad*.)

Byggkredit är en beviljad kredit för att löpande kunna betala de kostnader som uppstår under byggtiden. I branschen och av banker används olika varianter av begreppet synonymt: **byggkreditiv**, **byggnadskredit** och **byggnadskreditiv**.

¹ BI: *Bostadsbyggande – begrepp och kostnader*.

² *Ibid.*

Direktavkastning = årlig avkastning på en investering, mäts som driftnetto dividerat med marknadsvärde. Till skillnad från i **totalavkastning** ingår inte värdestegringen på fastigheten.

Emission = utfärdande av obligationer för försäljning.

Fastighetslån eller **slutfinansiering** eller, för egnahem, **bolån**, avser det lån som tas när byggprojektet är klart.

Kreditgaranti är ett borgensåtagande, som innebär att exempelvis staten garanterar att lånebeloppet återbetalas

Marknadsvärde är ett för denna utredning centralt begrepp, som förklaras i avsnitt 6.6.

Obligationer är räntebärande skuldebrev, som intygar att innehavaren har lånat ut pengar till den som utfärdat – emitterat – obligationen, t.ex. staten.

Ombyggnad: Begreppet används här i dess allmänna betydelse, inkluderande **renovering** och **upprustning**, och alltså inte med den snävare definition som finns i plan- och bygglagen, där begreppet endast avser ombyggnader som innebär en påtaglig förnyelse.

Produktionskostnad består av byggkostnad och byggherrekostnad, inklusive mark och avgifter samt moms.³

Risk är ett för denna utredning centralt begrepp, som förklaras i avsnitt 6.6.

2.1.7 Angränsande utredningar

En rad andra aktuella statliga utredningar eller förslag angränsar till den här utredningen. De nämns här upplysningsvis, eftersom förslagen i dessa andra utredningar kan komma att påverka de finansiella förutsättningarna för bostadsbyggande.

³ BI: Bostadsbyggande – begrepp och kostnader.

Skärpt amorteringskrav för hushåll med höga skuldkvoter

Finansinspektionen föreslår ett skärpt amorteringskrav för hushåll med höga skuldkvoter. Förslaget föreslås träda i kraft mars 2018, och innebär en ändring i befintlig föreskrift FFFS 2016:16, Fi dnr 17-9236.

Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet

Utredningen om vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet lämnade sitt betänkande under mars 2017, SOU 2017:27. Utredarens uppdrag har varit att bland annat utreda de samhälls-ekonomiska effekterna av möjligheten att skattefritt sälja fastigheter i paketerad form.

Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet

Företagsskattekommittén lämnade sitt slutbetänkande under juni 2014, SOU 2014:40. Kommitténs uppdrag har varit att lämna förslag på ett nytt system för beskattning av bolag – föreslagna regler ska öka den skattemässiga neutraliteten mellan eget och lånat kapital, och om möjligt ersätta de nuvarande reglerna för ränteavdragsbegränsningar.

EU och kommunernas bostadspolitik

Utredningen EU & kommunernas bostadspolitik lämnade sitt betänkande under juni 2015, SOU 2015:58. Utredningens uppdrag har varit att utreda behovet av stöd till bostadsföretag på svaga marknader och kommunernas förutsättningar att bedriva en bostadspolitik som möjliggör att alla kan efterfråga en bostad av god kvalitet. Utredningen skulle också utreda behovet av mer förmånliga kreditgarantider för hushåll som vill investera i egnahem på landsbygden.

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd

Parlamentariska landsbygdskommittén lämnade sitt slutbetänkande under januari 2017, SOU 2017:1. Uppdraget har varit att lämna förslag till en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder. Ifråga om samhällsplanering och bostadspolitik har kommittén formulerat följande mål: bosättning i landsbygderna ska underlättas samt en samhällsplanering som underlättar

landsbygdernas utveckling. Till målen finns kopplat tre förslag varav ett avser särskilda landsbygdslån.

Plats för fler som bygger mer

Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande har lämnat sitt betänkande under december 2015, SOU 2015:105. Utredningens uppdrag har varit att undersöka förutsättningar för en bättre konkurrens, så att utbudet av nya bostäder långsiktigt kan anpassas till efterfrågan, och vid behov föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensen.

Stärkt ställning för hyresgäster

Hyresgästutredningen har lämnat sitt betänkande under mars 2017, SOU 2017:33. Utredningen har undersökt hur reglerna om hyresgästers inflytande vid ombyggnad tillämpas, och övervägt om hyresgästernas inflytande bör stärkas.

Utredningen om kommunal planering för bostäder

Regeringen har i direktiv 2017:12 gett i uppdrag att lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. I tilläggsdirektiv 2017:85 har ytterligare uppdrag tillkommit, bland annat ska utredningen kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv.

Energisparlåneutredningen

Utredningen om energisparlån, N 2016:02, utreder förutsättningarna för att införa statliga energisparlån i Sverige, och analyserar även möjligheterna att med hjälp av kreditgarantier eller bidrag få till stånd en ökad energieffektivisering i bebyggelsen.

3 Överväganden och förslag

Här sammanfattas de överväganden som gjorts och utredningens slutliga förslag. En övergripande målsättning är att underlätta finansiering utan att bidra till en oansvarig riskhantering. En strävan är också att undvika krångliga regler och så långt det går samordna föreslagna åtgärder med varandra och med närliggande regelverk. Utredningen ser åtgärderna som ett led i en ökad beredskap inför tider med mer begränsad tillgång till finansiering.

3.1 Statliga kreditgarantier 2.0

Utredningens bedömning är att statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande har en viktig funktion att fylla, framförallt för mindre aktörer och på svagare marknader och i synnerhet i sämre konjunkurlägen. En förutsättning är att låntagaren har återbetalningsförmåga och att det finns en efterfrågan på bostäderna till det pris de kommer att betinga. De statliga kreditgarantierna kan hantera kreditrisker men inte olönsamma investeringar. Syftet med de förändringar som utredningen föreslår är att tillämpningsområdet ska breddas, utan inslag av subvention. Vi bedömer att kreditgarantierna genom föreslagna ändringar kommer att bli mer attraktiva och i högre utsträckning kunna underlätta finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder.

Utredningen bedömer också att regelverket behöver bli tydligare och mer logiskt uppbyggt. Med en ny och moderniserad förordning blir det också lättare att nå ut med information om förändringarna och öka medvetenheten om kreditgarantierna hos berörda aktörer. I stället för att föreslå ändringar i den nuvarande förordningen presenterar utredningen därför ett förslag till helt ny förordning, med följande nya inslag.

3.1.1 Kreditgaranti för lån till ombyggnad och renovering

Utredningens förslag: Kreditgaranti ska kunna lämnas för ombyggnad utan krav på påtaglig förnyelse samt för renovering och upprustning av bostadsfastigheter.

För att nuvarande kreditgaranti ska kunna utgå för lån till ombyggnad måste ombyggnaden innebära en ”påtaglig förnyelse”, typiskt sett att antalet lägenheter ökar. Installation av hiss har t.ex. hittills inte räknats som påtaglig förnyelse, inte heller renovering och upprustning av befintliga bostäder. För att kunna möta bostadsbehovet till följd av ett ökat antal äldre personer i befolkningen anser utredningen att statlig kreditgaranti bör kunna lämnas även för lån till sådant som tillgänglighetsförbättrande åtgärder i gemensamma utrymmen i flerbostadshus. Kreditgarantierna borde också kunna spela en viss roll i förhållande till behovet av renovering och upprustning av 1960- och 70-talens flerbostadshus. Utredningen föreslår att kreditgaranti även ska kunna lämnas för lån till renovering och upprustning, utan inskränkning vad gäller typ av åtgärder. Lånet får dock inte avse underhåll.

Enligt den nuvarande kreditgarantiförordningen 1 § 2 får kreditgaranti ges för lån till ombyggnad *av lokaler m.m.* som ger ett tillskott av *ägarlägenheter*. Utredningen föreslår att begränsningen till *ägarlägenheter* tas bort.

Utredningens bedömning är att dessa åtgärder kan skapa möjligheter att få lån till projekt som bedöms lönsamma men som annars inte hade fått lån. Det kan t.ex. bidra till att öka tillgången på bostäder med god tillgänglighet för personer med nedsatt rörlighet. Framförallt kan en kreditgaranti för lån till renovering fylla en funktion i kombination med en eventuell tillfällig subvention, t.ex. en skatteförmån eller ett investeringsstöd, som sänker lånebehovet.

3.1.2 Kreditgaranti för lån till kostnader under projekteringen

Utredningens förslag: Kreditgaranti ska kunna lämnas för lån till projekteringskostnader avseende nybyggnad av bostäder, om låntagaren innehar mark med byggrätt eller har ett avtal om markanvisning med en kommun. Garantin får omfatta 90 procent av finansieringsbehovet i fråga om hyres- eller bostadsrätt och 95 procent av finansieringsbehovet om det gäller kooperativ hyresrätt.

Det är ofta svårt att få lån för utgifter i projekteringskedet. De nuvarande statliga kreditgarantierna lämnas inte för lån till utgifter innan byggstart. Om kommunen vill underlätta för mindre aktörer kan problemet delvis lösas genom att kommunen väntar med att ta betalt för sina tjänster – och för marken – till dess att byggkrediten kan lyftas. Men andra kostnader, t.ex. för arkitekturritningar, projektering av el och vvs samt geoteknisk undersökning, kan uppgå till stora belopp, vilket kan utgöra ett problem för mindre aktörer.

Kreditgarantisystemet är självfinansierande genom de avgifter som tas ut, och utredningen menar att kreditgaranti även bör kunna avse lån till projekteringskostnader. Utredningen har fått indikationer på att en möjlighet till statlig kreditgaranti skulle kunna öka möjligheterna att få lån till kostnader under projekteringsfasen. Utredningen har övervägt att begränsa möjligheten att få kreditgaranti till en lägre del av projekteringskostnaden än vad som gäller för kreditgarantier i övrigt, eller en mindre del av lånet, men funnit att det inte behövs, eftersom kreditgivaren för denna typ av lån kommer alltid att kräva en viss, förmodligen ganska hög, egeninsats. För att minimera risken för att projektet inte blir av och låntagaren därmed inte kan återbetala lånet, bör garantin däremot kopplas till att låntagaren, dvs. projektutvecklaren, har mark med byggrätt eller ett markanvisningsavtal med kommunen.

3.1.3 Höjt schablonbelopp vid låga marknadsvärden

Utredningens förslag: Det nuvarande schablonbeloppet för produktionskostnad höjs från 16 000 till 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea när det gäller nyproduktion. Det tydliggörs att detta även gäller kooperativ hyresrätt.

Kreditgaranti kan normalt sett lämnas för 90 procent av marknadsvärdet på fastigheten efter färdigställandet. Vid låga marknadsvärden kan Boverket i stället medge en garanti för ett lån på upp till 90 procent av *produktionskostnaden*, men bara upp till ett schablonbelopp på 16 000 kronor per kvadratmeter. Detta schablonbelopp har inte ändrats sedan 2012, då den här möjligheten infördes, och ter sig idag mycket lågt i förhållande till aktuella produktionskostnader. Utredningen föreslår att nivån på schablonvärdet ändras till 22 000 kronor per kvadratmeter när det gäller nyproduktion. Garantins omfattning kommer även fortsättningsvis att begränsas av hur stort lån som projektutvecklaren kan få.

Med utformningen av den nuvarande förordningen faller kooperativ hyresrätt utanför möjligheten att få en garanti beräknad på produktionskostnaden. I den föreslagna nya förordningen tydliggörs att detta även gäller kooperativ hyresrätt och att garantin då kan lämnas för 95 procent av produktionskostnaden upp till samma schablonbelopp.

Det har anförts att en höjning av schablonbeloppet skulle komma i konflikt med bolånetaket för egnahem, men garantin kan aldrig omfatta ett större belopp än lånet, så någon sådan konflikt uppstår aldrig i praktiken.

3.1.4 Omdefinierad krets av kreditgivare

Utredningens förslag: Avgränsningen av vilka långivare som kan teckna avtal om kreditgaranti utvidgas till att gälla även andra företag som erbjuder lån till bostadsbyggande och som står under tillsyn av Finansinspektionen.

Avgränsningen av vilka aktörer som kan komma i fråga för en kreditgaranti görs i nuvarande förordning genom en egen definition av begreppet *kreditinstitut*, varmed avses banker, kreditmarknadsföretag och försäkringsföretag. Definitionen har, utan att det framgår i förordningen, kommit att avse kreditgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen. Utredningen har övervägt att vidga kretsen av tänkbara aktörer som ska ges möjlighet att teckna ramavtal med Boverket om kreditgaranti. Samtidigt menar vi att det är mindre lämpligt att i förordningen utgå från begreppet *kreditinstitut*, i en annan bemärkelse än i närliggande regelverk. Utredningen föreslår begreppet *kreditgivare* i stället.

Att släppa kravet på tillsyn av Finansinspektionen skulle ställa stora krav på Boverket att bedöma om långgivaren uppfyller kravet på redbarhet enligt utlånings- och garantiförordningen. Utredningen menar därför att kravet på Finansinspektionens tillsyn bör kvarstå och tydliggöras i förordningen, men att möjligheten att teckna avtal om kreditgaranti bör utvidgas något till att avse även andra företag som erbjuder lån till bostadsbyggande och som står under Finansinspektionens tillsyn.

3.1.5 Möjliga förbättringar av nuvarande garantier

Utredningens förslag: Boverket får i uppdrag att se över kreditgarantiverksamheten med sikte på att kunna hålla lägre avgifter, arbeta med avgiftsklasser och ge tidigare besked om garantiavgiftens storlek, samt följa bankens marknadsvärdering och förtydliga garantins värde. Finansinspektionen får i uppdrag att klargöra garantins effekt på kapitaltäckningskravet.

Utredningen ser även möjligheter att förbättra kreditgarantierna inom ramen för nuvarande förordning och anser att:

- Boverket bör överväga om det går att ge besked om avgiften i ett tidigare skede, vilket skulle underlätta för projektutvecklare med små marginaler.
- Boverket skulle kunna se över avgiftsmodellen med sikte på att kunna hålla lägre avgifter och, förutsatt att omfattningen av garantigivning ökar, överväga att införa avgiftsklasser. Det skulle öka

förutsägbarheten och möjligheterna att räkna på effekten av garantin.

- I de fall kreditgivaren bedömer marknadsvärdet som högre än vad Boverket gör, bör Boverket, om inte särskilda skäl föreligger, utgå från bankens bedömning.
- Boverket bör förtydliga ramavtalen när det gäller värdet av garantin vid kreditprövningen.
- Finansinspektionen bör reda ut oklarheterna kring garantins effekt på kapitaltäckningskraven.

3.2 Marknadskompletterande topplån via Almi

Utredningens förslag: Almi får i uppdrag att hantera marknadskompletterande statliga topplån utan subvention för ny- och ombyggnad av bostäder med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt.

Topplånet ska lämnas utifrån en bedömning av byggaktörens återbetalningsförmåga och projektets förutsättningar och högst avse 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet, såvida det inte finns särskilda skäl för en högre belåningsgrad. Normalt kommer belåningsgraden att vara väsentligt lägre, eftersom byggaktören först ska ha uttömt möjligheterna att få bottenlån på den ordinarie kreditmarknaden.

De kontakter utredningen har haft visar att såväl mindre aktörer som aktörer på svaga bostadsmarknader har problem att klara bankens krav på eget kapital. Det uppstår ett finansiellt gap mellan hur mycket det kostar att bygga och hur mycket det går att få lån till. Statliga topplån skulle ge en högre sammanlagd belåningsgrad och därmed minska kravet på eget kapital. Det skulle kunna ha betydelse för t.ex. följande bostadsförsörjningsfrågor:

- Nyproduktion av hyresrätter på svagare marknader, där det finns ett dokumenterat behov av nya bostäder men det inte går att få tillräcklig belåning på rimliga villkor.

- Renovering och upprustning av hyresbostäder i socioekonomiskt svaga bostadsområden.
- Tillgång till finansiering för bostadsbyggande vid lågkonjunktur och finansiella kriser.

Utredningen har övervägt olika alternativ till avgränsning av och förutsättningar för statliga topplån för bostadsbyggande, liksom olika sätt att allokera medel för statliga topplån och vilken instans som ska hantera en sådan kreditgivning. Utredningen föreslår att Almi Företagspartner AB (Almi) får i uppdrag att hantera marknadskompletterande statliga topplån för ny- och ombyggnad av bostäder med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt.

Utredningen föreslår att Almi får utökade anslag för den organisations- och kompetensutveckling som behövs för att hantera utlåning till bostadsbyggande.

Den lösning utredningen har landat i innebär marknadskompletterande topplån utan inslag av subvention, en långivning som inte konkurrerar med annan kreditgivning. Villkoren för lånen ska ansluta till Almis nuvarande långivning, och fastställas utifrån en bedömning av byggaktörens återbetalningsförmåga och byggprojektets förutsättningar och få täcka högst 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet, såvida det inte finns särskilda skäl för en högre belåningsgrad. Detta upplägg innebär att det är mer fördelaktigt att lösa finansieringen med bottenlån på den ordinarie kreditmarknaden och därmed föreligger ingen risk för otillbörlig konkurrens från det offentliga eller för överutnyttjande.

Eftersom det inte handlar om en subvention behövs inte någon begränsning i form av att kommunen ska visa på behovet av bostäderna eller några restriktioner när det gäller hyresnivåer eller fördelning av bostäderna.

Utredningen har övervägt om även egnahem ska omfattas men menar att staten inte bör medverka till att enskilda hushåll skuldsätter sig över marknadsvärdet på huset. Det skulle dessutom kräva att man införde ett undantag från det nyligen införda bolånetaket. Utredningen har också övervägt att inkludera småhus som byggs av ett företag för försäljning, men kommit fram till att marknadsrisken till sist ändå bärs av ett enskilt hushåll.

3.3 Andra åtgärder

3.3.1 Statlig hyresförlustgaranti

Utredningens förslag: En statlig hyresförlustgaranti får mot avgift lämnas till den som bygger hyresrätter för egen förvaltning i kommuner vars befolkning ökat minst 2 procent de senaste tre åren men minskat under minst 5 av de 10 åren dessförinnan. Garantin ska avse 50 procent av utebliven hyra vid varje givet tillfälle och kunna infrias från sex månader till 15 år efter bostädernas färdigställande.

Garantin ska hanteras av Boverket, som får i uppdrag att ta fram en avgiftsmodell samt göra en bedömning av om och i så fall i vilken omfattning avgiften behöver subventioneras, samt utifrån det beräkna hur stort ett årligt anslag behöver vara.

Många kommuner som tidigare haft en successivt minskande befolkning har nu ett behov av nyproduktion till följd av inflyttning. I många fall finns dock en osäkerhet om framtida bostadsefterfrågan, vilket gör att möjligheterna att få finansiering för bostadsprojekt är små. Varken byggaktörer eller banker är beredda att investera i bostadsprojekt med på sikt svårbedömd vakansrisk. Utredningens bedömning är att det då inte hjälper med enbart kreditgarantier eller statliga lån för att få till stånd det bostadsbyggande som behövs, utan att det också krävs att staten bär en del av risken för framtida hyresförluster, för den händelse befolkningen åter skulle minska i den aktuella kommunen.

Utredningen föreslår att den som bygger hyresbostäder för egen förvaltning i en kommun som tidigare haft en trendmässigt minskande befolkning men där befolkningen under de senaste tre åren ökat minst 2 procent sammanlagt, ska kunna få en statlig hyresförlustgaranti. Trendmässig befolkningsminskning definieras som att befolkningen minskat under minst 5 av de 10 åren närmast innan den senaste treårsperioden.

Garantin ska avse hälften av framtida hyresförluster i händelse av vakanser till följd av att bostäderna inte går att hyra ut. Avtal om hyresförlustgaranti ska tecknas senast vid påbörjandet av byggprojektet och avse hyresförluster vid varje givet tillfälle efter en karenstid om 6 månader efter färdigställandet. Garantins omfattning

och utsträckning i tiden får bestämmas genom avtal, till ett högsta sammanlagt belopp om 15 miljoner kronor under som längst 15 år. Garantitagaren ska ha möjlighet att säga upp avtalet om garantin inte längre bedöms behövas. Utredningen bedömer att en statlig hyresförlustgaranti skulle underlätta finansieringen av mindre hyresrättsprojekt på svagare marknader.

För att undvika att garantin utnyttjas för att täcka hyresförluster som uppstår till följd av orimligt höga hyresnivåer, ska det ställas krav på rimliga och förhandlade hyror och på att hyrorna under avtalsperioden inte ökar mer än genomsnittligt för orten. Garantitagaren får inte på något sätt motverka att lägenheterna blir uthyrda.

Garantin föreslås hanteras av Boverket. Garantiavgiften ska fastställas med utgångspunkt i en värdering av statens risk men Boverket bör överväga om det är möjligt att betrakta dessa garantier som en grupp och sätta en enhetlig avgift, dvs. en och samma procentsats i förhållande till det garanterade beloppet. Boverket bör få i uppdrag att ta fram en avgiftsmodell och göra en bedömning av om och i så fall i vilken omfattning avgiften behöver subventioneras, samt utifrån det beräkna hur stort ett årligt anslag behöver vara.

3.3.2 Startbidrag till byggemskaper

Utredningens förslag: Ett startbidrag på upp till 300 000 kronor lämnas till byggemskaper för beräknade initiala projektkostnader i samband med ny- eller ombyggnad av bostäder. Bidraget införs som ett tillfälligt stimulansbidrag under fem år och hanteras av Boverket.

Genom ett visst begränsat tillskott av bostäder med inriktning på en viss målgrupp i ett lokalsamhälle, kan ibland såväl äldre hyreslägenheter som prisvärda småhus frigöras för andra bostadssökande. Ett sätt att lösa ett sådant litet men väl definierat bostadsbehov kan vara att ta tillvara ett engagemang från en byggemskap, dvs. en lokal grupp som gemensamt vill planera och låta bygga ett bostadshus åt sig – alternativt anordna bostäder genom ombyggnad.

Utredningen om bostäder för äldre har föreslagit ett statligt ”startbidrag” till byggemskaper för initiala projektkostnader, t.ex.

för att kunna anlita en projektsamordnare. Den här utredningen stödjer i stort sett detta förslag.

Grundläggande förutsättningar för bidrag bör vara 1) att de som ska bo i de planerade bostäderna har bildat en ekonomisk förening där ett antal medlemmar, motsvarande antalet lägenheter har satsat minst 10 000 kronor var och 2) att det finns en markanvisning eller ett motsvarande avtal med ett bostadsföretag eller en markägare om tillgång till en fastighet att bebygga eller bygga om. Ansökan ska avse budgeterade kostnader på upp till 300 000 kronor för ett bostadsprojekt. En ekonomisk förening måste enligt lag ha minst tre medlemmar. Utredningen har övervägt att kräva ett högre antal medlemmar i byggemenskapen men ser ingen naturlig gräns och föreslår i stället att stödbeloppet ska stå i rimlig proportion till antalet planerade bostäder – om det är ytterst få medlemmar ska det inte gå att få ut det högsta stödbeloppet. Startbidraget föreslås kunna ges oavsett upplåtelseform.

Stödet lämnas under en femårsperiod och hanteras av Boverket. Utredningen bedömer att ett sådant tillfälligt stimulansbidrag i kombination med riktad information, bland annat till kommuner, kan bidra till att öka intresset för denna planeringsform.

Utredningen bedömer att när det gäller nyproduktion skulle ett startbidrag kunna kombineras med en statlig kreditgaranti för lån till kostnader under projekteringskedet. Dessa åtgärder skulle var för sig eller sammantaget underlätta för byggemaskaper att finansiera det inledandet skedet.

3.3.3 Översyn av redovisningsreglerna

Utredningens förslag: Bokföringsnämnden får i uppdrag att göra en översyn av K3-regelverket när det gäller det sätt på vilket nyttjandevärdet av en nybyggd hyresfastighet ska beräknas. Inriktningen ska vara att diskonteringsräntan ska utgå från verklig finansieringskostnad.

Kravet på omedelbar nedskrivning av det bokförda värdet på nybyggda bostäder upplevs av mindre aktörer som ett hinder för byggande av hyresrätter på svagare bostadsmarknader. Nedskrivning

ska göras när det bedömda marknadsvärdet blir lägre än investeringskostnaden, och på ett sätt som beskrivs i de så kallade K3-reglerna.

Utredningen föreslår att Bokföringsnämnden får i uppdrag att göra en mindre översyn av K3-regelverket. Översynen ska avse hur man räknar fram nuvärdet av ett framtida kassaflöde vid bestämningen av nyttjandevärdet av en nybyggd bostadsfastighet. Inriktningen bör vara att diskonteringsräntan ska sättas utifrån faktisk finansieringskostnad, utan att behöva ta hänsyn till ett högt direktavkastningskrav vid den tänkta framtida försäljningstidpunkten. Utredningen bedömer att det skulle underlätta för mindre byggaktörer på svagare bostadsmarknader.

3.3.4 Tidigare utbetalning av investeringsstödet

Utredningens förslag: Reglerna för investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder ändras, så att en viss del av stödet betalas ut i förväg. Boverket får i uppdrag att lämna förslag på hur stor del av det beviljade beloppet som bör lämnas som förskott.

Det nuvarande investeringsstödet betalas ut i efterhand, när bostäderna färdigställts. Det gör att stödet bara kan främja byggaktörer som är tillräckligt starka för att få tillräcklig extern finansiering och komma igång på egen hand. Om stödet i stället betalas ut i förskott kan det bidra till byggaktörens insats av eget kapital i samband med byggkrediten och därigenom minska behovet av extern finansiering och statlig kreditgaranti. Det skulle vara särskilt välkommet för mindre projektutvecklare, som inte har samma möjlighet att ställa säkerhet som större byggaktörer, och på svagare marknader, där banken ställer höga krav på eget kapital.

Utredningen föreslår att reglerna för investeringsstödet ändras så att stödet delvis betalas ut i förskott. I flera aktuella stödförordningar inom bostadssektorn betalas 75 procent av stödet ut i förskott. Boverket bör få i uppdrag att utreda vilken nivå av förskott som är lämplig när det gäller investeringsstödet.

4 Konsekvensbedömningar

Beskrivningen av problembilden och analysen av de olika förslagen återfinns i kapitel 7 respektive 11. I detta kapitel redovisas bedömda konsekvenser för olika aktörer av utredningens förslag.

4.1 Övergripande om ekonomiska konsekvenser

Givet de svårigheter som finns att bedöma de kvantitativa ekonomiska effekterna av utredningens förslag, läggs tonvikten här vid att göra kvalitativa bedömningar av förslagets konsekvenser. Det gäller främst konsekvenser för

- ny- och ombyggnad av olika upplåtelseformer
- intäkter och kostnader för stat, kommuner, byggaktörer och hushåll
- bostads- och finansmarknadens funktionssätt.

I avsnitt 4.2 görs dock även övergripande kvantitativa bedömningar av de ekonomiska effekterna av föreslagna åtgärder på statens intäkter och kostnader, givet antaganden om hur mycket en föreslagen åtgärd kommer att efterfrågas samt andra relevanta antaganden.

Det är i huvudsak följande grupper som berörs av utredningens förslag:

- byggaktörer
- staten och olika myndigheter
- kommuner
- kreditgivare
- hushåll
- företag i andra branscher.

4.1.1 Kvalitativa konsekvensbedömningar

Utredningens förslag bedöms i sin helhet kunna bidra till att tillskottet av bostäder blir större, jämfört med om inga av utredningens förslag genomförs. Dessutom bedöms var och en av de enskilda förslagen förbättra finansieringsförutsättningarna och därmed positivt påverka ny- och ombyggnad av bostäder.

Produktionen av bostäder är för närvarande nära taket för tillgänglig kapacitet vad gäller arbetskraft. Det finns också tecken på att vissa marknadssegment börjar bli mättade.¹ De föreslagna åtgärderna bedöms därmed på kort sikt endast marginellt påverka antalet ny- och ombyggda bostäder, totalt sett i landet. Däremot kan förslagen även i närtid ha en positiv effekt på ny- och ombyggnad för vissa marknadssegment, som svagare marknader.

Större effekt i sämre konjunktur

Utredningens föreslagna åtgärder bedöms ha liten effekt i nuvarande konjunkturläge, eftersom byggresurserna framförallt riktas mot områden där finansieringen inte är ett problem. Vid en vikande konjunktur, då priserna ligger stilla eller faller, kan dock förslagen utgöra ett stöd för bostadsbyggandet även på de bostadsmarknader som är heta just nu. Bättre finansieringsförutsättningar kan vara en faktor som till en begränsad kostnad stöttar bostadsbyggandet.

Effekter på ny- och ombyggnad

I kapitel 11 analyseras effekterna av utredningens åtgärdsförslag och tabell 4.1 och 4.2 ger en schematisk sammanfattning. Utredningen bedömer att föreslagna åtgärder genomgående kommer att ha positiva övergripande effekter på ny- och ombyggnad av bostäder.

¹ Enligt Boverkets Indikatorer, november 2017, har utbudet av bostadsrätter till salu på den ordinarie andrahandsmarknaden ökat i landet som helhet och priserna fallit något.

Tabell 4.1 Övergripande effekter på ny- och ombyggnad

	Övergripande effekt
Statliga kreditgarantier 2.0	+
Ny modell för statliga topplån	++
Hyresförlustgaranti	+
Startbidrag för byggemskaper	+
Översyn av K3-regelverket	+
Tidigare utbetalning av investeringsstöd	+

++ positiv effekt, + viss positiv effekt, 0 ingen effekt, (-) viss risk för negativ effekt, - negativ effekt.

När det gäller utredningens fokusområden, svagare marknader, mindre aktörer samt hyresbostäder och studentbostäder, visas de förväntade effekterna i tabell 4.2, baserat på analysen i kapitel 11. Även effekterna i händelse av en finansiell kris eller vid ekonomisk instabilitet visas i tabellen.

Alla förslag bedöms ha positiva effekter på svaga marknader, genom att de underlättar finansieringen. Detsamma gäller vid ekonomisk osäkerhet, där framtidsutsikterna är oklara och det kan vara svårare att få finansiering. Utredningen ser positiva effekter i huvudsak för mindre byggaktörer, framförallt på svaga och ofta lokalt avgränsade bostadsmarknader. Effekterna på hyres- och studentbostäder bedöms som svagt positiva. Där bedömer utredningen att den största effekten ligger i en tidigare utbetalning av investeringsstödet. Nyproduktionen av hyresbostäder på svaga marknader och mindre aktörer gynnas också av den föreslagna hyresförlustgarantin. Statliga kreditgarantier och topplån förväntas gynna alla former av bostadsbyggande och därmed också hyresrätter och studentbostäder.

Tabell 4.2 Effekter på ny- och ombyggnad på utredningens fokusområden

	Svaga marknader	Ekonomisk instabilitet	Mindre byggaktörer	Hyres- bostäder	Student- bostäder
Statliga kreditgarantier 2.0	++	++	+	+	+
Ny modell för statliga topplån	++	++	++	+	+
Hyresförlustgaranti	++	+	+	++	0
Startbidrag för byggemskaper	+	0	+	+	0
Översyn av K3-regelverket	+	+	+	+	0
Tidigare utbetalning av investeringsstöd	+	+	++	++	+

++ positiv effekt, + viss positiv effekt, 0 ingen effekt, (-) viss risk för negativ effekt, - negativ effekt.

Konsekvenser för intäkter och kostnader för staten

En övergripande kvalitativ bedömning av de statsfinansiella konsekvenserna av utredningens förslag till åtgärder visas i tabell 4.3. Alla förändringar av kreditgarantierna som utredningen föreslår orsakar vissa administrativa kostnader men dessa täcks av Boverkets avgifter för garantierna. Det uppstår däremot kostnader i samband med igångsättandet av hyresförlustgarantin samt för en eventuell subvention av den.

Den nya modellen för statliga topplån orsakar både en engångskostnad i form av ett tillskott till Almis lånefond för topplånen och en permanent effekt i form av administrativa kostnader som uppstår hos Almi.

Startbidraget för byggemaskiner orsakar kostnader i relation till antalet byggemaskiner som får bidraget men bara upp till det tak som sätts av anslaget. Utöver detta tillkommer kostnader för Boverket för administrationen av bidraget.

Översynen av K3-regelverket bedöms kunna hanteras inom ramen för Bokföringsnämndens ordinarie verksamhet.

Effekten av investeringsstödet är en engångseffekt i form av en tidigareläggning av utgifterna och kostnaden utgörs av räntekostnaderna av denna förskjutning. Totalt sett är effekten dock noll, eftersom det totala årliga anslaget för investeringsstödet inte överskrider.

Tabell 4.3 Förekomst av statsfinansiella konsekvenser

	Kostnader
Statliga kreditgarantier 2.0	nej
Ny modell för statliga topplån	ja
Hyresförlustgaranti	ja
Startbidrag för byggemaskiner	ja
Översyn av K3-regelverket	nej
Tidigare utbetalning av investeringsstödet	nej

4.1.2 Konsekvenser om förslagen inte genomförs

Utredningens bedömning är att om inte någon av de förslagna åtgärderna genomförs, kommer bostadsbyggandet i mindre kommuner utanför storstadsområdena att fortsatt ligga på en låg nivå, med risk

för att bostadsbyggandet, inklusive ombyggnad och renovering, på svagare marknader inte kommer att motsvara behovet.

För att kunna bedöma additionaliteten (dvs. om förväntade effekter annars inte skulle ha uppstått) av föreslagna åtgärder behövs en uppfattning om hur utvecklingen på bostadsmarknaden utan ytterligare statlig intervention skulle se ut i framtiden, helst på lokal nivå.

Boverket har i en rapport till regeringen föreslagit att bedömningar av det framtida bostadsbyggnadsbehovet ska göras årligen med en prognoshorisont på tio år.² Boverkets förslag har under våren 2017 varit ute på remiss och regeringen har även tillsatt en särskild utredare för att med Boverkets förslag som utgångspunkt lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska fördelas på kommunerna.³ Boverket skulle under hösten 2017 ha påbörjat ett arbete med regionala byggbehovsprognoser för bostäder. Tyvärr har detta arbete stött på tekniska problem, vilket gör att utredningen inte har fått tillgång till någon regional fördelning av det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utgångspunkten för utredningens bedömning av vad som skulle hända om inte föreslagna åtgärder vidtas är därför den övergripande bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, som Boverket presenterade i juli 2017, kompletterat med den bild som utredningen fått av situationen, särskilt på svagare bostadsmarknader och för mindre aktörer, och som visas i kapitel 7 samt aktuellt bostadsbyggande, som redovisas i avsnitt 6.1.

Boverkets senaste bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, i juli 2017, är att det behöver byggas 600 000 bostäder i landet fram till 2025, motsvarande i genomsnitt 66 700 nya bostäder per år, med en nivå på drygt 80 000 bostäder årligen under de första fyra åren.⁴ Behovet drivs av flera faktorer, bland annat befolkningstillväxt, konjunkturläge och en åldrande befolkning. Som nämns i kapitel 6 påbörjades i hela landet cirka 64 600 bostäder under 2016. Boverkets prognos är att det påbörjas 76 000 bostäder år 2017 och 73 500 bostäder år 2018.⁵ Utredningen ser att det i många kommuner utanför storstadsområdena har byggts ytterst få bostäder under de senaste 10–15 åren. Dessutom byggs det inte bostäder i den utsträckning som dessa kommuner ser

² Boverket, 2016: *En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet*.

³ Dir. 2017:12 *Kommunal planering för bostäder*.

⁴ Boverket, 2017: *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*.

⁵ Boverket, 2017: *Boverkets indikatorer*, november 2017.

behov av (figur 6.3). Såväl finansieringsproblem som lönsamhetsproblem ligger till grund för det låga bostadsbyggandet på de svagare bostadsmarknaderna (se t.ex. avsnitt 7.2.6).

Slutsatsen är att bostadsbyggandet utan några åtgärder kommer att fortsätta att vara lågt eller obefintligt på de svagare marknaderna. Därmed har alla åtgärder som underlättar finansieringen en potential att påverka bostadsbyggandet positivt och effekterna av de av utredningen föreslagna åtgärderna är i grunden additionella.

Alternativa sätt att underlätta finansieringen

Ett alternativt sätt att underlätta finansiering av ny- och ombyggnad samt renovering och upprustning är att genom investeringsstöd minska behovet av kapital som behöver förräntas. Investeringsstöd förbättrar framförallt lönsamheten, men om utbetalning sker i förskott kan det även underlätta finansieringen.

4.2 Konsekvenser för statsbudgeten

De av utredningens åtgärdsförslag som har direkta effekter på statsbudgeten är i första hand förslagen om statligt toplån och startbidrag för byggemenskap. Därutöver kan det krävas ett anslag för en viss subvention av avgifterna för hyresförlustgarantin.⁶

4.2.1 Breddade kreditgarantier

Utredningen föreslår att kreditgaranti ska kunna lämnas för lån till renovering och för utgifter i projekteringsskedet samt att schablonbeloppet för produktionskostnaden ska höjas. Dessa förändringar bedöms rymmas inom Boverkets befintliga ram för kreditgarantier. Avgiften för kreditgarantier ska följa självkostnadsprincipen. Därmed har förslaget inga statsfinansiella konsekvenser.

⁶ Budgetlagen (2011:203), 3kap. 6 §.

4.2.2 Statliga topplån

För att kunna genomföra förslaget om statligt topplån behövs både administrativa resurser och ett särskilt anslag till Almi lånefond.

Kostnader för administration av topplån till bostadsbyggande

Almis organisation är idag anslagsfinansierad. Hur Almi får använda det statliga anslaget styrs via ägaranvisningen till Almi.⁷ Anslaget får användas till drift av verksamheten (personal, hyra m.m.) vid såväl moderbolaget som dotterbolagen i vilka låneverksamheten bedrivs. I ägaranvisningen anges inte något om hur ränteintäkter ska användas och därmed finns det inte krav att långivningsverksamheten ska bäras av ränteintäkter.

För att kunna hantera även statliga topplån till bostadsproduktion kommer Almi att behöva utveckla sin organisation, inte minst ifråga om nödvändig kompetens för att kunna bedöma affärs- och kreditrisker som är speciella för utlåning till bostadsprojekt. Utifrån antaganden om omfattningen av arbetsinsatsen för Almi gör utredningen följande bedömning av kostnaderna för organisationsutveckling och ny infrastruktur:

- Antal personer (kredithandläggare) som behöver kompletterande utbildning: 150. Kostnad per handläggare: 20 000 kronor. Kostnad $150 \times 20\,000 = 3$ miljoner kronor. Därtill licenser och annan nödvändig infrastruktur: 2 miljoner kronor. Totalt 5 miljoner kronor.
- Antal låneansökningar per år: 100–200, där varje projekt består av 10–20 bostäder.
- Antal nya helårstjänster à 1 miljon kronor: 8–10. Total årlig kostnad: 8–10 miljoner kronor. Behovet av nya tjänster är dock beroende av antal projektansökningar.

⁷ Relevanta paragrafer i ägaranvisningen är: § 6, § 7 punkt 2 b och § 8.

Utökade statliga anslag till Almis utlåningsportfölj

För att kunna låna ut pengar till bostadsbyggande behöver Almi även utökade anslag till låneportföljen. Den nya låneverksamheten bör inte konkurrera med utlåningen till innovativa små och medelstora företag utan utredningen föreslår att staten tillskjuter nytt kapital, som öronmärks för marknadskompletterande statliga topplån till bostadsutvecklingsprojekt. Som underlag för bedömningen av behovet av statligt anslag har följande antaganden gjorts:

- Antal kvadratmeter per lägenhet: 65 kvm.
- Produktionskostnad per kvadratmeter: 30 000 kr/kvm.
- Antal bostäder per år med statligt topplån: 2 000.
- Total produktionskostnad för 2 000 lägenheter: 3,9 miljarder kronor.
- Statligt topplån på 20 procent av produktionskostnaden.
- Hela topplånet används under hela byggtiden.
- Byggtid från beviljat bygglov till inflyttning: 1 år. En genomsnittlig byggtid kan vara 2 år, men då beräkningen förutsätter att hela beloppet lånas av byggaktören under hela byggtiden – vilket bör vara en överskattning – kan ett antagande om en byggtid på 1 år neutralisera detta antagande.

Baserat på dessa antaganden föreslår utredningen ett anslag på 780 miljoner kronor för det statliga topplånet. Storleken på det anslag som bedöms behövas kan bli större med andra antaganden, exempelvis en större andel statligt topplån, reservationer för kreditförluster, högre produktionskostnader eller större efterfrågan på det statliga topplånet, men också mindre, med antaganden om färre bostäder eller mindre lägenhetsstorlekar. Eftersom Almi är ett helägt statligt bolag och under förutsättning att Almi behåller den nominella lånefonden intakt är utredningens bedömning att förslaget inte har några statsfinansiella konsekvenser.

Känslighetsanalys

Budgetkonsekvenserna beror på antalet projektansökningar. Budgetkonsekvenser vid olika antaganden om efterfrågan på topplånet:

- Huvudalternativ: 2 000 bostäder per år, baserat på ett antagande om 20 bostäder per kommun i 100 kommuner. Låneram: 780 miljoner kronor. Behov av 8–10 handläggare: totalt 8–10 miljoner kronor.
- Minimalalternativ: 1 000 bostäder per år, baserat på ett antagande om 10 bostäder per kommun i 100 kommuner. Låneram: 390 miljoner kronor. Behov av 4–5 handläggare: totalt 4–5 miljoner kronor.
- Maximalalternativ: 3 000 bostäder per år baserat på ett antagande om 30 bostäder per kommun i 100 kommuner. Låneram: 1 170 miljoner kronor. Behov av 12–15 handläggare: totalt 12–15 miljoner kronor.

Kostnaden för administrationen genom Almi ligger i alla tre alternativen på 4 000–5 000 kronor per lägenhet.

4.2.3 Hyresförlustgaranti

Om hyresförlustgarantin lämnas mot en riskavspeglande avgift har åtgärden inga konsekvenser för statsbudgeten. Om avgifterna däremot behöver subventioneras, för att garantin ska fylla den avsedda funktionen tillkommer en kostnad för staten. För att kunna göra en bedömning av hur stor den kostnaden i så fall blir, behöver Boverket först fastställa hur hög garantiavgift som behöver tas ut för att täcka statens risk.

Administrativa kostnader för Boverket

Hyresförlustgarantin bör hanteras av Boverket. De administrativa kostnaderna ska huvudsakligen täckas av garantiavgifter. Förslaget är dock förenat med vissa startkostnader, som bedöms uppgå till ungefär 2 miljoner kronor, bland annat för information om garantin.

4.2.4 Startbidrag för byggemenskaper

Utredningen föreslår ett startbidrag om 300 000 kronor per nystartad byggemenskap. Därmed är de statsfinansiella konsekvenserna direkt korrelerade till antal byggemenskaper som kommer att söka bidraget. Det är oklart hur många byggemenskaper som är på gång i Sverige. Föreningen för byggemenskaper i Sverige har totalt 15 byggemenskaper registrerade som medlemmar. Ytterligare 8 byggemenskaper befinner sig i planeringsstadiet med oklart eller passerat startår för byggandet.⁸

Utredningen bedömer (se avsnitt 11.4.2) att det kan finnas en efterfrågan på mellan 5 och 15 projekt med mellan 50 och 300 lägenheter per år, vilket skulle motsvara mellan 1,5 miljoner kronor och 4,5 miljoner kronor. Under antagande om 15–20 lägenheter per projekt ligger kostnaderna för startbidraget på 15–20 000 kronor per lägenhet, förutsatt att alla föreningar får högsta möjliga belopp.

Administrativa kostnader för Boverket

Startbidraget till byggemenskaper bör hanteras av Boverket. Hur stora de administrativa kostnaderna blir är delvis en funktion av i vilken utsträckning stödet efterfrågas. Utredningen bedömer att genomförandet av förslaget kommer att kräva ungefär en kvarts helårstjänst, till en kostnad av cirka 250 000 kronor per år plus löneökningar. Därutöver ett engångsbelopp på cirka 2 miljoner kronor för information, IT-infrastruktur, framtagande av rutiner m.m.

4.2.5 Översyn av K3-regelverket

Översynen av K3-regelverket föreslås genomföras av Bokföringsnämnden. Utredningen bedömer att det kan göras inom ramen för myndighetens nuvarande uppdrag.

⁸ Föreningen för byggemenskapers webbplats, november 2017.

4.2.6 Tidigare utbetalning av investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder

Enligt gällande regler betalas investeringsstödet ut när huset är färdigbyggt. En tidsmässig förskjutning av stödet kan ha en budgeteffekt, framförallt om det innebär att stödet flyttas mellan budgetåren. Detta är dock bara en engångseffekt, förutsatt att det totala byggandet med investeringsstöd är oförändrat. Stödet kommer – beroende på byggtiden – att betalas ut ett till två år tidigare än enligt nuvarande regler. Givet att den avsedda effekten är att öka byggandet av hyresrätter och studentbostäder med investeringsstöd så ökar belastningen på statsbudgeten i motsvarande grad, men aldrig över det budgeterade anslaget på 3,2 miljarder kronor per år från 2018.

Förslaget innebär en viss risk att stöd utbetalas till projekt som inte blir av. Detta kan inte hända vid nuvarande hantering, eftersom hela bidraget betalas i efterskott. Den nya ordningen kan förväntas öka de administrativa kostnaderna, genom behov av hantering av två utbetalningstillfällen i stället för ett samt hantering av ett antal återkrav. Att fler byggaktörer förväntas ansöka om investeringsstöd till följd av att nyttan av stödet ökar, bör också öka de administrativa kostnaderna för Boverket och länsstyrelserna. Boverkets och länsstyrelsernas administration av bidraget bedöms dock rymmas inom det budgeterade anslaget.

4.2.7 Sammanfattning statsfinansiella effekter

De statsfinansiella konsekvenserna uppskattas uppgå till:

- I huvudalternativet 8–10 tjänster på Almi för att bygga upp och hantera utlåningsverksamheten på Almi. Den beräknade kostnaden ligger på 8–10 mnkr/år, plus årliga löneökningar.
- Initial finansiering motsvarande 5 miljoner kronor för att utveckla Almis organisation och befintliga medarbetares kompetens, samt infrastruktur i form av lokaler, IT-stöd och annat som behövs för att även kunna erbjuda lån till bostadsprojekt.
- Startkostnader för hyresförlustgarantin på cirka 2 miljoner kronor.
- Kostnader för en eventuell subvention av avgiften för hyresförlustgarantin.

- En kvarts årstjänst i fem år på Boverket för hantering av startbidraget för byggemenskaper och information till berörda aktörer i samband med lanseringen av detta tillfälliga stimulansbidrag, motsvarande 0,25 mnkr/år.
- Ett engångsbelopp till Boverket på cirka 2 miljoner kronor för information, IT-infrastruktur, framtagande av rutiner i samband med startbidraget för byggemenskaper.
- Kostnaden för startbidraget för byggemenskaper bör budgeteras till högst 5 miljoner. Utgifterna beräknas dock hålla sig inom ett intervall på 1,5 mnkr/år och 4,5 mnkr/år. I huvudalternativet uppskattas utgifterna till 3 mnkr/år.

I tabell 4.4 sammanfattas de statsfinansiella konsekvenserna. Därtill kommer engångsanslaget på 780 miljoner kronor till Almi.

Tabell 4.4 Statsfinansiella konsekvenser

	Mnkr	Minimum	Maximum
Statliga topplån			
- Administration	8–10 mnkr/år	4–5 mnkr/år	12–15 mnkr/år
- Igångsättande	5 mnkr	5 mnkr	5 mnkr
Hyresförlustgaranti*			
- Igångsättande	2 mnkr	2 mnkr	2 mnkr
Startbidrag			
- Förväntat utfall bidraget	3 mnkr/år	1,5 mnkr/år	4,5 mnkr/år
- Administration	0,25 mnkr/år	0,25 mnkr/år	0,25 mnkr/år
- Igångsättande	2 mnkr	2 mnkr	2 mnkr
Summa engångskostnader	9 mnkr	9 mnkr	9 mnkr
Summa årliga kostnader, avrundat	11–13 mnkr	6–7 mnkr	17–20 mnkr
Summa kostnader år 1, avrundat	20–22 mnkr	15–16 mnkr	26–29 mnkr

* Om avgiften skulle behöva subventioneras tillkommer kostnaden för subventionen.

4.3 Ekonomiska konsekvenser för andra aktörer

4.3.1 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

I den mån bostadsbyggandet ökar som en följd av utredningens förslag kommer det indirekt att påverka kommuners ekonomi. Att det byggs hyreslägenheter i mindre kommuner med svagare bostads-

marknader kan möjliggöra och främja en befolkningstillväxt, vilket kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget och därigenom möjligen även ha positiva effekter på sysselsättningen. I den mån ökat bostadsbyggande leder till att äldre personer kan bo kvar längre inom det ordinarie bostadsbeståndet, och inte behöver bo i särskilt boende, blir kommunernas kostnader för vårdboenden lägre än de annars skulle varit. Om äldre personer flyttar från småhus på landsbygden till nybyggda bostäder på centralorten kan kommunens kostnader för såväl hemtjänst som bostadsanpassning minska. Inget av utredningens förslag kommer däremot att ha några *direkta* ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.

4.3.2 Ekonomiska konsekvenser för företag

Det är främst företag inom byggsektorn som direkt berörs av utredningens förslag. Men att det finns tillgång till bostäder för arbetskraften är också en förutsättning för att företag ska kunna etablera en verksamhet eller fortsätta sin verksamhet.

Ökat schablonbelopp

I kapitel 11 visas att effekten av ett höjt schablonbelopp i huvudsak är att projektet helt eller i större utsträckning kan finansieras med bottenlån, till en lägre ränta, i stället för med topplån till en högre ränta. Konsekvensen för bostadsutvecklare bör därmed vara en ökad vinst för de företag som bygger, förutsatt att inte sänkningen av räntekostnaderna äts upp av avgiften för kreditgarantin.

Kreditgaranti för lån till renovering och ombyggnad

Kreditgaranti för lån till renovering och ombyggnad kan innebära en tydlig riskbegränsning, framförallt för kreditgivare, men också för bostadsutvecklare, särskilt när det gäller projekt med hög osäkerhet. Kreditgarantin kan möjliggöra finansiering på den ordinarie kreditmarknaden av renoveringar och ombyggnader som annars inte hade kunnat finansieras och som annars möjligtvis inte hade genomförts.

Kreditgaranti för lån till utgifter i projekteringsskedet

Kreditgaranti för lån till utgifter i projekteringsskedet kan innebära en tydlig riskbegränsning för projektutvecklaren och i ännu högre grad för kreditgivaren, för projekt med hög eller oklar risk att fallera. De positiva effekterna gäller i huvudsak för mindre aktörer. Kreditgarantin kan möjliggöra en finansiering på den ordinarie kreditmarknaden av en projektering som annars inte hade kunnat finansieras. Men kreditgarantin kan också öka den moraliska risken dvs. locka till affärer som har hög sannolikhet att fallera eller till finansiering av projekt som står på skakig grund.

Statligt topplån till nybyggnad, ombyggnad och renovering

Det statliga topplånet är avsett att täcka det gap som uppstår mellan å ena sidan eget kapital och tillgänglig finansiering från kreditgivare och å andra sidan projektkostnaderna, i de fall lånebehovet på den ordinarie kreditmarknaden inte kan uppnås, även om det rör sig om ett lönsamt projekt. Projektutvecklaren får tillgång till ett statligt topplån, som täcker detta gap till en något högre kostnad än det lån som finns tillgängligt. Effekten av detta blir att projektutvecklaren kan genomföra projekt som är lönsamma, givet den vägda⁹ kapitalkostnaden. Eftersom den genomsnittliga vägda kapitalkostnaden av en finansiering med topplån är högre än motsvarande lånefinansiering med enbart bottenlån, kan vissa projekt som hade varit lönsamma om hela lånet hade haft samma villkor som bottenlånet, bli olönsamma med topplån.

Totalt sett kan alltså fler lönsamma projekt genomföras med än utan tillgång till statliga topplån, vilket leder till en ökad vinst för projektutvecklare. Samtidigt ökar det administrativa arbetet något för projektutvecklaren och hen måste göra två låneansökningar, en till banken och en till Almi. Mycket av underlaget till banken kan dock antagligen användas även för Almi, varför den tillkommande administrationen i huvudsak avser kompletteringar till Almi avseende det befintliga underlaget.

⁹ Genomsnittlig vägdd kapitalkostnad = andel av bottenlånet av den totala finansieringen x ränta för bottenlånet + andel topplån av finansieringen x ränta topplån + andel eget kapital av den totala finansieringen x avkastningskrav för eget kapital.

Hyresförlustgaranti

Hyresförlustgarantin begränsar risken för förluster till följd av vikande efterfrågan och ökar därmed möjligheterna för byggaktörer att bygga hyresbostäder för egen förvaltning på svagare bostadsmarknader. Det gynnar företag på marknader där det finns en osäkerhet om framtida efterfrågan. Att staten övertar en del av risken innebär en moralisk risk, som i möjligaste mån hanteras genom en karenstid på 6 månader, att garantin inte omfattar mer än hälften av hyresförlusten och att krav ställs på att hyresvärden ska ha gjort vad hen kan för att få lägenheterna uthyrda.

Startbidrag för byggemenskaper

Utöver byggemenskaperna gynnas i huvudsak konsulter som anlitas av byggemenskaper genom stödet. Det föreslagna startbidraget beräknas täcka cirka 300 konsulttimmar per projekt.

4.3.3 Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare

De ekonomiska konsekvenserna för kreditgivare av förslagen rörande kreditgarantierna är sammanfattningsvis neutrala eller positiva, genom att de stimulerar bankernas utlåning utan ökad risk och därmed ökar deras vinster i relation till den ökade utlåningen.

Introduktionen av ett statligt topplån kan ha negativa effekter för bankerna. Har banken gett lån utan kreditgaranti och låntagaren får ett statligt topplån, efter att banken har beviljat lån utan kunskap om detta topplån, påverkas projektrisken negativt och därmed bankens förväntade utfall av lånet. Lånerisken har då ur bankernas perspektiv prissatts på felaktiga grunder och den förväntade vinsten minskar eller blir negativ. Problemet är dock mer av teoretisk natur, eftersom en kreditgivare som överväger att medge ett bottenlån i praktiken måste vara angelägen om att ha en bild av den totala finansieringen. Har däremot bankens långivning skett med en kreditgaranti, förändras inte den förväntade ekonomiska effekten för banken av ett statligt topplån.

Förslaget om att omdefiniera kretsen av långivare som kan komma i fråga för kreditgarantier bedöms kunna öka konkurrensen på kredit-

marknaden något i förhållande till nuvarande regler. Förslaget har positiva effekter för kreditgivare som annars inte hade kunnat få kreditgaranti. Förslaget kan ha negativa effekter för bankernas marginaler för kreditgivning med garantier till bostadssektorn. Samhälls-ekonomiskt bör denna förlust för kreditgivarna mer än väl uppvägas av vinsten för låntagarna.

4.3.4 Ekonomiska konsekvenser för hushåll

De ekonomiska konsekvenserna för hushållen är svåra att kvantifiera. I grunden vinner hushållen på att det byggs fler lägenheter. En del hushåll kommer att kunna dra nytta av att kunna bo i hus med rimliga hyror. En del kommer att kunna bo kvar på orter eller i kommunal delar där det annars inte skulle byggas, något som i hög grad gynnar äldre personer.

4.4 Samhällsekonomisk bedömning

De samhällsekonomiska effekterna av utredningens förslag beror framförallt på vilken effekt de kan få på ny- och ombyggnad av bostäder. Som framgick i kapitel 11 bedömer utredningen att de föreslagna åtgärderna kommer att ha liten effekt på det totala bostadsbyggandet i närtid. Under antagande om att den totala effekten av utredningens förslag ligger på 1 000–3 000 lägenheter per år så är effekten på bostadsbyggandet av utredningens förslag inte särskilt stor. Det finns andra restriktioner än eventuella finansieringssvårigheter för bostadsbyggandet som utredningen bedömer spelar större roll, t.ex. arbetskraftsbristen inom byggsektorn¹⁰. Däremot kan utredningsförslagen få större effekt på medellång sikt och i en fas av ekonomisk nedgång eller finansiell kris.

Utredningens förslag måste också ses mot bakgrund av övergripande samhälleliga mål, såsom målet om en levande landsbygd och delmålet för bostadspolitiken om långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

¹⁰ Boverket, 2017: *Boverkets indikatorer november 2017*.

Nollalternativet har beskrivits i avsnitt 4.1.2. Det är utredningens bedömning att det på svagare marknader finns ett glapp mellan behov och byggande av bostäder, som utredningen visar beror dels på finansieringsproblem, dels på lönsamhetsproblem. Detta glapp kommer att bestå i framtiden om inga statliga åtgärder vidtas. Det är utredningens bedömning att den bilden även gäller för renovering och upprustning.

Utredningen bedömer att effekterna av åtgärder riktade till svagare marknader, i enlighet med de förslag som utredningen ger, är additionella dvs. att de i olika utsträckning leder till ökat bostadsbyggande eller renoveringar där bostadsbyggande respektive renoveringar annars inte hade ägt rum. Det innebär dock inte automatiskt att åtgärderna alltid är kostnadseffektiva. För att kunna bedöma detta hade det bland annat behövts en kvantifiering eller åtminstone uppskattning av storleken på de marknadsmisslyckanden som förslagen adresserar.

Utredningsförslagen går att kombinera med varandra, vilket kan förstärka de positiva samhällsekonomiska effekterna av utredningens förslag. En fördjupad bedömning av möjliga synergier mellan utredningens förslag har dock inte varit möjlig inom utredningens tidsram.

Breddade kreditgarantier adresserar marknadsmisslyckanden

Förslagen att utveckla och förbättra kreditgarantierna syftar framförallt till att bredda användningsområdet där marknadsmisslyckanden med stor sannolikhet föreligger. Dessutom kan det vara så att bedömningarna av marknadsvärdet skiljer sig åt mellan kreditgivaren och bostadsutvecklaren. Effekten blir då att i huvudsak lönsamma projekt inte blir av. Alternativt ges inte kredit p.g.a. för lågt marknadsvärde, dvs. för lågt pantvärde, eftersom det ökar risken för kreditgivaren att vid en konkurs bara få tillbaka en del av lånet. Detta även om projektet uppvisar lönsamhet ur ett företagsekonomiskt och ett samhälleligt perspektiv. Denna problembild förstärks för typiska engångsbyggaktörer, såsom kooperativa hyresrättsföreningar och byggemenskaper, där risktagandet för den enskilde är stort och gruppens kunskaper kanske inte är tillräckliga för att bedöma och hantera risken i ett byggprojekt. Förslaget att höja schablonbeloppet

adresserar marknadsmisslyckanden i form av asymmetrisk information (se avsnitt 5.2.2).

Utredningens bedömning är att förslagen avseende förbättrade kreditgarantier är samhällsekonomiskt lönsamma på både kort och lång sikt, eftersom kostnaderna är låga och förslagen i huvudsak adresserar marknadsmisslyckanden, som hindrar en effektiv finansiering av bostadsbyggandet. De kostnader som uppstår för kreditgarantierna är i huvudsak något ökad administration. Nyttorna är både att bostäder byggs eller renoveras där det annars inte hade byggts eller renoverats och en ökad lönsamhet för projektutvecklare på svaga marknader.

Statliga topplån kompletterar kreditgarantierna

Förslaget om statliga topplån går ett steg längre än kreditgarantier 2.0 och tar vid där kreditgarantiernas verkan slutar, alltså där det inte är möjligt att få tillräcklig lånefinansiering, i huvudsak p.g.a. osäkerhet i bedömningen av projektets lönsamhet, marknadsvärdet eller det ekonomiska läget. Statliga topplån och utvecklade kreditgarantier kan alltså ses som komplement till varandra.

När det gäller de statliga topplånen är det kostnaderna för att starta verksamheten och kostnaderna för den löpande administrationen som behöver tas hänsyn till. Själva kreditgivningen förväntas bära sig själv, baserat på ränteintäkterna från långivningen, efter det initiala anslaget på föreslagna 780 miljoner. I det korta perspektivet orsakar topplånen kostnader för staten vid starten av verksamheten och för administrationen. På lite längre sikt förväntas topplånet ha små budgeteffekter, bara ett mindre anslag till Almi för administrationen av topplånen motsvarande 4 000–5 000 kronor per lägenhet.

De statsfinansiella konsekvenserna av topplånet är alltså begränsade medan en positiv samhällsekonomisk effekt bedöms uppnås genom att bostadsbyggandet på svaga marknader underlättas. Utredningen bedömer att nyttorna överstiger kostnaderna ännu mer i ett längre perspektiv, baserat på att statliga topplån kan bidra till att stabilisera marknaden när tillgången till finansiering blir sämre, vid en finansiell kris eller en ekonomisk nedgång.

Hyresförlustgarantin förbättrar marknadens funktions sätt

Hyresförlustgarantin väntas få effekt i huvudsak där de förväntade framtida kassaflödena och därmed lönsamheten är osäkra p.g.a. att risken för vakanser bedöms vara högre än den genomsnittliga. Osäkerheten om framtida vakanser beror på osäkerhet om hur mycket av en snabb befolkningsökning som blir bestående. Hyresförlustgarantin erbjuder en möjlighet att skydda sig mot denna risk. Ett annat sätt hade varit att höja hyrorna, men med högre hyror ökar samtidigt risken för vakanser, inte minst på svaga marknader. Hyresgarantin erbjuder alltså ett instrument för riskhantering som bostadsmarknaden annars inte tillhandahåller – till skillnad från exempelvis finansiella marknader eller råvarumarknader, där sådana instrument finns. Frånvaron av ett sådant instrument kan ses som ett marknadsmisslyckande och hyresförlustgarantin kommer att förbättra bostadsmarknaden funktions sätt. Denna effekt borde rimligen vara större i lågkonjunktur, med ökad arbetslöshet och minskad betalningsförmåga som följd.

Kostnaderna för hyresförlustgarantin är begränsade – ett engångsbelopp på 2 miljoner kronor samt ett eventuellt anslag för att täcka mellanskillnaden mellan den avgift som kan tas ut av garanti tagaren och den riskavspeglande avgiften – medan nyttorna består i ökat bostadsbyggande, som resultat av en ökad marknadseffektivitet.

Startbidraget för byggemenskaper kan vara lönsamt

När det gäller startbidraget till byggemenskaper får ökade statliga utgifter budgeterade till som mest 5 miljoner kronor ställas mot den förväntade effekten på upp till 200 lägenheter. Mot bakgrund av den bedömda effekten (se avsnitt 11.4.2) ligger kostnaderna på runt 20 000 kr/lägenhet. Om inga andra stöd behövs utöver startbidraget, kan startbidraget vara lönsamt. Det saknas dock underlag för en mer konkret bedömning av nyttorna, varför utredningens förslag är att tidsbegränsa startbidraget och att genomföra en utvärdering efter stödperioden.

Tidigare utbetalning av investeringsstöd svårt att värdera

De samhällsekonomiska effekterna av den tidigarelagda utbetalningen av investeringsstödet är oklara. Det finns en risk att samhället inte får det värde som stödet avser skapa i form av en bostadsfastighet. Så blir fallet om det planerade projektet inte blir färdigställt, t.ex. som en följd av att projektutvecklaren går i konkurs. Denna risk måste vägas mot nyttan i form av ökat bostadsbyggande eller bibehållet bostadsbyggande vid konjunkturedgång.

I händelse av en konkurs kommer statens fordran, som är en fordran utan säkerhet, att hamna i gruppen oprioriterade fordringar. Inom den gruppen lägger man samman fordringarna och delar ut eventuell behållning proportionellt.

För att få en uppfattning om den möjliga kostnaden för samhället av att genomföra åtgärden har vi försökt ringa in risken för konkurser bland de företag som kan tänkas dra nytta av åtgärderna. I tabell 4.4 redovisas antalet företag i byggbranschen och antalet konkurser under de senaste åtta åren.¹¹ Konkurskvoten ligger i ett spann mellan 1,05 och 1,36 procent.

Exemplet utgår från att 75 procent av investeringsstödet betalas ut i förskott och att regeringens anslag från 2018 och framåt på 3,2 miljarder kronor per år används fullt ut. Den potentiella förlusten för samhället av en tidigarelagd utbetalning kommer då, vid en konkursrisk på mellan 1,05 och 1,36 procent, grovt räknat att hamna mellan 25 och 32 miljoner per år.¹² Detta under förutsättning att projektet vid en konkurs inte blir färdigställt och inte går att använda eller sälja vidare. Det är emellertid inte säkert att byggprojektet ställs in för att ett byggföretag, som kanske bara är en underentreprenör, går i konkurs.

¹¹ (SNI41-43) respektive (SNI41-43). Konkursstatistiken klumpar ihop SNI 41-43, vilket utesluter en mer differentierad analys.

¹² 1,05 % x 75 % x 3,2 miljarder och 1,36 % x 75 % x 3,2 miljarder kronor.

Tabell 4.5 Antal företag och konkurser i byggbranschen

	Antal företag (alla företag)	Antal konkurser (alla företag)	Kvot %	Antal företag (0–49 anställda)	Antal konkurser (0–49 anställda)	Kvot %
2009	80 133	986	1,23	79 726	984	1,23
2010	83 221	1 039	1,25	82 834	1 034	1,25
2011	91 620	1 062	1,16	91 211	1 059	1,16
2012	93 675	1 202	1,28	93 234	1 194	1,28
2013	94 435	1 277	1,35	93 989	1 277	1,36
2014	96 721	1 259	1,30	96 250	1 253	1,30
2015	98 731	1 043	1,06	98 226	1 041	1,06
2016	101 612	1 069	1,05	101 054	1 065	1,05

Källa: SCB Företagsdatabas, Tillväxtanalys/SCB Konkursstatistik.

Utredningen har inte kunnat göra en bedömning av hur många fler lägenheter som skulle byggas till följd av tidigareläggningen. Utredningen konstaterar dock att eftersom investeringsstödet enligt nuvarande rutiner betalas ut först efter att projektet är klart kan det inte vara till så stor hjälp i finansieringen. Det kan då bara främja byggaktörer som är tillräckligt starka för att få extern finansiering och komma igång på egen hand. Med den föreslagna ändringen borde betydligt fler byggaktörer kunna ha nytta av investeringsstödet. Detta borde möjliggöra ett ökat bostadsbyggande.

4.5 Förslag till finansiering

För att finansiera de åtgärder som har statsfinansiella konsekvenser föreslår utredningen att medel omfördelas inom utgiftsområde 18 *Sambällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*. Det föreslås ske på följande sätt.

Statliga topplån och startbidrag till byggemskaper

Från anslaget *Omstrukturering av kommunala bostadsföretag* (kommunstödet) förs år 1 cirka 19,25 miljoner kronor och år 2–5 cirka 12,25 mnkr/år, för att täcka kostnader för Almis hantering av de statliga topplånen och för startbidraget för byggemskaper samt för administration och information kopplat till startbidraget.

Anslaget för kommunstödet uppgår för 2017 till 99,5 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2018 föreslås anslaget vara 94,5 miljoner kronor årligen för 2018, 2019 och 2020. Stödet ska bidra till att ge de kommunala bostadsföretagen långsiktigt hållbara ekonomiska förutsättningar för en kostnadseffektiv bostadsförvaltning, som är anpassad efter den förväntade befolkningsutvecklingen i kommunen. Stödet har sökts av kommuner som har behövt avveckla bostäder och där kommunen inte har haft möjlighet att ensam bära kostnaderna för detta. Utnyttjandet av anslaget har under lång tid varit mycket lågt i relation till anslaget. Idag finns det tre pågående rekonstruktionsavtal kvar, med ett totalt utestående statligt åtagande på 10,6 miljoner kronor. Utredningen *EU och kommunernas bostadspolitik* föreslog ändringar av stödet. Förslaget har varit på remiss och ärendet bereds i Regeringskansliet.

Statlig hyresförlustgaranti

Från anslaget *Stöd för att underlätta för enskilda att ordna en bostad* (kommunala hyresgarantier) förs 2 miljoner kronor år 1 för att täcka startkostnaderna för hyresförlustgarantin. Därutöver kommer det eventuellt att behövas ett anslag för att kunna subventionera garantiavgiften.

Anslaget för kommunala hyresgarantier uppgår för 2017 till 43 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2018 föreslås anslaget vara 43 miljoner kronor årligen för åren 2018, 2019 och 2020. Stödet lämnas till kommuner som lämnat hyresgarantier för personer som har betalningsförmåga men som ändå har svårt att få ett hyreskontrakt med besittningsrätt. Antalet kommuner som använder sig av stödet är blygsamt, cirka 20 kommuner. Nyttjandet av anslaget har de tre senaste åren varit lägre än 1 miljon kronor per år. Boverket har föreslagit att staten ska överta ansvaret för de kommunala hyresgarantierna. Förslaget har varit på remiss och ärendet bereds i Regeringskansliet.

Låneram för statliga topplån

Boverket får ställa ut kreditgarantier upp till 10 miljarder kronor. Vid årsskiftet 2016/2017 var det utestående garantibeloppet cirka 2 miljarder kronor. Boverket uppskattade den förväntade förlusten till 28 miljoner kronor, motsvarande 1,4 procent av det garanterade beloppet. Den förväntade förlusten varierar, bland annat beroende på konjunkturläge. Den statliga garanti- och utlåningsmodellen (se 11.1.3) innebär bland annat att en avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för garantin och att garantiavgiften till den del den motsvarar förväntad förlust ska föras till en reserv. Då garantier infrias belastas reserven. Boverkets reserv uppgick vid årsskiftet 2016/2017 till cirka 2,2 miljarder kronor, vilket innebär att reserven var större än det utestående garantibeloppet.

Boverkets reserv har byggts upp under lång tid men det är inte enbart garantiavgifter och få infrianden som gjort att reserven växt sig stor. En betydande del kommer från anslag och ränteintäkter. Garantireserven infördes år 2000 och till reserven fördes årligen anslagsmedel, vars syfte var att täcka förluster för kreditgarantier som utfärdats t.o.m. 1996 samt omfördelningsgarantier. Detta upphörde 2007. Det utestående garantibeloppet för dessa garantier uppgick den 30 juni 2017 till 241,5 miljoner kronor. Enligt den statliga garanti- och utlåningsmodellen ska garantireserven på 2,2 miljarder kronor användas för att täcka infrianden. Utredningen menar dock att det finns anledning att se över möjligheten att använda del av garantireserven till en låneram för de statliga topplånen, eftersom Boverkets garantireserv till viss del består av tillförda medel i form av anslag – anslag som skulle användas för en typ av garantier som numera uppgår till ett mindre belopp som dessutom är i avtagande.

4.6 Andra konsekvenser

Betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män

Bygg- och fastighetsbranschen är starkt mansdominerad och de flesta som söker finansiering för ny- eller ombyggnad av bostäder är män. Det är ändå svårt att se några tydliga jämställdhetsaspekter när det gäller finansiering av bostäder. Möjligheterna att få statliga lån eller kreditgarantier för bostadsbyggande ska självfallet inte påverkas

av om det är män eller kvinnor som står bakom de företag eller andra aktörer som ansöker om statliga lån eller garantier.

Byggaktörer hellre än byggherrar

Att utredningen i möjligaste mån har valt att använda uttrycket byggaktör i stället för byggherre är uttryck för en medveten strävan att där det är möjligt använda könsneutrala yrkesbeteckningar. Vi menar att detta är särskilt angeläget i en så mansdominerad bransch som byggbranschen. Det är i och för sig inget som säger att en byggherre i praktiken inte skulle kunna vara – eller företrädas av – en kvinna, men vi menar att det är onödigt att använda ett begrepp som är så tydligt manligt signalerande, när det numera finns ett alternativ. Inte minst som tonvikten här ligger på små och medelstora aktörer, där byggherren ofta uppträder i egen person i förhållande till bank, kommun och statliga myndigheter.

I engelskspråkiga sammanhang används begreppet ”developer”, och detta uttryck syns allt oftare översatt till *projektutvecklare* eller *bostadsutvecklare*, även det begrepp som utredningen menar är bättre än byggherre. De flyttar fokus en aning – från att vara herre över byggprocessen till att utveckla bostadskoncept.

Utredningen menar att begreppet byggherre borde bytas ut även i lagtext, men det ligger inte inom utredningens mandat att lägga förslag om det. Det kräver också en djupare analys, där även andra alternativa begrepp, som *byggansvarig*, och *projektägare*, övervägs. Men ett första steg är att påverka ordvalet i normalt språkbruk, vilket vi strävar efter genom att i detta betänkande så långt möjligt välja begreppet byggaktör och, för variationens skull, ibland projektutvecklare eller bostadsutvecklare.

Betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen till utveckling av de statliga kreditgarantierna och införande av statliga lån syftar till att underlätta finansieringen av såväl nyproduktion som renovering av bostäder på orter och i bostadsområden där detta inte låter sig göras på marknadens villkor. Åtgärderna kan därmed ha positiv betydelse för integrationen av nyanlända, som kan ha svårare än andra att hävda sig på bostadsmark-

naden. Framförallt bör åtgärder som bidrar till ökat bostadsbyggande och därigenom ökad rörlighet i det befintliga bostadsbeståndet underlätta för nyanlända på bostadsmarknaden. Därmed kan utredningen i någon mån främja integrationspolitikens mål om lika rättigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, samt om en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund.

Betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Föreslagna åtgärder har ingen konkret sysselsättningspolitisk ansats och förväntas inte få någon betydande effekt på näringslivet. Åtgärderna förväntas dock underlätta för mindre byggaktörer och för byggaktörer på svagare bostadsmarknader, vilket i någon mån kan främja såväl sysselsättning som service i olika delar av landet. Där åtgärderna får genomslag skapas temporärt arbetstillfällen inom byggsektorn. Avsikten är att förbättrade finansieringsförutsättningar i mindre kommuner med svagare bostadsmarknader ska bidra till att det byggs fler bostäder, vilket kan skapa förutsättningar för att behålla befolkningsunderlag för service. En förutsättning för att människor ska vilja bo kvar och orten växa är att det finns attraktiva boendalternativ för människor i olika skeden av livet. De föreslagna åtgärderna förväntas också motverka stora variationer i tillgången till finansiering och därmed bidra till att kunna upprätthålla en viss bostadsproduktion även i tider av ekonomisk instabilitet.

Betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrenskraft eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Åtgärderna är särskilt avsedda att underlätta främst för mindre projektutvecklare, dvs. fastighetsägare som bygger bostäder i egen regi eller för egen förvaltning. I den mån det leder till ett ökat bostadsbyggande kan det även öppna möjligheter för andra mindre aktörer inom byggbranschen. Utredningen kan inte se att något av åtgärdsförslagen skulle kunna vara till nackdel för små företags arbetsförutsättningar, konkurrenskraft eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

De åtgärder som utredningen föreslår bedöms inte ha någon direkt inverkan på brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Lokalt kan dock möjliggörandet av mindre bostadsprojekt ha en betydelse för social stabilitet och integration och därmed ha en viss brottsförebyggande effekt. Främjande av initiativ från civilsamhället kan generellt höja känslan av delaktighet och öka graden av informell social kontroll i lokalsamhället, vilket brukar tillmätas betydelse för att motverka skadegörelse. Vi kan inte se att något av utredningens förslag skulle kunna ha någon negativ betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Betydelse för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär inget ökat åtagande för kommunerna och påverkar inte uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Enligt utredningens bedömning inverkar inte någon av de föreslagna åtgärderna på den kommunala självstyrelsen.

Prövning av det offentliga åtagandet

Samhällets övergripande ansvar för bostadsförsörjningen framgår av regeringsformen, där det slås fast att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad. Där sägs också att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. På den lokala nivån är det kommunerna som har ansvaret för bostadsförsörjningen, vilket följer av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Några av utredningens förslag innebär nya uppgifter för staten: en ny modell för statlig långivning, införandet av en statlig hyresförlustgaranti och ett stimulansbidrag för byggemaskaper. Utredningen bedömer att dessa åtgärder ryms inom det offentliga åtagandet enligt ovan. Motiveringen finns i kapitel 11 och i avsnitt 4.4 och de ekonomiska konsekvenserna för staten och för andra aktörer beskrivs i avsnitt 4.1–3.

4.7 Förenlighet med EU:s statsstödsregler

Den modell för statliga topplån som föreslås utgör inte statsstöd i EU-rättslig bemärkelse och innebär inte någon otillbörlig konkurrens från offentlig verksamhet. Utredningen bedömer att startbidrag för byggemenskaper kan lämnas som stöd av mindre betydelse och att en statlig hyresförlustgaranti i kommuner där det råder osäkerhet om framtida efterfrågan kan lämnas som ett stöd av mindre betydelse till tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Därmed behövs ingen anmälan till EU-kommissionen.

Som huvudregel är statsstöd inte tillåtet och nya stöd ska anmälas till EU-kommissionen för godkännande innan de får träda i kraft. För att en åtgärd ska betraktas som statsstöd i EU-rättslig bemärkelse krävs att följande fyra kriterier är uppfyllda:

1. Offentliga medel kanaliseras till offentliga eller privata företag.
2. Det är fråga om en selektiv fördel, dvs. endast ett visst företag eller en viss sektor gynnas.
3. Åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna stödmottagaren.
4. Åtgärden har en inverkan på handeln mellan medlemsstater.

Det finns dock undantag från skyldigheten att anmäla stöd till kommissionen. Det gäller t.ex. stöd av mindre betydelse, så kallade de minimis-stöd, samt under vissa bestämda förutsättningar stöd till tjänster av allmänt intresse. Med stöd av mindre betydelse avses belopp om högst 200 000 euro per stödmottagare under det berörda beskattningsåret och de två föregående beskattningsåren. Om det är fråga om stöd till en tjänst av allmänt intresse är beloppet 500 000 euro.

En del av de åtgärdsförslag som utredningen lägger behöver granskas utifrån om de är förenliga med EU:s statsstödsregler och EU:s regler om otillbörlig konkurrens från offentlig verksamhet. Det gäller

- statliga lån för ny- och ombyggnad av bostäder
- statlig garanti för hyresförluster till följd av vakanser
- startbidrag till byggemenskaper.

Statliga marknadskompletterande topplån – inget statsstöd

Utredningen föreslår ingen subvention förbunden med de statliga topplånen utan de avses erbjudas till en marknadsmässig ränta och som en kompletterande finansiering i förhållande till de lånemöjligheter som erbjuds av kreditgivare på den ordinarie kreditmarknaden. Almis verksamhet utgör idag inte till någon del statsstöd i EU-rättslig bemärkelse och utredningen utgår från att hanteringen av de statliga topplånen för bostadsbyggande kan inlemmas i Almis verksamhet under samma förutsättningar i förhållande till EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

Hyresförlustgaranti – stöd av mindre betydelse till tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

Den föreslagna hyresförlustgarantin ska kunna lämnas för hälften av framtida hyresförluster i händelse av vakanser till följd av vikande efterfrågan. En förutsättning ska vara att bostäderna byggs i en kommun där befolkningen de senaste tre åren ökat med minst 2 procent, men dessförinnan minskat under minst fem av tio år.

När det gäller hyresförlustgarantier får det garanterade beloppet antas kunna jämföras med ett garanterat lånebelopp i EU:s bestämmelser om statligt stöd i form av garantier. Utredningen bedömer att den föreslagna garantiordningen i princip är förenlig med dessa bestämmelser. Det förutsätter dock att garantin har ett marknadsmässigt pris, vilket kanske inte blir fallet.¹³

Garantin ska enligt förslaget erbjudas mot en avgift som fastställs av Boverket. Avgiften ska fastställas med utgångspunkt i en värdering av statens risk och i förhållande till det totala garanterade beloppet. Utredningen anser att Boverket bör överväga om det är möjligt att betrakta dessa garantier som en grupp och sätta en enhetlig avgift, i så fall en viss procentsats i förhållande till det garanterade beloppet. Detta är också förenligt med EU:s bestämmelser för statligt stöd i form av garantier.

Utredningen menar dock att det eventuellt kommer att behövas ett inslag av subvention, vilket i så fall kan innebära att garantin

¹³ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 1555/02), särskilt punkt 1.2 och artikel 3.4 och 3.5.

utgör statligt stöd i EU-rättslig bemärkelse. Utredningen föreslår därför att den föreslagna hyresförlustgarantin lämnas som ett stöd av mindre betydelse till tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, enligt kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 *om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Enligt denna förordning ska ett stöd som ges inom ramen för en garantiordning behandlas som ett genomsynligt stöd av mindre betydelse om det garanterade lånebeloppet inte överstiger överskrider 3 750 000 euro per företag. Utredningen föreslår att en hyresförlustgaranti ska kunna omfatta högst 15 miljoner kronor, alltså väl under maxbeloppet enligt förordningen.¹⁴ Den nya garantiordningen behöver då inte anmälas till kommissionen.

Startbidrag till byggemaskiner – stöd av mindre betydelse

Utredningen föreslår ett statligt startbidrag till byggemaskiner under en femårsperiod, i syfte att underlätta finansieringen av initiala projektkostnader. Bidrag ska kunna sökas för budgeterade utgifter på upp till 300 000 kronor. Förslaget lämnades ursprungligen av utredningen om bostäder för äldre, som gjorde bedömningen att ett startbidrag för byggemaskiner utgör statligt stöd, men kan lämnas som stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 *om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse*.¹⁵ Den här utredningen gör samma bedömning. Det behövs då inte någon anmälan till EU-kommissionen.

I förordningen finns bestämmelser om stödmyndighetens skyldighet att kontrollera att stödet inte överstiger den tillåtna gränsen om 200 000 euro under tre beskattningsår.

¹⁴ Artikel 2 punkt 4 d i Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

¹⁵ SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*.

5 Bostadspolitiska interventioner – teoretisk översikt

Detta kapitel ger en teoretisk bakgrund i form av en översikt över bostadspolitiska interventioner, med tonvikt på statliga subventioner som syftar till att öka investeringstakten i ny- och ombyggnad av bostäder. Först presenteras en översikt över vad som brukar avses med subventioner, hur de kan kategoriseras och exempel på olika former av statliga subventioner. Därefter ges en genomgång av vad som kan utgöra motiv för statliga subventioner på bostadsmarknaden och vilka argument som brukar anföras mot. (Se kapitel 10 för exempel på subventioner i andra länder).

5.1 Olika typer av offentliga interventioner

Det finns tre huvudkategorier av interventioner:¹

- Regleringar, förordningar och andra bestämmelser, t.ex. hyres-sättningssystem, byggregler, plan- och bygglagen, bostadsförsörjningslagen, finansiella regleringar.
- Skatter, t.ex. fastighetsskatt, reavinstskatt, moms på nyproduktion, skattesubventioner som avdragsrätt för räntekostnader och skattebefriat bostadssparande.
- Subventioner, t.ex. skattesubventioner, räntestöd, investeringsstöd, bostadsbidrag och vissa former av kreditgarantier.

¹ Andersson, K, von Essen, E och Turner, B, 2004: *Bostadspolitiska förändringar i Europa*.

Den offentliga sektorn kan även intervensera på bostadsmarknaden genom att erbjuda olika former av tjänster, som t.ex. kommunala bostadsförmedlingar. Även centralbankens penningpolitiska åtgärder kan ses som offentliga interventioner som påverkar bostadsmarknaden, även om syftet med dessa inte är att uppnå bostadspolitiska mål.²

5.1.1 Definitioner av begreppet subvention

Subventioner kan förekomma i olika former och det finns ett flertal definitioner av begreppet subvention. Följande breda definition används ofta i policysammanhang: *Ett resultat av en offentlig insats som ger en fördel för konsumenter eller producenter, för att komplettera deras inkomster eller sänka deras kostnader.*³ Denna breda definition inkluderar utöver direkta utbetalningar även indirekta subventioner, som skattelättnader och olika regelverk som kan gynna vissa producent- och konsumentgrupper.

En snäv definition av subventioner innefattar endast så kallade direkta eller budgetrelaterade subventioner, med vilka avses *monetära utbetalningar från olika myndigheter till företag, individer, organisationer, kommuner eller landsting i syfte att främja en viss typ av konsumtion eller produktion.*⁴ Här ingår enbart direkta stöd som registreras på statens budget. Även statliga lån med kreditrisk och liknande åtaganden, såsom kreditgarantier, kan innefatta en direkt subvention, om räntan eller avgiften sätts lägre än vad som motsvarar statens förväntade kostnad. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen då föreslå riksdagen hur subventionen, dvs. mellanskillnaden mellan räntan eller avgiften och den förväntade kostnaden, ska finansieras, vilket innebär att den behöver anslagsfinansieras.

Eftersom även skattelättnader och gynnande regler används som medel för bostadspolitiska interventioner bör en analys och genomgång av subventioner på bostadsmarknaden i första hand utgå ifrån den bredare definitionen. Följande definition fokuserar på just bostadssubventioner:

² Boverket, 2007: *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år.*

³ OECD, 2005: *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform.*

⁴ Naturvårdsverket, 2014: *Kartläggning av potentiellt miljöskaadliga subventioner.*

An explicit or implicit flow of funds initiated by government activity which reduces the relative cost of housing production or consumption below what it otherwise would have been.⁵

Denna definition är användbar utifrån åtminstone tre aspekter. För det första är den neutral i förhållande till upplåtelseform. I många länder skiljer man annars mellan den privata bostadssektorn och den sociala bostadssektorn. För det andra avser den inte enbart stöd med monetära medel. Uttrycket ”implicit flow of funds” inbegriper exempelvis även effekterna av hyresregleringar som syftar till att göra det möjligt även för hushåll med lägre inkomster att hyra en bostad i attraktiva lägen, eftersom sådana regleringar kan innebära att vissa hyresvärdar indirekt subventionerar hyresgäster som bor i attraktiva bostäder. För det tredje uttrycker denna definition att subventioner kan användas för att ge stöd till såväl produktion som konsumtion av bostäder. Denna definition kan därmed sägas inbegripa ett stort antal offentliga interventioner på bostadsmarknaden, alltifrån investeringsbidrag för nyproduktion till bolånetagares avdragsrätt för räntekostnader i kapitalinkomstbeskattningen.⁶

Den sistnämnda definitionen antyder att det i praktiken är mycket svårt att mäta den offentliga sektorns utgifter för, samt värdet och effekterna av olika subventioner. För det första medför inte alla subventioner en ökning av offentliga utgifter (alternativt ett intäktsbortfall), vissa subventioner står enligt den definitionen helt utanför de offentliga finanserna. För det andra innebär lydelsen ”below what it otherwise would have been” att en jämförelse av kostnader med och utan subventioner måste utgå från ett relevant utgångsläge, vilket i praktiken kan vara mycket svårt att fastställa.

5.1.2 Kategorisering av subventioner för bostadsmarknaden

Subventioner för bostadsmarknaden kan grovt klassificeras som *utbudssubventioner* eller *efterfrågesubventioner*. Med utbudssubventioner avses subventioner som riktar sig till aktörer som investerar i eller finansierar ny- och ombyggnad av bostäder. Efterfrågesubventioner riktar sig till konsumenter av bostäder, dvs. hushållen.

⁵ Oxley, M & Smith, J, 1996: *Housing policy and rented housing in Europe*. (S. 40–41).

⁶ King, P, 2016: *The principles of housing*.

I många sammanhang gör man en åtskillnad mellan direkta och indirekta subventioner. Investeringsbidrag, lägre markpris och driftsstöd är exempel på direkta subventioner, medan statliga lån till förmånlig ränta, kreditgarantier och skattelättnader betraktas som indirekta stödformer.^{7 8 9}

Det är också vanligt att subventioner delas in i *generella* och *selektiva* eller *riktade* subventioner. En generell subvention riktar sig till en bred målgrupp av byggaktörer eller konsumenter medan en selektiv subvention enbart avser dem som uppfyller särskilda, mer eller mindre restriktiva kriterier.

Generella utbudssubventioner avser stöd som syftar till att öka utbudet av bostäder i stort, oavsett typ av bostäder, var de byggs och av vem eller för vilken målgrupp, t.ex. förmånliga lån eller räntestöd som kan sökas av alla byggaktörer.

Vid selektiva utbudssubventioner däremot, är kriterierna för att erhålla stöd mer eller mindre snävt definierade. Inte sällan handlar det om bostäder för specifika hushållskategorier, t.ex. äldre personer eller studenter. Selektiva utbudssubventioner kan också lämnas för att stimulera byggandet av bostäder med särskilda egenskaper eller riktas till orter eller bostadsområden som uppfyller vissa kriterier. Även typ av byggaktör kan ligga till grund för avgränsningen av selektiva utbudssubventioner.

Skillnaden är delvis en gradfråga – en subvention betraktas ofta som generell om den riktar sig till alla typer av byggaktörer, även om den bara gäller hyresrätt eller enbart vissa regioner, t.ex. statliga investeringsstöd till byggande av hyresbostäder.

5.2 Motiv för bostadspolitiska interventioner

I den internationella litteraturen, inklusive den svenska, framförs flera tänkbara motiv för varför samhället på olika sätt ska intervensera på bostadsmarknaden med regleringar, skatter och subventioner. Argumenten kan grundas på sådant som

⁷ OECD:s landsrapporter i serien OECD Economic Surveys.

⁸ Boverket, 2017: *Den sociala bostadssektorn i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder.*

⁹ Åtgärder som innebär minskade inkomster för staten betraktas dock i vissa sammanhang som en direkt subvention.

- övergripande bostadspolitiska mål
- förekomst av marknadsmisslyckanden
- stabiliserings- och tillväxtpolitiska skäl
- regionalpolitiska skäl.

5.2.1 Övergripande bostadspolitiska mål

I flera internationella deklARATIONER framhålls bostad som ett grundläggande mänskligt behov och tillgången till bostäder identifieras som en grundläggande mänsklig rättighet.¹⁰

I Sveriges grundlagar uttrycks att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning.¹¹ Regeringens övergripande mål för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö, där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Delmålet för bostadspolitiken är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader, där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹²

I andra länder riktas offentliga subventioner vanligen helt eller huvudsakligen till den sociala bostadssektorn (social housing) och till marknaden för bostäder till överkomliga priser (affordable housing).

Bostadspolitiska mål och indikatorer

Hur långt från övergripande bostadspolitiska mål som bostadsmarknaden befinner sig kan uppskattas med hjälp av olika indikatorer. Målet om ett utbud av bostäder som svarar mot behoven kan t.ex. diskuteras utifrån

¹⁰ FN:s deklARATION om mänskliga rättigheter, artikel 25.1, Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter artikel 11.1 samt Europeiska Unionens stadga om de grundläggande mänskliga rättigheterna Charter artikel 34.3.

¹¹ Regeringsformen, 1 kap. 2 §.

¹² Regeringens webbplats november 2017.

- prisutvecklingstakt för bostäder och mark, i förhållande till andra ekonomiska nyckeltal, som BNP-utveckling eller utvecklingen av hushållens disponibla inkomster
- nyproduktionskostnader i förhållande till bostadspriser, mätt som Tobins Q
- hushållens skuldsättning och skuldsättningskvoten (skuldsättningen i förhållande till disponibla inkomster)
- hyresutvecklingen på andrahandsmarknaden för hyresbostäder
- hur lång tid det tar att på en viss bostadsmarknad hitta en bostad på rimligt pendlingsavstånd som inte är för dyr
- hur tillgången till bostäder påverkar företags möjligheter att rekrytera personal.

Det kan också finnas faktorer som ligger utanför bostadsmarknaden som driver på prisutvecklingen och skuldsättningen på bostadsmarknaden. Riksgälden menar t.ex. att ökningen av bostadspriserna och av hushållens skuldkvot inte enbart beror på att utbudet av bostäder inte har lyckats möta den ökande efterfrågan. Makroekonomiska faktorer som sjunkande realräntor och en kraftig ökning av hushållens disponibla inkomster de senaste decennierna anses ha varit centrala drivkrafter. Vidare anser Riksgälden att bankernas goda tillgång till marknadsfinansiering till låga räntor och de sjunkande kapitalkraven innan finanskrisen också har bidragit till den ökande skuldsättningen.

Hushåll med lägre inkomster eller som är resurssvaga på annat sätt löper större risk än andra att hamna i bostäder som inte uppfyller aktuella normer för standard, utrustning eller utrymme¹³, och att ändå ha bostadsutgifter som utgör en oproportionerligt stor andel den disponibla inkomsten.¹⁴ Sådana förhållanden kan ge signaler om att bostadsmarknaden inte fungerar tillfredsställande med avseende på övergripande mål om god livsmiljö och rimliga boendekostnader. Andra indikatorer kan vara

¹³ Boverket, 2016: *Trångboddheten i storstadsregionerna*.

¹⁴ Boverket, 2016: *Boende till rimlig kostnad. Hushållens boendeutgiftsprocent och konsumtionsutrymme*.

- socio-ekonomisk och etnisk boendesegregation
- att många unga vuxna saknar egna bostadskontrakt
- trångboddhet och hemlöshet.

5.2.2 Förekomst av marknadsmisslyckanden

Förekomst av marknadsmisslyckanden utgör ett vanligt argument för offentliga interventioner. Generellt kan marknadsmisslyckanden sägas uppstå om den fria marknaden, via prismekanismen, misslyckas med att fördela begränsade resurser på ett effektivt sätt. Det kan resultera i såväl över- som underproduktion av varor och tjänster och i såväl över- och underkonsumtion av varor och tjänster – jämfört med vad som kan anses utgöra samhällsekonomiskt optimala nivåer.

Att fastställa graden av marknadsmisslyckade är komplicerat. Det finns såväl teoretiska som empiriska svårigheter med att observera, mäta och kvantifiera hur stora eventuella effektivitetsförluster är. Det förutsätter också att man har lyckats bestämma en utgångspunkt som bedöms vara samhällsekonomiskt optimal.

Marknadsmisslyckanden kan bland annat bero på förekomsten av externa effekter och informationsasymmetrier.

Externa effekter

Externa effekter uppträder frekvent på bostadsmarknaden och kan vara en förklaring till att marknadsmisslyckanden uppstår.¹⁵ Externa effekter förekommer när hushålls och organisationers konsumtion och produktion av varor och tjänster påverkar en tredje part, dvs. aktörer, som inte är direkt involverade i aktiviteterna. Resultatet blir att det konsumeras eller produceras för lite eller för mycket i förhållande till vad som anses vara samhällsekonomiskt optimalt.

Externa effekter kan vara både positiva och negativa. Konsumenter och producenter som skapar positiva externa effekter genererar positiva nyttor för tredje part. Vid positiva externa effekter blir konsumtionen eller produktionen för låg, eftersom de som fattar

¹⁵ Rossi-Hansberg, E och Sarte, P-D, 2012: *Economics of housing externalities. International Encyclopaedia of Housing and Home.*

konsumtions- och produktionsbesluten inte tar hänsyn till den positiva nytta som andra får. Exempelvis kan nyproduktion av bostäder i ett mindre attraktivt område leda till förbättrad framtidstro om områdets utveckling hos de boende i området, vilket i sin tur kan göra att fler hushåll väljer att stanna kvar och göra boendekarriär i området. Kompletteringsbebyggelse i resurssvaga och nedslitna bostadsområden kan ha flera positiva externa effekter, som t.ex. att status, stabilitet och trygghet ökar för boende i sådana områden. Förekomsten av positiva externa effekter kan i sin tur leda till att olika typer av affärsrisker för hyresvärdarna minskar, vilket i sin tur kan leda till lägre avkastningskrav och därmed högre marknadsvärderingar.¹⁶

På motsvarande sätt innebär negativa externa effekter att det konsumeras eller produceras för mycket av varor och tjänster som påverkar tredje part negativt, eftersom de fulla kostnaderna inte bärs av konsumenter respektive producenter. Nyproduktion kan t.ex. kräva att attraktiva gröna ytor behöver tas i anspråk eller att buller och miljöföroreningar ökar, vilket i sin tur kan leda till att värdet på befintliga bostäder sjunker.

”Merit goods”

Att bostäder anses vara *merit goods* utgör ett traditionellt motiv för att subventionera bostadsmarknaden. Med ”merit goods” avses varor eller tjänster som vid konsumtion inte bara gynnar enskilda individer och hushåll utan även samhället i stort.¹⁷ Andra vanliga exempel på merit goods är sjukvård och utbildning. Konsumtion av merit goods skapar positiva externa effekter.

”Paternalism”

Med *paternalism* avses åtgärder från den offentliga sektorns sida i syfte att påverka olika aktörers beslut för deras eget bästa. Paternalism anses vara berättigad om individer förmodas sakna viktig information och

¹⁶ Lind, H och Nordlund, B; 2016: *Rapport med vägledning avseende tänkbara synergieffekter vid nyproduktion av bostäder.*

¹⁷ Även i den svenska litteraturen används normalt begreppen ”merit goods” eller ”merit wants”. En möjlig svensk översättning är ”förtjänstfulla varor”.

kunskap om den egna och samhällets nytta av att konsumera merit goods. Offentliga ingripanden motiveras då av att de gynnar både hushållens och samhällets välfärd. Men det finns också de som framhåller att den offentliga sektorn inte bör sätta sina egna behov över enskilda aktörers och att offentliga interventioner många gånger inskränker på individers frihet och självbestämmande.

Offentliga interventioner kan beskrivas utifrån tre varianter av paternalism:¹⁸

- Stark paternalism. Den offentliga sektorn intervenerar genom regleringar och förbud. Exempel är byggregler, bullernormer och hyresregleringar.
- Medelstark paternalism. Den offentliga sektorn intervenerar genom subventioner och skatter. Exempel är investeringsbidrag och miljö- och energiskatter.
- Mjuk paternalism. Den offentliga sektorn intervenerar genom information, utbildning eller föreskrifter om att det ska finnas information som kan influera individers beslutsfattande. Exempel är krav på att fastighetsmäklare ska tillhandahålla en potentiell bostadsköpare med objektsbeskrivning och skriftlig boendekostnadskalkyl.

Exempel på positiva externa effekter

Den internationella litteraturen har identifierat flera positiva externa effekter av att alla hushåll har tillgång till bostäder av rimlig storlek och med acceptabel standard i trevliga bostadsområden. Det finns t.ex. forskning som pekar på att förhållandet att hushåll bor i sämre bostäder i mindre attraktiva områden inte bara innebär sämre levnadsförhållanden för enskilda hushåll utan även medför större kostnader för samhället, till exempel på grund av problem med hälsa, utbildning, säkerhet och trygghet.¹⁹ Utifrån ett merit good-resonemang bör den offentliga sektorn på olika sätt subventionera vissa bostadssegment, eftersom det annars finns en risk att vissa hushållsgrupper

¹⁸ Kirchgässner, G, 2017: *Soft paternalism, merit goods, and normative individualism*. *European Journal of Law and Economics*, 43(1), s. 125–152.

¹⁹ Se exempelvis Barnes, M, Cullinane, C, Scott, S, & Silvester, S, 2013: *People living in bad housing: Numbers and health impacts*.

inte i tillräckligt stor utsträckning kommer att bo i bra bostäder i attraktiva bostadsområden.²⁰

Förbättrad folkhälsa

Förbättrad folkhälsa har historiskt varit ett viktigt skäl för offentliga ingripanden på bostadsmarknaden.²¹ Till exempel kan minskad trångboddhet resultera i bättre hygieniska förhållanden och förbättrade möjligheter till sociala aktiviteter i den egna bostaden. Vidare är folkhälsa relaterad till känslan av att bo i tryggt bostadsområde med tillgång till gemensamma utrymmen av god standard. Förbättrad folkhälsa kan i sin tur gynna produktiviteten i ett samhälle.

Förbättrade skolresultat

Förbättrade skolresultat för barn och ungdomar är ett annat område som den internationella forskningen betonar som skäl för en aktiv bostadspolitik. Förbättrade skolresultat förknippas ofta med bättre möjligheter att erhålla attraktiva arbeten.

Socialt stabila bostadsområden

Social och samhällelig stabilitet kan utgöra mål i sig för subventioner, då kostnaderna för förekomsten av socialt instabila områden kan bli stora både för dem som bor i sådana områden och för samhället i stort.²²

I en aktuell rapport från OECD framhävs just bostadspolitiska åtgärder som viktiga för att uppnå övergripande socialpolitiska mål, som att förebygga fattigdom, motverka social exkludering samt främja allas lika möjligheter.²³

²⁰ King, P, 2015: *The principles of housing*.

²¹ Se t.ex. Boverket, 2016: *Trångboddheten i storstadsregionerna (och de referenser som hänvisas till där)*.

²² Hoek-Smit, Marya C, 2009: *Housing Finance Subsidies*. In *Housing Finance Policy for Emerging Markets*, edited by Loic Chiquier and Michael Lea, pp. 417–461. World Bank, Washington, D.C.

²³ OECD, 2016: *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*.

Informationsasymmetri och finansiellt gap

Marknadsmislyckanden kan även bero på *informationsasymmetrier*. När parter som planerar en ekonomisk transaktion, exempelvis en affärsuppställning, inte har tillgång till samma information, som är viktig för transaktionen och inblandade parter, förekommer asymmetrisk information. Informationsasymmetrier är vanligt förekommande vid transaktioner. Asymmetrisk information kan leda till att transaktioner inte genomförs, vilket i sin tur kan leda till att projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma inte blir av. Det kan motivera ett offentligt ingripande.

Att omvandla sparande till finansiering utgör ett av det finansiella systemets viktigaste uppgifter. En effektiv finansmarknad ska t.ex. kunna allokera sparande till finansiering av lönsamma byggprojekt. I de fall som företag inte får extern finansiering, efter att en eller flera potentiella finansörer med god tillgång till relevant information har gjort noggranna analyser av lönsamhet och återbetalningsförmåga, anses inga problem föreligga. Om däremot ett kreditvärdigt företag på grund av informationsproblem inte erhåller finansiering för ett samhällsekonomiskt lönsamt projekt föreligger ett marknadsmislyckande.

Finansiellt gap innebär att företag och hushåll inte kan erhålla extern finansiering med rimliga villkor för sina lönsamma investeringar och projekt. Storleken på det finansiella gapet speglar skillnaden mellan hur mycket finansiellt kapital ett företag efterfrågar och den mängd kapital företaget har möjlighet att erhålla. Det här problemet är särskilt påtagligt när det gäller mindre och medelstora företags förutsättningar att erhålla extern finansiering.²⁴

Ett närliggande problem är *kreditransonering* som kan förekomma på marknaden för banklån och andra krediter. När kreditgivare tillämpar kreditransonering kommer låneansökningar från några av en grupp synbarligen identiska företag att avslås, trots att dessa företag är beredda att betala en ränta som är lika hög eller högre än den ränta som betalas av de företag som får sina låneansökningar beviljade. Kreditransonering innebär med andra ord att kreditgivare, trots att efterfrågan på krediter överstiger utbudet vid rådande marknadsräntor, avstår från att höja utlåningsräntan till dess att

²⁴ Se exempelvis den Europeiska kommissionens webbplats om "Access to finance for SMEs".

efterfrågan matchar utbudet.²⁵ Förekomsten av kreditransonering är väl dokumenterad och det grundläggande problemet är asymmetrisk information.²⁶ I en marknadssituation utan imperfektioner borde även låntagare och projekt med högre risk kunna erbjudas krediter, om än till en högre ränta.

Enligt dåvarande Bostadskreditnämnden fanns det tydliga tecken på kreditransonering i det svenska finansiella systemet under finanskrisen 2008.²⁷ Speciellt små företag med kortare historik och företag som har otillräckliga materiella tillgångar eller helt saknar säkerhet har svårt att få krediter.²⁸

Förekomsten av marknadsmisslyckanden som beror på asymmetrisk information mellan finansiärer och byggaktörer kan utgöra motiv för staten att spela en kompletterande roll på finansmarknaden.²⁹ Det kan t.ex. ske genom statliga kreditgarantier eller statliga topplån.

En orsak till brister i information för att bedöma ett företags kreditvärdighet kan vara att antalet lokala bankkontor blivit färre. Den parlamentariska landsbygdskommittén framför just att minskningen av antalet bankkontor i Sverige speciellt har skett i landsbygder och på småorter och att bristen på lokala bankkontor särskilt missgynnar unga företagare.³⁰

5.2.3 Stabiliserings- och tillväxtpolitiska skäl

Statliga stöd för att stimulera investeringar i bostäder har i olika länder och tidsperioder använts för att uppnå makroekonomiska mål som tillväxt och hög sysselsättning. Ökade statliga investeringar i bostadssektorn kan användas som en stabiliseringspolitisk åtgärd, för att öka den ekonomiska aktiviteten vid en lågkonjunktur. Ett annat argument för offentliga stöd i en lågkonjunktur är att upprätthålla kunskapsnivån i byggbranschen, eftersom en utdragen och kraftigt

²⁵ För en utförligare förklaring av kreditransonering, se t.ex. Bornefalk, A, 2014: *Kapital på krita?* En ESO-rapport om företags finansiering.

²⁶ SOU 2007:55 *Betalningstider i näringslivet*.

²⁷ Bostadskreditnämnden, 2008: *Privat/offentliga garantiorganisationer för finansiering inom bygg- och bostadssektorn*.

²⁸ Tillväxtanalys, 2017: *Perspektiv på kapitalförsörjning. En antologi om företagens finansiering och statens roll*.

²⁹ Tillväxtanalys, 2017: *Firms' responses to private- and government-sponsored venture capital*.

³⁰ SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

försämrad byggmarknad annars kan leda till förlorad kompetens, vilket i sin tur kan medföra brist på viktig kompetens när behovet av nyproduktion ökar.

Investeringar i bostäder och infrastruktur kompletterar varandra. Argument för statliga infrastrukturinvesteringar framförs utifrån såväl tillväxtekonomiska som bostadspolitiska skäl. I den makroekonomiska litteraturen framhålls att investeringar i infrastruktur, som vägar, järnvägar och flyg, bidrar till ett lands ekonomiska tillväxt. Infrastrukturinvesteringar kan i sin tur öka incitamenten för nyproduktion av bostäder.

5.2.4 Regionalpolitiska skäl

Regionalpolitiska skäl åberopas i flera länder för att med offentliga medel stimulera bostadsproduktion. Den sedan flera decennier tillbaka starka urbaniseringstrenden medför att vissa orter och regioner utvecklas och blir alltmer attraktiva för hushåll och företag, medan andra orter och regioner inte lyckas behålla befolkning och företag. Denna polarisering har medfört att den bostadspolitiska debatten delvis handlar om hur offentliga interventioner ska kunna bidra till att lösa problem på bostadsmarknader med helt olika grundförutsättningar.

Även på orter med en svag ekonomisk bas, minskande befolkning i arbetsför ålder och svag utveckling av hyror och bostadspriser kan det finnas ett behov av nyproduktion av vissa typer av bostäder. Ett regionalpolitiskt skäl för offentliga interventioner kan vara att upprätthålla en viss miniminivå på bostadsbyggande, särskilt anpassat för de kategorier av hushåll som förväntas bo kvar.

På tillväxtorter kan motiv för offentliga interventioner i syfte att öka bostadsbyggandet vara att underlätta för företag att attrahera arbetskraft. Generellt anses en god tillgång till bostäder utgöra en viktig faktor för en regions konkurrenskraft.

Även statliga infrastrukturensatsningar kan motiveras utifrån regionalpolitiska skäl. Tillgång till god infrastruktur kan underlätta för mindre orter att behålla och attrahera nya hushåll och företag, vilket i sin tur bör öka byggaktörers incitament att bygga bostäder.

5.3 Subventioners effekter och effektivitet

Effekten av en statlig subvention påverkas av aktuella ekonomiska och andra förutsättningar, t.ex. priselasticiteter. Statliga stöd måste alltid utformas så att förekomsten av snedvridningseffekter minimeras.

5.3.1 Priselasticiteter

Utbudssubventioner och efterfrågans priselasticitet

Syftet med utbudssubventioner är att sänka byggaktörernas kostnader för att bygga bostäder, vilket i sin tur ska leda till dels ett ökat utbud av bostäder, dels lägre marknadspriser. Men hur stora pris- och utbudsförändringarna blir av ett statligt stöd beror bland annat på hur stor bostadsefterfrågans priselasticitet är. Om efterfrågan på bostäder är elastisk kommer utbudssubventionen att ge en relativt stor ökning av nya bostäder, samtidigt som priserna enbart faller marginellt. Om bostadsefterfrågan däremot inte är elastisk resulterar utbudssubventionen främst i fallande priser, medan utbudet inte ökar särskilt mycket. Att skatta efterfrågans priselasticitet är krångligt men flera studier pekar på att bostadsefterfrågan är förhållandevis oelastisk.³¹

Efterfrågesubventioner och utbudets priselasticitet

Även efterfrågesubventioner kan syfta till att öka utbudet av bostäder. Genom att införa eller öka ekonomiska stöd till hushållen, t.ex. bostadsbidrag, kan man få efterfrågan på bostäder att öka. Den ökade efterfrågan kommer i sin tur att leda till dels ett ökat utbud av bostäder, dels högre marknadspriser. Hur stora utbuds- och prisökningarna blir beror på utbudets priselasticitet. Om utbudets priselasticitet är hög kommer den högre efterfrågan leda till en stor ökning av nya bostäder samtidigt som priserna stiger marginellt. Om utbudets priselasticitet däremot är låg, så kommer utbudet att öka endast marginellt och priserna öka desto mer. Flera studier har visat att utbudselasticiteten på kort sikt är låg.

³¹ Se t.ex. Riksbanken, 2011: *Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden*.

Några skäl som vanligen framförs för den låga utbudselasticiteten är begränsningar i tillgänglig produktionskapacitet och tröghet i planeringsprocessen. Sådana hinder leder till begränsad tillgång till byggbar mark, även då efterfrågan på mark och bostäder är hög.³² En hög efterfrågan i kombination med ett oelastiskt utbud leder främst till stigande markpriser i stället för ökat byggande.

5.3.2 Snedvridningseffekter

När bostadsmarknadens aktörer optimerar sitt beteende – baserat på sina egna rationella kalkyler – kan oönskade effekter, så kallade snedvridningseffekter, uppstå av en subvention. Förekomsten av snedvridningseffekter gör att interventioner ofta ifrågasätts, trots att det finns många argument för. Snedvridningseffekter innebär också att det är svårt att prognostisera effekten av olika interventioner. Subventioner kan leda till att olika aktörers riskmedvetande och rationella riskbedömningar av nybyggnadsprojekt ersätts med spekulativa ageranden, med allvarliga samhällsekonomiska konsekvenser. Den svenska bank- och fastighetskrisen på 1990-talet³³ och den amerikanska bolånekrisen³⁴, med efterföljande effekter på samhällsekonomi är exempel på detta. I detta avsnitt beskrivs och diskuteras olika snedvridningseffekter.

Kapitaliseringseffekter

Kapitaliseringseffekter innebär att subventioner som syftar till att fler bostäder ska byggas i stället främst leder till högre priser och därmed högre produktionskostnader eller boendekostnader. T.ex. kan subventioner i form av investeringsstöd och subventionerade räntor medföra att byggaktörer får möjlighet att betala högre priser för mark och entreprenadtjänster, vilket gör det möjligt för markägare och entreprenadföretag att berika sig på subventionerna. När pris-

³² För en vidare diskussion av olika faktorer som kan förklara varför mark inte frigörs för byggande, se Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:48 *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*.

³³ Rönnberg, M, 2002: *Den offentliga sektorn fick Svarte Petter: en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*.

³⁴ Shiller, R J, 2012: *The subprime solution: how today's global financial crisis happened, and what to do about it*.

effekten av en subvention är stor uppstår med andra ord önskade inkomst- och förmögensomfördelningar.

Additionalitetseffekter och undanträngningseffekter

Med additionalitetseffekt avses hur mycket en offentlig intervention påverkar bostadsbyggandet totalt sett. Ett statligt stöd till bostadsbyggande som medför att fler bostäder byggs, jämfört med om stödet inte hade lämnats, resulterar i en positiv additionalitetseffekt. Ju större den positiva additionalitetseffekten är, desto fler bostäder byggs tack vare det offentliga stödet.³⁵

Statligt stöd till bostadsbyggande kan även leda till undanträngningseffekter. Villkorade eller riktade offentliga stöd till vissa marknadssegment kan tränga undan nyproduktion inom andra marknadssegment.³⁶ Undanträngningseffekter kan också leda till att mindre effektiva byggaktörer, som får stöd, slår ut effektiva företag, som inte har tillgång till interventionerna.

Om målet är att det ska byggas fler bostäder på svagare marknader eller för hushåll med lägre inkomster kan de positiva additionalitetseffekterna av fler överkomliga bostäder bedömas överstiga den negativa effekten att bostadsbyggande inom andra marknadssegment trängs undan.

Minskat incitament för effektivisering

Subventioner kan också minska incitamentet för aktörer som erhåller subventioner att bli mer effektiva och ekonomiskt starka. Om interventionerna upphör eller minskar riskerar då de mindre effektiva och svagare aktörerna att slås ut. Dessutom kan aktuella och förväntade subventioner som sänker produktionskostnaden minska byggaktörers incitament att driva på utvecklingen av produkt- och processinnovationer, som kan ge sänkta produktionskostnader eller

³⁵ Positiva eller negativa additionalitetseffekter (undanträngningseffekter) diskuteras bland annat i utredningar som rör statliga stöd till små- och medelstora företag. Se t.ex. Daunfeldt, S-O, Gustavsson Tingvall, P, och Halvarsson, 2016, *Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de någon effekt?* Ekonomisk Debatt. Se även Tillväxtanalys, 2016: *Perspektiv på kapitalförsörjning. En antologi om företagens finansiering och statens roll.*

³⁶ Kostnaderna för den offentliga sektorns stöd för nyproduktion kan även tränga undan annan statlig verksamhet.

högre kvalitet i nyproduktionen, speciellt om aktörerna har förväntningar om att stödet ska vara permanent. En subvention kan alltså bidra till svagt omvandlingstryck och låg produktivitet utveckling.

Tröskeffekter och margineffekter

Subventioner som är riktade till vissa marknadssegment eller inkomstsegment eller är förenade med vissa villkor kan genom höga tröskel- och margineffekter få oönskade konsekvenser, som motverkar det ursprungliga syftet.

Exempel på tröskeffekt är hur ett byggprojekts lönsamhet förändras när man går från att inte utnyttja en subvention till att utnyttja den. En lönsamhetskalkyl kan visa att ett projekt som byggs med investeringsstöd som är förenat med hyrestak blir mindre lönsamt än om det byggs utan stödet.

Margineffekter förekommer t.ex. vid inkomstprövade bidrag till hushåll. Efterfrågesubventioner som bostadsbidrag kan minska hushållets incitament att öka sin inkomst, eftersom effekten av en högre inkomst inte neutraliserar effekten av ett lägre bidrag.

Förekomsten av tröskel- och margineffekter kan leda till att subventioner överutnyttjas eller underutnyttjas. T.ex. kan statliga kreditgarantier underutnyttjas, om kreditgivaren eller låntagaren bedömer att avgiften för tjänsten är för dyr.

Moralisk risk och effekter på risktagande

Det finns en fara att en byggaktör eller kreditgivare agerar mer riskfyllt med en offentlig subvention, jämfört med en situation utan subvention. När aktören till följd av en viss subvention ökar sitt risktagande uppstår problem med moralisk risk (*eng.* "moral hazard"). Uttrycket syftar på att aktören inte själv behöver bära hela ansvaret för sitt agerande utan kan förlita sig på att staten kommer att bära en del av kostnaden för ett misslyckat projekt.

Ett exempel på när en byggaktör kan ha incitament att ta onödigt stora risker i samband med en nyproduktion är om staten erbjuder topplån, eventuellt med subventionerade räntor. Om projektet visar sig framgångsrikt får byggaktören en hög avkastning på eget kapital. Staten och banken får tillbaka sina utlånade pengar med ränta. Om

projektet däremot blir helt misslyckat förlorar byggaktören i första hand sin kapitalinsats, vilken tack vare det statliga topplånet är liten. Om långgivarna, inklusive staten, inte lyckas återfå hela eller delar av det utlånade beloppet drabbas de av kreditförluster. Även om långgivarna med tiden kan återfå det utlånade kapitalet, kan processen ta tid och vara resurskrävande.

Genom en lämplig riskdelning mellan låntagare, långgivare och staten i form av långgivare eller utställare av en kreditgaranti, går det att minimera moralisk risk.³⁷

Ogynnsamt urval

Problem med ogynnsamt urval (*eng.* adverse selection) innebär att det främst är aktörer som med stora risker som väljer att utnyttja en tjänst eller subvention. Det finns t.ex. en risk att en avgiftsbelagd kreditgaranti främst efterfrågas av aktörer som tar de högsta riskerna, medan de byggaktörer som investerar i mindre riskfyllda projekt inte utnyttjar kreditgarantin. Det gäller i synnerhet om avgiften är lika stor för alla. En fast avgift som motsvarar den genomsnittliga kreditrisken kommer inte att accepteras av byggaktörer med låga kreditrisker. I stället kommer främst byggaktörer med högre risk att använda kreditgarantin. Detta kan i förlängningen leda till att avgiften hela tiden måste höjas för att spegla den ökande kreditrisken bland dem som väljer att använda kreditgarantin.

Förväntningar, kontinuitetseffekter och målkonflikter

Det finns en risk att byggaktörer agerar utifrån förväntningar om subventioner. Förväntningar om nya investeringsstöd för bostadsbyggande kan skjuta upp byggande av bostäder, även om det finns ett stort behov av fler bostäder. Alternativt kan förväntningar om en snar avveckling av subventioner påskynda produktionen av bostäder, även om behovet inte är så stort. Samtidigt som många aktörer vill se tydliga och varaktiga spelregler, t.ex. med avseende på statliga stöd, är det vanligt att staten ser behov av att ändra existerande spelregler och t.ex. införa tillfälliga stöd för att hantera olika former av störningar.

³⁷ OECD, 2010: *Facilitating Access to Finance: Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes.*

Problem med kontinuitetseffekter uppstår när marknaden har vant sig vid och anpassat sig till olika subventioner. Det gör det svårt för den offentliga sektorn att upphöra med en subvention, även om den inte längre fyller något syfte. Å andra sidan kan upprepade förändringar av förutsättningarna för statliga stöd leda till pedagogiska problem och göra det svårt att analysera effekterna av olika stöd, som har adderats till varandra.

Ett annat problem avser målkonflikter mellan olika offentliga interventioner. Det finns t.ex. en inneboende konflikt mellan interventioner som stimulerar till bättre finansieringsförutsättningar och interventioner som ska resultera i lägre skuldsättning, för att nå ökad finansiell stabilitet. Interventioner som underlättar för låntagare att öka sin skuldsättning i samband med nyproduktion av bostäder kan leda till ett högre finansiellt risktagande och i förlängningen öka risken för finansiella kriser. Målkonflikter kan ytterligare öka osäkerheten om framtida interventioner och om nettoeffekten av olika existerande och förväntade interventioner.

5.3.3 Utbudssubventioner eller efterfrågesubventioner?

Forskning visar att det förekommer snedvridningseffekter av såväl utbuds- som efterfrågesubventioner och att fördelar med en viss typ av subvention kan motsvaras av nackdelar, som i olika grad neutraliserar den positiva effekten.³⁸ En ofta framförd fördel med bostadsbidrag är att det överlåter till det enskilda hushållet att välja bostad och bostadsort utifrån sina preferenser och budgetram. Å andra sidan finns det forskning som visar att bostadsbidrag leder till kapitaliseringseffekter i form av högre hyror. Och hur snabbt nyproduktionen reagerar på högre hyror beror på utbudets priselasticitet, och som nämnts ovan kan den vara låg.

En framförd fördel med riktade utbudssubventioner, i form av stöd till nyproduktion av bostäder för hushåll med lägre inkomster, är att det möjliggör för byggaktörer att producera bostäder av god kvalitet i efterfrågade lägen för hushåll med lägre inkomster, vilket inte skulle ske på marknads villkor. Men, som beskrivits ovan,

³⁸ Se bl.a. litteraturoversikten i Chapelle, G, 2014: *Does Social Housing Crowd Out Private Construction?* SciencesPo.

förekommer det att produktionsstöd ger upphov till snedvridningseffekter, som kapitaliseringseffekter och undanträngningseffekter.

5.4 Avslutande reflektioner

Den centrala slutsatsen av detta kapitel är att forskningen ger argument såväl för som mot subventioner och att det i praktiken är mycket svårt att kvantifiera de slutliga ekonomiska nettoeffekterna av subventioner. Subventioner i form av utbetalningar av bidrag avspeglas oftast inte fullt ut i skillnaden i priser på produktion respektive konsumtion av bostäder med och utan stöd. Den avsedda effekten av subventioner kan försvagas, dels på grund av låga efterfråge- och utbudselasticiteter och dels genom snedvridande mekanismer som kapitaliserings- och undanträngningseffekter.

Behov av mer forskning, uppföljning och effektstudier

Utredningen konstaterar att det saknas empirisk forskning som ger entydiga svar om effekter och effektivitet av bostadssubventioner i allmänhet och av effekterna av olika former av statliga kreditgarantier i synnerhet. Vissa menar att det är vanskligt att överhuvudtaget försöka göra en mål-medel-analys av bostadspolitiska interventioner.³⁹

För att övertygande kunna svara på frågor som rör effekten av olika subventioner behövs en djupare förståelse för hur bostadsmarknadens aktörer fattar sina beslut, god tillgång till en stor mängd information samt empiriska studier för att på ett trovärdigt sätt estimerar samband. Eftersom marknadsförutsättningarna förändras kontinuerligt, behöver samband som har estimerats med hjälp av historiska data inte gälla i framtiden. Effekten av en viss typ av subvention kan förändras över tid till följd av prisförändringar, preferensförskjutningar, demografiska förändringar, eller förändrade makroekonomiska och institutionella förhållanden.

Det finns ett behov av fortsatt forskning, som kan ge underlag för beslut om hur utbuds- och efterfrågesubventioner ska användas

³⁹ Se t.ex. Meyerson P-M, Ståhl, I och Wickman, K, 1990: *Makten över bostaden*.

och hur de ska utformas för att bidra till uppnåendet av politiska mål, samtidigt som snedvridningseffekter minimeras.

6 Nuvarande förutsättningar för finansiering av bostadsbyggande

Detta kapitel ger en övergripande beskrivning av de grundläggande förutsättningarna för finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder i Sverige idag – vilka alternativ som finns för olika byggaktörer och även vilka det är som bygger bostäder idag. Eftersom uppdraget avser ny- och ombyggnad går vi inte in på finansiering av köp av befintliga bostadsfastigheter. Kapitlet avslutas med en genomgång av hur bedömning av marknadsvärden på bostadsfastigheter går till (6.6) och vad reglerna om nedskrivning innebär (6.7).

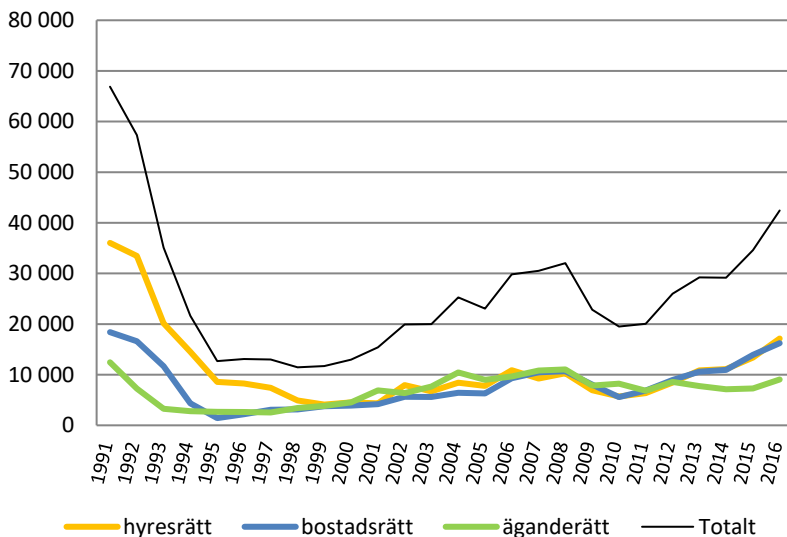
6.1 Vem bygger bostäder – var och vad?

Här ges en översikt över bostadsbyggandet – utvecklingen på senare år, vad som byggs och var samt vilka aktörer som bygger bostäder och behöver ha tillgång till extern finansiering. Vilka problem och svårigheter dessa aktörer kan stöta på återkommer vi till i kapitel 7.

6.1.1 Ökat byggande av såväl hyres- som bostadsrätter

Efter puckeln runt 1991 föll bostadsbyggandet dramatiskt, ner till historiskt låga nivåer och hämtade sig sedan först bara långsamt, men så småningom lite bättre, fram till den ekonomiska krisen 2008 (se figur 6.1). I förhållande till tidigare volymer var det hyresrättsbyggandet som återhämtade sig sämst. 2008 gick luften åter ur bostadsbyggandet men från 2010 vände det igen och till skillnad från tidigare ökade såväl hyres- som bostadsrättsbyggandet kraftigt.

Figur 6.1 Färdigställda bostäder 1991–2016 efter upplåtelseform



Källa: SCB, Statistikdatabasen, egen bearbetning.

Medan det längre tillbaka i tiden vanligen har byggts betydligt fler hyresrätter än bostadsrätter har fördelningen hyresrätt/bostadsrätt under 2000-talet hittills, som framgår av diagrammet ovan, varit ganska jämn.

Rekordhöga nivåer men inte tillräckligt

Bostadsbyggandet har ökat kraftigt de senaste åren. 2016 påbörjades cirka 64 600 bostäder. Cirka 47 400 var lägenheter i flerbostadshus, ganska jämt fördelat över hyresrätt och bostadsrätt, cirka 13 500 småhus och ytterligare 3 700 lägenheter avsåg tillskott genom ombyggnadsprojekt. Boverket bedömer att bostadsbyggandet avtar något efter 2017 men förväntade nivåer är fortsatt höga. Boverkets prognos är att det påbörjas 76 000 bostäder år 2017 och 73 500 bostäder år 2018. Byggandet av hyresrätter väntas framöver öka mer än byggandet av bostadsrätter och byggandet av studentbostäder förväntas öka allra mest.¹

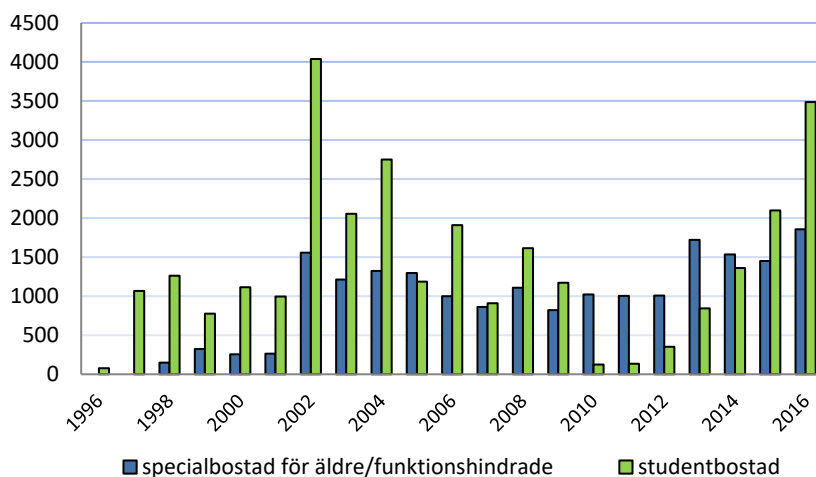
¹ Boverket, 2017: *Boverkets indikatorer november 2017*.

Även om det här är nivåer som inte setts på över tjugo år räcker det inte för att täcka bedömt behov till följd av den prognostiserade befolkningsökningen. Boverket bedömer att det behöver tillkomma 600 000 bostäder under perioden 2017–2025. Eftersom en större del av behovet väntas infalla under periodens första del behöver årstakten enligt Boverkets bedömning uppgå till cirka 80 000 bostäder under de fyra första åren.²

Fler bostäder för särskilda grupper

Byggandet av studentbostäder varierar starkt men har ökat kraftigt sedan 2011 (se figur 6.2). År 2016 färdigställdes 3 500 studentbostäder i hela landet. Det var mycket jämfört med åren innan men inte lika mycket som under 2002, då över 4 000 studentbostäder blev inflyttningsklara. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät kan cirka 5 500 studentbostäder komma att påbörjas under 2017, varav närmare hälften i Stockholm och i övrigt fördelat på bortåt 40 kommuner.³

Figur 6.2 Färdigställda specialbostäder 1996–2016. Riket.



Källa: SCB, Statistikdatabasen, egen bearbetning.

Specialbostäder för äldre/funktionshindrade avser särskilda boendeformer, dvs. bostäder som fördelas efter biståndsbeslut.

² Boverket 2017: *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*.

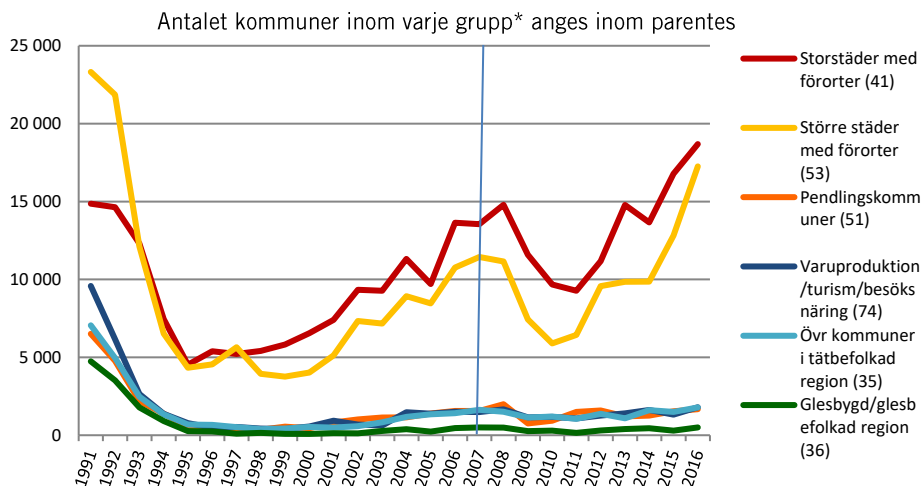
³ Boverket, 2017: *Boverkets indikatorer maj 2017*.

Som framgår av figur 6.2 byggs det även en del specialbostäder för äldre och för personer med funktionsnedsättningar. Volymerna är små, om än något större på senare år – runt 1 500 lägenheter årligen. Den demografiska utvecklingen i kombination med att ett stort antal lägenheter i äldre vårdboenden har avvecklats gör att det sannolikt kommer att behöva byggas fler bostäder i särskilt boende för äldre framöver. Men huvuddelen av efterfrågan från de äldre generationerna kommer att riktats mot det ordinarie bostadsbeståndet, inklusive olika typer av seniorboenden och trygghetsbostäder och andra boendeformer som vänder sig särskilt till seniorer. De ingår inte i SCB:s statistik över specialbostäder utan räknas som vanliga bostäder.

6.1.2 Koncentration till storstadsregioner och större städer

Bostadsbyggandet är ojämnt fördelat över landet och mellan olika typer av kommuner. De tre storstadsregionerna och andra större städer med förorter dominerar starkt, medan övriga kommungrupper står för en begränsad del av bostadsbyggandet. De senare har också haft en blygsam ökning sedan bottennoteringen på 1990-talet (se figur 6.3).

Figur 6.3 Färdigställda bostäder per kommungrupp 1991–2016



Källa: SCB, Statistikdatabasen, egen bearbetning.
*) SKL:s indelning 2011 med vissa hopslagningar.

Lågt och ojämnt fördelat bostadsbyggande

Som framgår av diagrammen i figurerna 6.1 och 6.3 har det varit ganska kraftiga svängningar i bostadsbyggandet sedan puckeln 1991, även de senaste tio åren (perioden är avgränsad med ett lodrätt streck i figuren). Under 2007–2016 byggdes det – med stora årliga variationer – i genomsnitt 3 bostäder per tusen invånare och år i riket som helhet, beräknat på medelfolkmängden under perioden. I bara 11 av 70 A-regioner⁴ låg bostadsbyggandet över genomsnittet den här tioårsperioden. Mest byggdes det i Uppsala A-region – i genomsnitt 5,6 bostäder per tusen invånare och år, följt av Umeå, Falkenberg/Varberg och först på tredje plats Stockholm/Södertälje, med 4,5 bostäder per tusen invånare. Också dessa nivåer är låga, vilket har bidragit till ett uppdämt behov av fler bostäder. Man kan jämföra med Boverkets prognos för 2018, enligt vilken det kommer att byggas mellan 8,5 och 10 bostäder per tusen invånare år 2018 i storstadsregionerna och så även i gruppen större kommuner utanför storstadsregionerna. I den stora gruppen kommuner med mindre än 75 000 invånare förväntas en nivå på närmare 4 bostäder per tusen invånare och år.⁵ Frågan är om dessa nivåer kommer att kunna upprätthållas så länge som det behövs för att hålla jämna steg med den förväntade folkökningen.

Många nya invånare per nybyggd bostad även på svagare marknader

Bostadsbyggandet hänger i hög grad samman med befolkningsutvecklingen. De regioner där det byggdes mest i förhållande till folkmängden hör också till dem som ökade sin befolkning mest under perioden. Och i de 15 A-regioner som krympte befolkningsmässigt under den här tioårsperioden var bostadsbyggandet generellt sett lågt i förhållande till folkmängden. Minst byggdes det i Sollefteå A-region samt i Härnösand/Kramfors, Fagersta, Karlskoga, Avesta/Hedemora och Hudiksvall/Ljusdals A-regioner.

Om man i stället jämför antalet nya bostäder med antal nya invånare framträder en delvis annan bild. Stockholms/Södertälje A-

⁴ A-regionerna var då de avgränsades på 1960-talet näringsgeografiskt sammanhängande enheter. Indelningen har kvarstått oförändrad.

⁵ Boverkets webbplats september 2017.

region och Malmö/Lund/Trelleborgs A-regioner, återfinns bland de tio regioner där antalet nya invånare var högst i förhållande till antalet färdigställda bostäder. Där gick det 3,4 respektive 3,2 nya invånare per nybyggd bostad under den här tioårsperioden – vilket tyder på att det byggdes allt för få bostäder i förhållande till befolkningsökningen, och är en del av förklaringen till dagens bostadsbrist. Men i flera mindre regioner med svaga bostadsmarknader var det ännu sämre matchning mellan folkökning och nyproduktion. I Fagersta A-region gick det t.ex. nästan 10 nya invånare per nybyggd bostad. I tabell 6.1 listas de tio A-regioner där antalet nya invånare per nybyggd bostad var som högst. De kommuner som ingår i dessa regioner har idag inte oväntat underskott på bostäder, samtidigt som bostadsmarknaden i en hel del av dem bedöms som svag. I kapitel 7 går vi närmare in på förutsättningarna för bostadsbyggande på svagare bostadsmarknader.

Tabell 6.1 Bostadsbyggande i förhållande till folkökning 2007–2016

Färdigställda bostäder i de A-regioner där antal nya invånare i förhållande till antal nybyggda bostäder var som högst.

A-region	Färdigställda bostäder 2007–2016	Folkökning 2007–2016	Antal nya invånare per nybyggd bostad	Procentuell folkökning 2007-2016
Fagersta	89	888	9,98	4
Avesta/Hedemora	159	1 054	6,63	3
Falköpings	281	1 464	5,21	3
Köpings	383	1 774	4,63	4
Ludvika	313	1 331	4,25	4
Eskilstuna	3 124	13 140	4,21	11
Kristianstads	1 676	6 761	4,03	7
Norrköpings	3 767	12 803	3,40	8
Stockholms/Södertälje	92 275	312 426	3,39	17
Malmö/Lunds/Trelleborgs	24 115	78 177	3,24	14

Källa: SCB, Statistikdatabasen, egen bearbetning.

6.1.3 Olika kategorier av byggaktörer

Vilka som har rollen som byggaktör⁶ varierar. Det kan vara privata respektive kommunala bostadsutvecklare, bostadsrättsföreningar och enskilda hushåll eller de mindre vanliga kooperativa hyresrättsföreningarna. En annan indelning är i små och medelstora, respektive större projektutvecklare.

Allmännyttans marknadsandel har minskat

Det finns cirka 300 kommunala bostadsföretag, varav de allra flesta är allmännyttiga aktieföretag, och lyder under den så kallade allmännyttelagen.⁷ De bygger huvudsakligen hyreslägenheter i flerbostadshus.⁸ Mellan 2008 och 2016 pendlade deras sammanlagda marknadsandel mellan 17 och 23 procent av flerbostadshusbyggandet i landet (se figur 6.4). Det ger ett genomsnitt på strax under 20 procent, vilket är betydligt mindre än under 1991–2007, då marknadsandelen för de allmännyttiga bostadsföretagen var närmare 30 procent i genomsnitt.

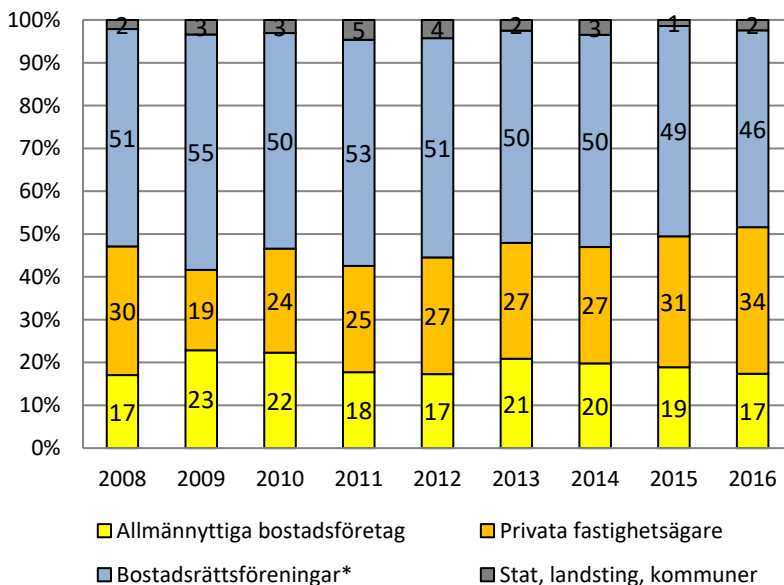
⁶ Begreppen byggaktör, projektutvecklare eller bostadsutvecklare används här synonymt med ”byggherre”. Se avsnitt 2.1.6.

⁷ Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktieföretag.

⁸ Under ett par år i början av 90-talet byggdes en hel del allmännyttiga lägenheter i småhusform, men 1993-2016 var i genomsnitt 95 procent lägenheter i flerbostadshus.

Figur 6.4 Nybyggda bostäder i flerbostadshus efter typ av fastighetsägare

Procentuell fördelning av färdigställda lägenheter 2008–2016



*) inkl. kooperativa hyresrättsföreningar, *Källa:* SCB, statistikdatabasen, egen bearbetning.

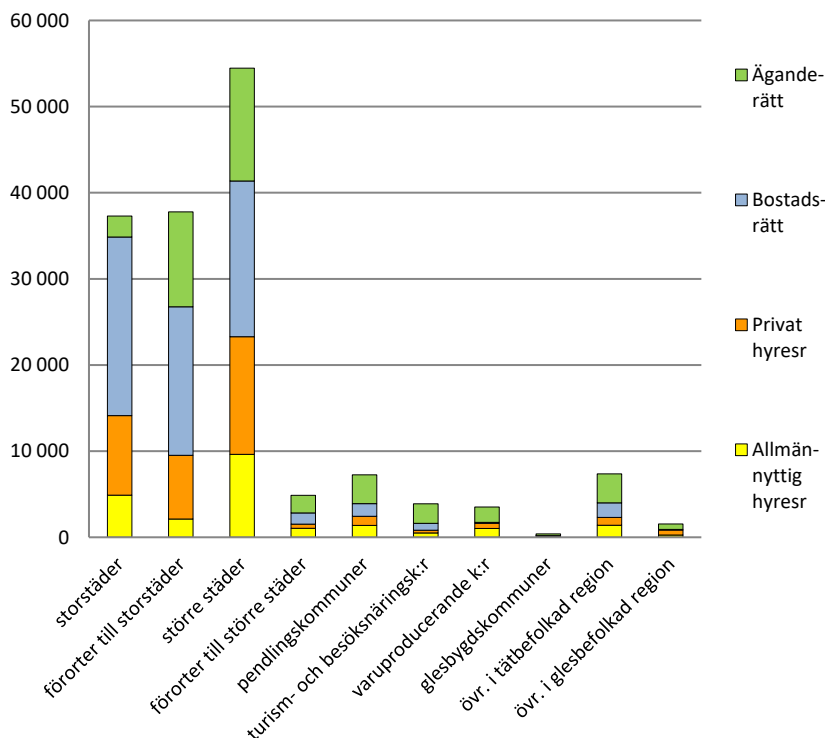
Efter den ekonomiska krisen 2008–2009 har privata fastighetsägares andel på riksnivå av nyproduktionen av flerbostadshus ökat successivt. År 2016 stod dessa för 34 procent av nybyggda lägenheter i flerbostadshus i hela landet, medan de kommunala bolagens andel bara var hälften så stor. Bostadsrättsföreningarnas andel var 55 procent direkt efter krisen men bara 46 procent 2016.

Bostadsrätt mer sällsynt i mindre kommuner

Fördelningen kan se helt annorlunda ut lokalt. I en stor del av Sveriges kommuner dominerar egnahem, såväl i nyproduktionen som i beståndet. I mindre kommuner byggs det mer sällan bostadsrätter. Allmännyttans andel av nybyggda hyresrätter är generellt högre utanför storstadsregionerna, men även privata aktörer bygger hyresbostäder för egen förvaltning utanför storstadsregionerna. Figur 6.5 visar de senaste fem årens bostadsbyggande fördelat på upplåtelseformer och ägarkategorier i de olika typer av kommuner som SKL:s kommungruppsindelning utgår från. Det är ytterst små volymer det handlar

om i alla kommungrupper utom storstäderna och deras förorter samt andra större städer. I de 20 kommuner som betecknas som glesbygdskommuner byggdes färre än 400 bostäder under dessa fem år, därav över hälften egnahem och 150 allmännyttiga hyresrätter.

Figur 6.5 Nybyggda bostäder 2012–2016 efter upplåtelseform och ägarkategori i olika kommungrupper*



Källa: SCB, Statistikdatabasen, egen bearbetning, *SKL:s indelning 2011.

Fler småhus med bostadsrätt i nyproduktionen

Den absoluta merparten av nyproduktionen av småhus registreras på ”övriga enskilda ägare”, vilket i de allra flesta fall innebär att huset byggts med ett enskilt hushåll som slutkund – antingen på beställning av hushållet självt eller av ett byggbolag som bygger grupphus för försäljning. Mer sällan är det fråga om ett privat fastighetsbolag

som byggt småhus – t.ex. i form av radhus – och behåller dem i egen förvaltning för uthyrning. De senaste åren har en ökande andel av de nybyggda småhusen varit bostadsrätter. År 2016 gällde det nästan vart femte småhus.

Flergångsbyggare, sällanbyggare och engångsbyggare

Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande⁹ beskriver byggsektorn som fragmentiserad och karakteriserad dels av ett fåtal stora rikstäckande byggtreprenadföretag och dels ett stort antal mindre företag, som är verksamma lokalt och regionalt. De tio största byggaktörerna hade år 2013 nästan hälften av marknaden för byggande av flerbostadshus. Störst var PEAB, JM och Skanska. Marknadskoncentrationen var högre för bostadsrättsbyggande, där de sex största – ovan nämnda plus NCC, HSB och Riksbyggen – tillsammans hade över 70 procent av marknaden.¹⁰

Ovan nämnda utredning skiljer mellan *flergångsbyggare*, *sällanbyggare* och *engångsbyggare*. Flergångsbyggare är de som ofta bedriver nyproduktion och större ombyggnader. Till dem hör delar av allmännyttan, HSB, Riksbyggen, större och medelstora privata fastighetsbolag samt de största byggbolagen (nämnda ovan). Sällanbyggare bygger någon gång under en tioårsperiod, vilket gäller för många mindre allmännyttiga bolag och privata fastighetsbolag. Som engångsbyggare räknar nämnda utredning dels privata bostadsrättsföreningar, dels enskilda som låter bygga ett småhus för eget bruk.¹¹

Till engångsbyggare skulle man även kunna föra kooperativa hyresrättsföreningar och byggemenskaper. De olika kategorierna av byggaktörer har olika konkurrensförutsättningar och deras möjligheter att finansiera nyproduktion skiljer sig också åt. I kapitel 7 går vi närmare in på hur situationen kan se ut för mindre byggaktörer, vilka kan vara såväl sällanbyggare som engångsbyggare.

⁹ Dir. 2014:75 *Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande*.

¹⁰ SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer*.

¹¹ *Ibid.*

För förvaltning eller försäljning

Vissa byggaktörer bygger för egen förvaltning, medan andra, t.ex. de stora byggbolagen, bygger för att direkt överlåta förvaltningen åt en annan aktör. Exempel på sådana "försäljarbyggaktörer" är byggbolag som bygger bostadsrätter och småhusfabrikanter, som bygger för försäljning till enskilda hushåll.

Typiska "förvaltarbyggaktörer" är de allmännyttiga bostadsföretagen samt en hel del små och medelstora privata, lokalt verksamma fastighetsägare. Det finns också en del stora privata förvaltarbyggaktörer, som Wallenstam, Rikshem och Einar Mattsson. På svagare marknader kan problemet vara att det inte finns någon utöver det kommunala bostadsföretaget som är beredd att investera i hyresbostäder för egen förvaltning.

6.2 Finansiering av bostadsbyggande principiellt sett

Nyproduktion av bostäder sker vanligen med någon form av extern lånefinansiering i kombination med eget kapital från byggaktören, vanligen fastighetsägaren eller den som har ett tomträttsavtal på fastigheten. Lånet utgörs av en byggkredit för löpande utgifter under byggtiden, vilken sedan läggs om till en slutfinansiering i form av ett fastighetslån eller bostadslån när bygget är klart. För byggherren gäller det att kunna finansiera tre skeden – projektering, byggtid och förvaltningsskede – medan lånemöjligheterna vanligen är begränsade till de två senare skedena. Förutsättningarna för extern finansiering ser lite olika ut beroende på aktör och upplåtelseform.

Hyresrätt

Kommunala bostadsbolag har genom sin ägare möjlighet att få lån från Kommuninvest. Det finns olika modeller för detta: En är att kommunen lånar till låg ränta av Kommuninvest och bostadsbolaget i sin tur lånar av kommunen, till marknadsmässig ränta. Kommuninvest lägger sig inte i vilka lånevillkor som kommunen ger sitt bolag. De kommunala bolagen skulle alltså i princip kunna lånefinansiera hela produktionskostnaden. En annan modell är att det kommunala

bostadsbolaget lånar från Kommuninvest direkt, utan att gå via kommunen. Kommunen ställer då ut borgen för lånet.

Privata fastighetsägare som vill bygga hyresbostäder vänder sig till aktörer på den öppna kreditmarknaden, oftast någon bank. De kan, beroende på kreditvärdighet och förutsatt att banken tror på projektet, beviljas en byggkredit på t.ex. 75 procent av det bedömda marknadsvärdet för det planerade hyreshuset. Byggkrediten är ett lån som lyfts stegvis, enligt en lyftplan för att klara kostnaderna efter hand som de uppstår. När huset väl står klart läggs ett fastighetslån upp, baserat på det då bedömda marknadsvärdet.

För såväl allmännyttiga som privata fastighetsägare som bygger för egen förvaltning gäller att fastigheten måste ge långsiktiga intäkter i form av hyresuttag, som i kombination med bedömd värdeutveckling på fastigheten täcker drifts- och underhållskostnader, kapitalkostnader och krav på avkastning.

Bostadsrätt

När det gäller bostadsrätt behövs, precis som för hyresrätt, en byggkredit under byggtiden. En bostadsrättsförening får, efter tillstånd från Bolagsverket, ta emot förskott på insatsen, dvs. det belopp som bostadsrättsinnehavaren betalar till bostadsrättsföreningen när bostadsrätten upplåts för första gången. Förskottet får uppgå till ett belopp som högst motsvarar den beräknade insatsen.¹² Dessa förskott kan i princip användas som eget kapital under byggtiden. Det krävs dock att föreningen ställt betryggande säkerhet hos Bolagsverket för återbetalning av förskotten. Säkerheten ska täcka det sammanlagda beloppet av förskotten, och bestå av en bankgaranti eller annan likvärdig säkerhet.¹³ Kravet på säkerhet kan innebära en restriktion för mindre aktörer, inte minst för en bostadsrättsförening som bygger i egen regi.

För den slutliga finansieringen behöver föreningen ett fastighetslån men en betydande del av finansieringen sker genom eget kapital i form av medlemmarnas insatser. I bostadsrättsföreningen kommer insatserna att bokföras som eget kapital och lånen som skulder.

¹² Bostadsrättslagen (1991:614), 5 kap. 2 §.

¹³ Bostadsrättsförordningen (1991:630), 13–14 §§.

Medlemmarnas insatser finansieras i sin tur normalt sett genom bostadslån, med den egna lägenheten som säkerhet.

Vid nyproduktion av bostadsrättslägenheter är det idag i allmänhet så att projekterings- och byggtiden kontrolleras av det bygg- eller projektutvecklingsbolag som initierat projektet. Finansieringen sker genom byggbolagets insats av eget kapital, banklån i form av byggkredit samt förskott på medlemmarnas insatser. Eftersom det i det läget inte finns något färdigt bostadshus ställs normalt kompletterande säkerhet till banken, ofta i form av moderbolagsborgen.

Bankens utgångspunkt vid värderingen är att om föreningen skulle gå i konkurs så ska huset kunna säljas som en hyresfastighet, och banken värderar därför bostadsrättsfastigheter som om de vore hyresfastigheter. Produktionskostnaden överstiger ofta marknadsvärdet för den färdiga bostadsrättsfastigheten.

Kooperativ hyresrätt

Även i kooperativ hyresrätt betalar medlemmarna en insats, här kallad upplåtelseinsats¹⁴, till föreningen i samband med upplåtelse av en lägenhet. Föreningen har rätt att ta emot förskott på upplåtelseinsatsen.¹⁵ På samma sätt som för bostadsrätter måste Bolagsverket ha lämnat sitt tillstånd och föreningen ha ställt ut betryggande säkerhet hos Bolagsverket för återbetalning av förskotten.¹⁶ En kooperativ hyresrättsförening som bygger i egen regi kan ha svårt att ställa ut en sådan säkerhet, medan en professionell aktör, som har andra tillgångar att använda som säkerhet, kan ha större möjligheter att använda förskott på upplåtelseinsatserna som eget kapital under byggtiden.

En kooperativ hyresrättsförening som äger fastigheten själv (ägarmodellen) har inför slutfinansieringen i princip samma förutsättningar som en bostadsrättsförening eller en hyresfastighetsägare att få ett fastighetslån. Bankens utgångspunkt vid värderingen är att fastigheten i händelse av likviditetskris ska kunna säljas som ett vanligt hyreshus. Vid den slutliga finansieringen kan de sammanlagda upplåtelseinsatserna användas som eget kapital, men lånebehovet blir större

¹⁴ Eller mer formellt ”medlemsinsats av särskilt slag.”

¹⁵ Lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt, 2 kap. 12 §.

¹⁶ Förordningen (2002:106) om kooperativa hyresrätter, 11 §.

än för en motsvarande bostadsrätt, eftersom upplåtelseinsatserna är lägre.

I de fall den kooperativa hyresrättsföreningen hyr fastigheten (hyresmodellen) är det vanligt att föreningen ger fastighetsägaren ett ränte- och amorteringsfritt lån motsvarande upplåtelseinsatserna. På så sätt minskar fastighetsägarens kapitalkostnader. Föreningens blockhyra blir därmed lägre, vilket i sin tur innebär att bostadshyrorna kan hållas på en lägre nivå än för en jämförbar hyresrätt.

Till skillnad mot i bostadsrätt kan hushåll i kooperativ hyresrätt inte använda lägenheten som säkerhet för lån till upplåtelseinsatsen.

Egnahem

Egnahem byggs antingen av enskilda hushåll eller av ett byggbolag, t.ex. en småhusfabrikant, för försäljning till slutkunden. Den slutliga finansieringen blir ett bostadslån, även kallat bolån.

6.3 Tillgång till kapital

Byggaktörer finansierar bostadsprojekt med eget kapital, lån och hybridkapital¹⁷. Det finns flera typer av kreditgivare som kan ge lån till ny- och ombyggnad av bostäder. Detta avsnitt innehåller en genomgång av relevanta förekommande finansieringskällor men börjar med en översikt över aktuella trender på finansmarknaden som påverkar finansieringsförutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder.

6.3.1 Trender på finansmarknaden

Bygg- och fastighetsmarknaden är idag starkt integrerad med de finansiella marknaderna. Samtidigt utvecklas den finansiella marknaden kontinuerligt, vilket påverkar byggaktörernas möjligheter att finansiera bostadsbyggande.

¹⁷ Mellanform av eget kapital och lån.

Trendmässigt sjunkande räntor

En av de faktorer som påverkar fastighetsmarknaden och dess aktörer mest är ränteläget. Såväl nominella som reala räntor har i Sverige och i många andra länder sjunkit trendmässigt under många år och är sedan flera år tillbaka på mycket låga nivåer. Denna utveckling har bidragit till högre fastighetspriser. Lägre räntor påverkar både likviditeten och lönsamheten i fastighetsinvesteringar, då sjunkande räntor bidrar till högre betalnetton¹⁸ och lägre avkastningskrav.

Då det finns en stor osäkerhet om den framtida ränteutvecklingen, samtidigt som en ränteuppgång kan slå hårt mot speciellt högt belånade aktörer, analyserar både Finansinspektionen¹⁹ och Riksbanken²⁰ hushållens och fastighetsbolagens räntekänslighet. Sedan 1990-talet är det allt fler svenska hushåll som väljer rörlig bolåneränta.²¹ Många bostadsrättsföreningar har också lån med korta räntebindingstider.²² Även många kommersiella fastighetsbolag lånar till rörlig ränta, men de ingår samtidigt så kallade derivatavtal, som omvandlar den rörliga räntekostnaden till en fast ränta, i syfte att minska de effekter som förändrade marknadsräntor kan få på finansieringskostnaderna.²³

Nya finansiella regleringar

Reglering och tillsyn av finansiella tjänster i Sverige och globalt har fått stor uppmärksamhet efter den senaste finanskrisen. Bara inom EU har mer än 40 nya åtgärder föreslagits för att återställa stabiliteten på och förtroendet för det finansiella systemet.²⁴ Reformen av finanssektorn är en kontinuerlig process vilket även innebär att förutsättningarna för utlåning till bostadsmarknaden är under ständig förändring.

¹⁸ Betalnetto = driftnetto minus utbetalningar av räntor och amorteringar.

¹⁹ Finansinspektionen, 2017: *Den svenska bolånemarknaden*.

²⁰ Sveriges riksbank, 2015, *Ekonomiska kommentarer* (juni).

²¹ Rörlig ränta definieras här som bolån med en räntebindingstid på 3 månader eller kortare.

²² SBAB, 2017, *Bostadsrättsföreningarna blandar räntebindingstider*, Pressmeddelande.

²³ Sveriges riksbank, 2017, *Fördjupning – Kommersiella fastigheter och finansiell stabilitet*. Finansiell stabilitet 1/2017.

²⁴ Europeiska kommissionen, 2017: *Finansiella tjänster: den viktigaste lagstiftningen*. Faktablad om EU – 2017. Se även *Europeiska kommissionens webbplats för frågor som rör Banking and Finance*.

Ökade kapitaltäckningskrav hos banker är ett område som sedan finanskrisen står i fokus. Under finanskrisen visade det sig att bankerna hade för lite eget kapital i verksamheten. Regelverk som har uppkommit efter finanskrisen, som t.ex. Basel III, syftar bland annat till att öka bankernas motståndskraft vid en ekonomisk nedgång, genom högre kapitaltäckningskrav och genom att bankers kapitaltäckningskrav bättre ska reflektera kreditrisker i deras utlåningsverksamhet. De hårdare nya kapitaltäckningskraven som infördes med Basel III, innebär att bankernas incitament att låna ut pengar till fastighetssektorn minskar, vilket drabbar kapitaltunga sektorer som fastighetsbranschen. Dock har flera stora fastighetsbolag möjligheter att ersätta banklån med finansiering från kapitalmarknaden genom att t.ex. emittera företagsobligationer och preferensaktier.²⁵ Däremot finns en risk att mindre och medelstora företag kan få svårare att få banklån på grund av de nya regelverken samtidigt som de inte har samma möjligheter som stora bolag att finansiera sig via kapitalmarknaden.

Idag menar många att Basel III har modifierats såpass mycket att de uppdaterade reglerna nu bör kallas Basel IV. I Basel IV finns förslag till modifieringar av riskvikter för fastighetsrelaterade lån där belåningsgraden ska utgöra den viktigaste påverkande variabeln.²⁶ Hur Basel IV kommer att påverka finansieringsförutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder är dock ännu för tidigt att uttala om.

Även försäkringsbolagens kapitaltäckningskrav är föremål för ständiga justeringar genom regelverket Solvency II. Försäkringsbolag tillhör kategorin institutionella investerare och är genom sin storlek viktiga investerare på aktie- obligations- och fastighetsmarknader. För närvarande pågår en dialog mellan myndigheter och aktörer i fastighetsbranschen om lägre riskviktskrav för försäkringsbolags fastighetsinnehav, vilket skulle kunna ge ökade incitament för försäkringsbolagen att allokera mer kapital till fastighetsektorn.^{27 28}

Hushållens skuldsättning och bostadsrelaterade lån är också föremål för finansiella regleringar. Finansinspektionen införde ett bolånetak 2010 som innebär att bostadslån högst får uppgå till 85 procent

²⁵ Sveriges riksbank, 2016: *Basel III – vad och varför? Penning- och valutapolitik* 2016:1.

²⁶ PWC, 2017: *Focus Basel IV - Capital requirements*.

²⁷ Financial Times, 2017-09-03: *European property companies want to attract more insurers*.

²⁸ MSC1, 2017: *EU Solvency Standards for Real Estate: Time for a Fresh Look*.

av bostadens värde.²⁹ År 2016 införde Finansinspektionen ett amorteringskrav som innebär att nya bolån ska amorteras ned till 50 procent av bostadens värde.³⁰ Nyproducerade bostäder omfattas däremot inte av amorteringskravet under de första fem åren. Nyligen (2017-11-14) presenterade Finansinspektionen ett förslag på förstärkt amorteringskrav. Förslaget innebär att hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin bruttoinkomst ska amortera 1 procentenhet mer av bolånet per år än vad de skulle behövt göra idag. Detta gäller utöver redan befintliga amorteringsregler.³¹

Nya tekniska plattformar för gräsrotsfinansiering

Gräsrotsfinansiering (*eng. crowdfunding*) är en modern form av finansiering där projekt kan få kapital från ett stort antal investerare och privatpersoner. Den snabba tekniska utvecklingen har en stor betydelse för utvecklingen av IT-baserade lösningar som drastiskt minskar transaktionskostnaderna för gräsrotsfinansiering. Inom fastighetsbranschen finns flera exempel på innovativa gräsrotsfinansieringslösningar som kan öka möjligheten för byggprojekt att söka finansiering.^{32 33}

6.3.2 Banksektorn

Även om andra former för finansiering förekommer oftare nu än tidigare, är lån i bank det absolut vanligaste sättet att finansiera bostadsbyggande i Sverige. Banksektorn står för drygt 80 procent av den totala kreditgivningen till den reala sektorn, dvs. hushållen och de icke-finansiella företagen.³⁴

Det svenska banksystemet är alltså mycket stort och domineras av de fyra storbankerna Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank. Det finns även ett stort antal medelstora och mindre banker

²⁹ Finansinspektionen, 2014: *Den svenska bolånemarknaden 2014*.

³⁰ Finansinspektionen, 2016: *Amorteringskrav på nya bolån*. Pressmeddelande 2016-04-20.

³¹ Finansinspektionen, 2017: *Frågor och svar om skärpt amorteringskrav för hushåll med stora skulder*.

³² Byggindustrin, 2015-06-17: *Byggprojekt finansierade genom crowdfunding*.

³³ SVD Näringsliv, 2017-06-19: *Nytt fenomen ger byggbranschen miljardlyft*.

³⁴ Konkurrensverket, 2016: *Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader*.

med stora skillnader i affärsmodeller, exempelvis värdepappersbanker och mer privatkundinriktade banker, så kallade retailbanker, konsumentkreditinstitut samt sparbanker.³⁵

Finansinspektionen, som har tillsyn över bankerna, har i en aktuell rapport pekat på att banksystemet är känsligt för störningar, eftersom skulderna är likvida medan tillgångarna, främst utlåningen, ofta är illikvida. Dessutom är bankerna nära sammanlänkade, vilket betyder att problem snabbt kan sprida sig. Bankerna har dagligen många transaktioner med varandra och det finns också indirekta kopplingar, till exempel genom att banker äger obligationer emitterade av andra banker. Sammanlänkningen mellan aktörerna på de finansiella marknaderna utgör enligt Finansinspektionen en stor risk för den finansiella stabiliteten och kan medföra att det finansiella systemets funktionssätt försämras vid marknadspåfrestningar.³⁶

Bankerna blir färre

Enligt Bankföreningen fanns det i december 2016 totalt 117 banker i Sverige, jämfört med 126 tio år tidigare. En del nya aktörer har tillkommit genom att kreditmarknadsbolag har ombildats till bankaktiebolag. I tabell 6.1 ser det ut som om antalet sparbanker minskat från 68 till 47. Det stämmer inte riktigt, eftersom det därutöver finns 13 stiftelseägda bankaktiebolag, som redovisas under rubriken bankaktiebolag här, trots att de fortfarande är sparbanker.³⁷ Hur många av bankerna som finansierar bostadsbyggande har utredningen inte lyckats få någon uppgift om.

³⁵ Finansinspektionen 2017: *Tillsynen över bankerna*.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Bankföreningen 2017: *Bankerna i Sverige*.

Tabell 6.2 Banker i Sverige 2016 jämfört med 2006

Typ av bank	Dec 2016	Dec 2006
Svenska bankaktiebolag totalt	39	27
Varav stora svenska banker	4	4
Varav ombildade sparbanker	13*	12
övriga svenska bankaktiebolag	22	11
Utländska banker totalt	29	29
Varav dotterbolag	1	4
Varav filialer	28	25
Sparbanker	47**	68
Medlemsbanker	2	2
Totalt	117	126

Källa: Finansinspektionen via Bankföreningen 2017: Bankerna i Sverige.

* Dessa är fortfarande lokala sparbanker.

** Därutöver finns 13 sparbanksaktiebolag som ägs av lokala stiftelser, här förda till bankaktiebolag.

Antalet bankkontor minskar

En studie från 2013 visar att Sverige har en låg bankkontorstäthet, i jämförelse med andra europeiska länder. Antalet bankkontor i Sverige minskade under perioden 1993 till 2010 med 40 procent, från över 3 000 till cirka 1 800 kontor. Det är framför allt på landsbygden som bankkontor försvunnit – där halverades antalet bankkontor under perioden. Även i storstäderna och i övriga städer minskade antalet kontor men det skedde huvudsakligen i början av den studerade perioden, fram till slutet av 1990-talet. I storstäderna ökade antalet kontor något mot slutet av perioden.³⁸

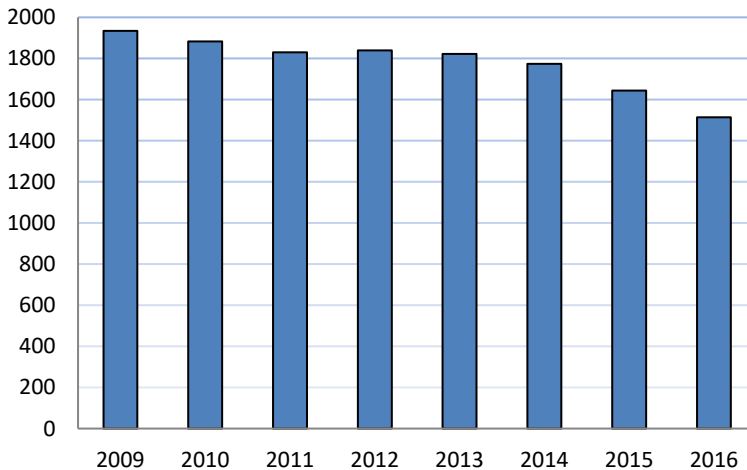
I nämnda studie konstaterades att alla kommuner i Sverige år 2010 ändå hade minst ett bankkontor. Så är det inte längre. Antalet svenska bankkontor fortsätter att minska. Vid årsskiftet 2016/2017 var antalet nere på 1 514 bankkontor, enligt statistik från Bankföreningen.³⁹

³⁸ Backman, M, 2013: *Nyföretagande och närhet till finansiellt kapital*. Policysammanfattning från Entreprenörsforum.

³⁹ DN Ekonomi webbartikel, 2017-05-15.

– Det är svårt att veta i detalj varför de minskar eftersom det är upp till varje bank att bestämma över sin verksamhet. Men en sak vi vet är att flera av de större bankerna slår samman flera mindre kontor till ett större i vissa orter, säger Johan Hansing, chefsekonom på Bankföreningen. – Sen har vi den allmänna trenden att folk inte använder bankkontor på samma sätt som förut. Uttag och betalningar görs i större utsträckning elektroniskt i dag, säger han.⁴⁰

Figur 6.6 Antal bankkontor 31 december respektive år



Källa: Bankföreningen: Bank- och finansstatistik 2010, 2012, 2014 respektive 2016.

Affärsbanker

Bland affärsbankerna dominerar de fyra storbankskoncernerna Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Handelsbanken och Swedbank. Deras ställning är mycket stark på kreditmarknaden, såväl vad gäller lån till hushåll – mestadels bolån – som företagsutlåning. Den sammanlagda marknadsandelen är cirka 70 procent och det var in- och utlåningen som under 2015 genererade de största intäkterna till de fyra storbankerna.⁴¹ Nordea, Swedbank och Handelsbanken har egna bolåneinstitut (hypotek) i form av dotterbolag, medan SEB:s motsvarande verksamhet bedrivs i banken. Handelsbanken har

⁴⁰ DN Ekonomi webbartikel, 2017-05-15.

⁴¹ Konkurrensverket, 2016: *Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader*.

flest kontor – 463 stycken år 2014, följt av Swedbank med 275 kontor och Nordea med 231 kontor i Sverige, medan SEB hade 160 kontor 2014.^{42 43}

De så kallade retailbankerna har sin kärnverksamhet inriktad mot lån med säkerhet och är liksom storbankerna exponerade mot fastighetsmarknaden. Exempel på sådana banker är Skandiabanken, SBAB Bank och Länsförsäkringar Bank.⁴⁴

Utländska banker

Utländska banker började etablera sig i Sverige 1986, då det blev tillåtet för utländska banker att starta dotterbolag här. Från 1990 blev det tillåtet för utländska banker att öppna filialkontor här och sedan dess har antalet stigit. I december 2016 hade ett trettiotal utländska banker filialer i Sverige. De flesta är inriktade på företagsmarknaden och på värdepappersmarknaden. Den största utländska banken i Sverige, Danske Bank, är den femte största banken i Sverige. Danske Bank har 35 kontor i Sverige.⁴⁵

Lokala sparbanker

Det finns sammanlagt cirka 60 lokala sparbanker, företrädesvis i glesbygd och i mindre samhällen. Av dem är 13 stiftelseägda bankaktiebolag. Den geografiska fördelningen över landet är ojämn – 44 av sparbankerna ligger i Götaland och norr om Dalarna finns det bara tre lokala sparbanker. Det finns ingen lokal sparbank alls i Västerbottens eller Jämtlands län och inte heller i Jönköpings län.⁴⁶

De flesta lokala sparbanker är knutna till en enskild kommun, i vissa fall bara en del av kommunen. Men många har kontor på flera orter – tillsammans nästan 250 kontor. Sparbanken Nord och Sparbanken Skåne omfattar dock flera kommuner.⁴⁷

⁴² Konkurrensverket 2016: *Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader*.

⁴³ Finansinspektionen 2017: *Tillsynen över bankerna*.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Bankföreningen 2017: *Bankerna i Sverige*.

⁴⁶ Sparbankernas Riksförbunds webbplats, april 2017, egen bearbetning.

⁴⁷ Muntlig information från Sparbankernas Riksförbund.

Sparbanken är en egen associationsform som regleras i en särskild lag, Sparbankslagen.⁴⁸ Verksamheten ska bedrivas affärsmässigt men utan enskilt vinstintresse och överskottet kan delvis gå till samhällsnyttiga verksamheter. Sparbankerna har alltså ett annat syfte och en annan roll än de stora bankerna – all vinst ska på ett eller annat sätt gå tillbaka till lokalsamhället. En annan skillnad är att Sparbankerna inte har något eget aktiekapital utan måste generera vinst för att kunna låna ut. Och att hela processen med bedömning av ansökan och beslut om långivning hanteras lokalt. En hel del sparbanker utnyttjar den statliga kreditgarantin i samband med byggkrediter.⁴⁹ Flertalet sparbanker har ett omfattande samarbete med Swedbank.⁵⁰

Medlemsbanker

En medlemsbank är en ekonomisk förening som har som ändamål att bedriva bankverksamhet åt medlemmarna. Det finns två medlemsbanker i Sverige – Ekobanken och JAK. Ekobanken är huvudsakligen inriktad på lån till verksamheter som skapar ett socialt, miljömässigt eller kulturellt mervärde. Ekobanken har finansierat flera bostadsprojekt, bland annat kooperativa hyresrättsföreningar, och även använt de statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande. Större delen av JAK:s utlåning går till privatpersoner, främst till bostad och renovering.^{51 52}

6.3.3 Kommuninvest

Investeringar i allmännyttiga bostäder finansieras till övervägande del genom kommunernas lån från Kommuninvest, ett kreditmarknadsbolag som ägs av sina medlemmar – kommuner, landsting och regioner i Sverige. Medlemskapet är frivilligt men anslutningsgraden är hög: 277 av 290 kommuner. Samtliga medlemmar har tecknat en obegränsad, solidarisk borgen. Det finns inget enskilt vinstsyfte utan Kom-

⁴⁸ Det gäller även sparbanksaktiebolagen men dessa lyder även under aktiebolagslagen.

⁴⁹ Sparbankernas Riksförbunds webbplats, april 2017 samt muntlig information från Sparbankernas Riksförbund.

⁵⁰ Bankföreningen 2017: *Bankerna i Sverige*.

⁵¹ Ekobankens webbplats maj 2017.

⁵² JAK:s webbplats september 2017.

muninvest har som syfte att erbjuda medlemmarna de långsiktigt bästa villkoren för finansiering. Huvuddelen av upplåningen sker i form av emitterade obligationer och certifikat. Kommuninvest lånar ut till kommuner, landsting och regioner samt med kommunal borgen till helägda kommunala bolag.⁵³

Den låga ränta som Kommuninvest kan erbjuda svenska kommuner kommer inte de kommunala bostadsbolagen till del. Dessa ska enligt allmännyttelagen bedriva sin verksamhet enligt affärsrättsliga principer och får inte erhålla några särskilda förmåner jämfört med privata konkurrenter. De måste därför antingen betala en marknadsmässig ränta till sin kommun eller, om lånet görs direkt hos Kommuninvest, betala en marknadsmässig avgift för en kommunal borgen.

Lånetak som sällan nås

Kommuninvests kreditbedömning vid utlåning till kommuner avser inte enskilda projekt eller verksamheter utan det är kommunens finansiella bärkraft totalt sett som är avgörande för Kommuninvests prövning av hur mycket kommunen kan få låna. På basis av en riskklassificering sätter Kommuninvest ett tak för den enskilda kommunens låneutrymme, uttryckt som en maximal nivå för kommunens eller kommunkoncernens nettoskuld per invånare. Lånetaket – eller limiten – kan sänkas om kommunens ekonomi är ansträngd. Några kommuner är nära sitt lånetak men alla har ett låneutrymme idag. Det har i undantagsfall hänt att Kommuninvest kommit fram till att kommunen inte bör låna mer.⁵⁴

Utgångspunkten i Kommuninvests prissättning är att man vid varje tidpunkt ska erbjuda sina medlemmar lån till likvärdiga villkor. Det finns dock en möjlighet att i begränsad utsträckning differentiera prissättningen, när det är motiverat ur marknadssynpunkt, utifrån medlemmars bidrag till föreningens kapitalisering, om utlåning avser tydligt definierade hållbara ändamål eller om det finns skillnader i Kommuninvests kostnader för olika lån. I praktiken innebär detta att låneräntan kan skilja sig något åt mellan olika kom-

⁵³ Kommuninvests webbplats samt muntlig information från Kommuninvest.

⁵⁴ Muntlig information från Kommuninvest.

muner. Kommunerna kan inte förhandla om räntan. Många kommuner väljer rörlig ränta. Med nuvarande extrema ränteläge kan det innebära negativ ränta. Detta eftersom det annars skulle uppstå en övervinst, som ändå skulle delas ut till medlemmarna.⁵⁵

6.3.4 Institutionellt kapital

De senaste åren har uttrycket ”The great wall of money” florerat på de finansiella marknaderna. Med uttrycket avses att det finns ett mycket stort utbud av pengar som söker investeringar, vilket bland annat har påverkat tillflödet av kapital till fastighetsmarknader världen runt och trissat upp värderingarna av fastigheter.⁵⁶ Det stora utbudet av pengar speglar bland annat ett högt globalt sparande, som in sin tur påverkar både realräntans utveckling⁵⁷ och mängden kapital som allokeras till fastighetsmarknaden. Denna utveckling har också inneburit att en allt större mängd institutionellt kapital⁵⁸ allokeras till investeringar fastighetssektorn. Investeringarna avser såväl direkt och indirekt ägande av fastigheter som direkta och indirekta skuldinvesteringar.

Institutionella fastighetsinvesteringar: direkta och indirekta

Det finns många fastighetsrelaterade investeringsalternativ för en institutionell investerare och utbudet av fastighetsrelaterade investeringsprodukter växer.⁵⁹ Utöver direktägande i fastigheter kan så kallade indirekta investeringar i fastigheter ske genom investeringar i fastighetsfonder och i såväl noterade som onoterade fastighetsbolags aktier.⁶⁰

En aktuell belysning av 14 stora svenska pensions- och försäkringsbolag visar att fastigheters andel av den totala portföljens

⁵⁵ Muntlig information från Kommuninvest.

⁵⁶ Cushman & Wakefield, 2016: *The Great Wall of Money 2016*.

⁵⁷ För en fördjupad diskussion om den låga realräntan, se Holston, K, Laubacet, T & Williams, J, 2017, *Measuring the natural rate of interest: International trends and determinant*, *Journal of International Economics*.

⁵⁸ Institutionella investerare som pensionsfonder, nationella fonder, försäkringsbolag med flera förvaltar mycket stora värden i sina tillgångsportföljer och är idag viktiga finansmarknadsaktörer.

⁵⁹ PWC & ULI, 2017: *Emerging Trends in Real Estate, The global outlook for 2017*.

⁶⁰ För- och nackdelar med olika alternativ diskuteras i flera rapporter: se t.ex. rapporten *The diversification potential of real estate av Norges Bank*, 2015.

värde trendmässigt har ökat sedan 2008/2009 och idag har bolagen investerat cirka 9,6 procent av kapitalet i fastigheter.⁶¹ Investeringarna avser både direktägande och indirekt ägande via aktieinnehav i fastighetsbolag. Bland annat har de svenska AP-fonderna och AMF via sina aktieinnehav i fastighetsbolag som Rikshem och Wilhelm indirekt investerat i bostadsfastigheter i så kallade miljonprogramsområden.⁶²

På grund av denna utveckling har finansmarknaden på senare tid börjat betrakta fastigheter som den fjärde tillgångsklassen utöver de tre traditionella tillgångsslagen – aktier, obligationer och kontanter.

Det finns flera motiv för institutionella investerare att öka andelen fastigheter i sina tillgångsportföljer. I ett PM från Norges centralbank framförs bland annat följande:⁶³

- En större andel fastigheter förbättrar risk-och avkastningsprofilerna i tillgångsportföljerna.
- Avkastningen på fastigheter har historiskt haft en låg korrelation med avkastningen på aktier och obligationer, vilket innebär positiva diversifieringseffekter. Detta gäller speciellt direkta investeringar i fastigheter, i motsats till t.ex. investeringar i marknadsnoterade fastighetsaktier.
- Investeringar i hyresgenererande fastigheter anses utgöra ett skydd mot oförväntade ökningar i inflationstakten, eftersom många hyreskontrakt är kopplade till utvecklingen av konsumentprisindex. Detta gäller dock inte bostadshyror i Sverige.

Utöver dessa strukturellt betingade argument anses dagens mycket låga avkastning på investeringar i statsobligationer i förhållande till avkastningen på fastighetsinvesteringar utgöra ett viktigt incitament för att flytta kapital från obligationer till fastigheter. Om denna premie, dvs. skillnaden mellan direktavkastningen på fastighetsinvesteringar och avkastningen på statsobligationer minskar i framtiden, eller blir negativ, kan fastighetsinvesteringar bli mindre attraktiva som investeringsobjekt.

⁶¹ Fastighetsnytt, 2017: *Institutionernas fastighetsägande*.

⁶² Fastighetsnytt, 2014: *Miljonprogram allt hetare som investeringsobjekt*.

⁶³ Norges Bank, 2015: *The diversification potential of real estate*.

Direkta och indirekta skuldinvesteringar i fastighetsbranschen

De institutionella investerarna är stora skuldinvesterare och erbjuder lånefinansiering till fastighetsbranschen både direkt och indirekt. Institutionella investerare lånar ut pengar direkt till byggaktörer och fastighetsbolag, genom att köpa företagsobligationer direkt av de emitterande bolagen. Denna utveckling har varit stark sedan finanskrisen och idag är det vanligt att större byggaktörer emitterar fastighetsobligationer.⁶⁴ Den årliga volymen av nyemissioner av obligationer från fastighetsbolag har stigit från knappt 10 miljarder kronor år 2011 till cirka 50 miljarder kronor år 2016.⁶⁵

Institutionella investerare har möjlighet att göra indirekta skuldinvesteringar genom att investera i skuldfonder som i sin tur lånar ut pengar till fastighetsaktörer, vilket har ökat möjligheterna för många byggaktörer att lånefinansiera bostadsprojekt.^{66 67}

Mindre bankfinansiering och mer marknadsfinansiering

Sverige har historiskt betraktats som ett land med ett typiskt bankorienterat system, då bankerna har stått för en mycket stor andel av den totala utlåningen. Men det svenska finansiella systemet genomgår sedan flera år tillbaka en strukturomvandling. En viktig strukturomvandling är att banklånen minskar i betydelse för icke-finansiella företag, t.ex. bostadsutvecklare.⁶⁸

Fler skuldfonder och ”bond aggregators”

Mindre och medelstora bygg- och fastighetsbolag som inte har möjlighet att i eget namn på ett kostnadseffektivt sätt emittera obligationer kan indirekt låna pengar från obligationsmarknaden via så kallade skuldfonder och obligationsaggregatorer ”bond aggregators”.

⁶⁴ Fastighetsnytt, 2014-09-08: *Företagsobligationer för minst 76 miljarder*.

⁶⁵ Fastighetsnytt, 2017-03-14: *Obligationer, En allt viktigare finansieringskälla*, Krönika av Louis Landeman.

⁶⁶ IPE, 2016: *Debt Funds: The rise of real-assets lending*.

⁶⁷ IPF, 2015: *Prospects for Institutional Investment in Social Housing* (January 2015) Summary Report. Se även Cuffelinks, 2017: *Institutional investment in affordable housing one step closer*.

⁶⁸ Sveriges riksbank, 2015: *Strukturomvandling i det svenska finansiella systemet*.

En ”bond aggregator” kan liknas vid en skuldfond som är en finansiell intermediär, som först emitterar obligationer i volymer som är tillräckligt stora för att vara attraktiva på obligationsmarknaden och därefter lånar ut det upplånade kapitalet till flera små- och medelstora bygg- och fastighetsbolag. Även Kommuninvest kan betraktas som en obligationsaggregator. Kommuninvest finansierar sin utlåning till kommuner och kommunägda företag genom obligationsemissioner, som med kommunernas beskattningsrätt som garanti gentemot obligationsinvestorer får en hög kreditranking.

Skuldfonder har i Europa fått en allt större betydelse efter finanskrisen 2008–2009 och lånefinansiering via skuldfonder utgör idag ett alternativ eller komplement till traditionell bankfinansiering, bland annat för fastighetsbranschen.⁶⁹ Vissa skuldfonder fokuserar på bottenlån medan andra arbetar med en blandning av bottenlån och olika former av topplån som fyller gapet mellan bottenlån och eget kapital, som t.ex. efterställda lån och mezzaninelån.⁷⁰ Skuldfonderna utgör en betydande del av den så kallade skuggbankssektorn, vars betydelse för fastighetsmarknaden har uppmärksammats de senaste åren.^{71 72}

Utveckling mot mer skräddarsydda obligationer

En utveckling är att obligationsinstrument skräddarsys för att matcha fastighetsbolags finansieringsbehov med investerarens preferenser vad gäller risk- och avkastning. Det innebär nya lånelösningar, som kan vara intressanta för att attrahera kapital till byggprojekt.

Gröna obligationer

Grön obligation (green bond) är ingen skyddad beteckning men avser obligationer där kapitalet används för att finansiera verksamheter med miljöprofil, framförallt genom mindre energianvändning och

⁶⁹ Inrev, 2017: *European Real Estate Debt Funds Universe*.

⁷⁰ Mezzaninelån är en finansieringsform som kan betraktas som ett hybrid mellan eget kapital och lån. Finansiären kan t.ex. utöver ränteintäkter få en avkastning som är kopplad till ett projekts värdestegring.

⁷¹ Sveriges riksbank, 2014: *Skuggbanker ur ett svenskt perspektiv*.

⁷² Schwarcz, S L, 2012-2013: *Shadow banking, financial markets, and the real estate sector*.

lägre klimatpåverkan. Institutionella placerare kan se en fördel i att investera i gröna obligationer, förutsatt att de har hög säkerhet. Kommuninvest är aktiv på marknaden för gröna obligationer och har gett ut de tre största gröna obligationerna hittills i Sverige⁷³. Kommuninvest har åtta kategorier av gröna investeringar, varav en är ”Gröna byggnader”, där nyproduktion av bostäder utgör en del. Lån villkoras då med att energianvändningen ska vara minst 25 procent lägre än vad som krävs enligt byggreglerna. Andra exempel på aktörer som ger ut gröna obligationer är SBAB, Swedbank, Vasakronan och Göteborg stad.

Sociala obligationer

Med sociala obligationer (social impact bonds) avses obligationer som förutom en rimlig avkastning förväntas leda till investeringar med positiva sociala konsekvenser. På samma sätt som gröna obligationer har blivit ett attraktivt investeringsalternativ, finns det sedan några år tillbaka flera exempel på att sociala obligationer kan vara attraktiva för obligationsutgivare och institutionella investerare. Tillväxten av marknaden för sociala obligationer anses vara en innovativ finansiell respons på offentliga budgetåtstramningar.⁷⁴ Kapital som erhålls från utgivning av sociala obligationer används i andra länder bland annat för finansiering av bostadsprojekt som riktar sig till hushåll med låga inkomster.

Hybridobligationer

Hybridobligationer har finansiella egenskaper som påminner om både lån och eget kapital. Ett aktuellt exempel är Samhällsbyggnadsbolagets (SBB) emission av en hybridobligation.⁷⁵ Med hybridobligationer kan fastighetsbolag som SBB attrahera riskvilligt kapital till bostadsutvecklingsprojekt från finansiärer som är villiga att ta en högre risk än bottenlångivare, men mindre risk än de som investerar i ägarkapital.

⁷³ Den senaste i maj 2017 om USD 500 miljoner.

⁷⁴ Social finance, 2016: *Social impact bonds – the early years*.

⁷⁵ Fastighetsverige, 2017-09-18: *SBB emitterar hybridobligationer*.

6.4 Statliga kreditgarantier

Genom Boverket lämnas under vissa förutsättningar statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande. Vi analyserar dessa garantier närmare i kapitel 8. I kapitel 11 redogörs för det övergripande regelverk som sätter ramarna för statliga lån och garantier. Här ges en kort information om hur kreditgarantierna fungerar och vilken roll de kan spela när det gäller förutsättningarna för bostadsfinansiering.⁷⁶

Avtalet om kreditgaranti tecknas mellan Boverket och kreditgivaren och skyddar banken mot en eventuell kreditförlust om låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden och fastigheten måste säljas. Boverket har regressrätt gentemot låntagaren, vilket innebär att skulden inte förfaller om garantin skulle behöva infrias, utan då tar Boverket över denna fordran gentemot låntagaren.

Kreditgarantin kan underlätta finansieringen på flera sätt. Den kan göra det möjligt för låntagaren att få bättre villkor för räntor och amorteringar eller öka låneutrymmet och därmed minska behovet av eget kapital eller topplån. För mindre byggaktörer och för aktörer som är nya på marknaden eller i den aktuella banken kan kreditgarantin vara en förutsättning för att överhuvudtaget få finansiering. Kreditgarantin kan också underlätta för byggaktörer att ha flera projekt igång samtidigt. Genom att behovet av eget kapital i varje projekt minskar, kan byggaktören öka sin byggtakt.

Garantin kan avse lån till ny- eller ombyggnad, oavsett upplåtelseform, ombyggnad av lokaler till ägarlägenheter och förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Nybildade kooperativa hyresrättsföreningar kan även få en garanti för att kunna köpa en befintlig fastighet. Däremot lämnas inte kreditgaranti till enskilda hushåll som vill köpa sin egen lägenhet vid en ombildning till bostadsrätt. När det gäller lån till ombyggnad krävs att åtgärderna ger en *påtaglig förnyelse*, t.ex. fler bostäder, för att en kreditgaranti ska kunna lämnas.

Villkor för och omfattning av garantin

Grundläggande i Boverkets prövning av ansökan om en kreditgaranti är att bedöma dels marknadsvärdet på objektet, dels om låntagaren

⁷⁶ Informationen i detta avsnitt är hämtad från Boverkets webbplats våren 2017 samt de förordningar som reglerar verksamheten.

har en tillräcklig betalningsförmåga. Det innebär bland annat att projektets kassaflöde ska tåla normala drifts- och underhållskostnader samt ha marginal för höjda räntor och eventuella vakanser. Pantbrev eller någon annan form av säkerhet ska finnas för det garanterade lånet. Kreditgarantin får avse högst 90 procent av fastighetens marknadsvärde när projektet är klart. Om det gäller kooperativ hyresrätt kan en garanti dock lämnas för upp till 95 procent av marknadsvärdet. I områden med låga marknadsvärden får kreditgarantin i stället motsvara 90 procent av *produktionskostnaden*, dock aldrig mer än 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. På svaga marknader fungerar detta som ett schablonbelopp.

Garantiverksamheten ska vara självfinansierande genom garantiavgifterna och dessa baseras på Boverkets riskbedömning för det enskilda projektet. Mer om avgiftssättning och användning av garantierna finns i kapitel 8.

6.5 Aktuella statliga stöd som kan påverka finansieringen

Finansieringen av ett bostadsprojekt kan underlättas genom ett statligt stöd. Förutsättningen är att stödet på något sätt förbättrar investeringskalkylen, t.ex. genom att minska lånebehovet eller öka låntagarens kreditvärdighet. Vilket inte är självklart, eftersom stöd-villkoren kan verka i motsatt riktning. Särskilda krav på utformningen av bostäderna kan t.ex. medföra extra kostnader och avkastnings-möjligheterna kan begränsas genom tak för hyresuttaget. I detta avsnitt beskrivs de statliga stöd som för närvarande finns att söka i samband med bostadsbyggande. I kapitel 8 återkommer vi till investeringsstödet till hyresbostäder, med en uppföljning av utnyttjandet och en analys av nyttan i finansieringshänseende.

Investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

Sedan hösten 2016 går det att ansöka om investeringsstöd för byggande av hyresbostäder och studentbostäder.⁷⁷ Regeringen anslår tills vidare 3,2 miljarder per år, vilket bedöms kunna räcka till cirka 15 000 bostäder årligen. Syftet med stödet är att det ska byggas fler hyresrätter och fler bostäder för studerande. Bostäderna ska ha rimliga hyror och låg energianvändning. Stödet avser huvudsakligen områden med befolkningstillväxt och bostadsbrist men kan även lämnas i kommuner som inte har befolkningstillväxt, om det är brist på en viss typ av bostäder och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Stödnivåerna varierar regionalt: I Stockholmsregionen lämnas 6 600 kr/m², i vissa andra tillväxtregioner är beloppet 5 300 kronor och i övriga landet 3 800 kronor. För studentbostäder gäller stödnivån 5 300 kr/m² i hela landet utom Stockholmsregionen.

Stödet är villkorat med att hyrorna inte får överstiga en viss normhyra, som varierar beroende på region: 1 450 kronor per kvadratmeter och år i Stockholmsregionen, 1 350 kronor i andra tillväxtregioner och 1 300 kronor utanför tillväxtregionerna. För studentbostäder gäller nivån 1 350 överallt utanför Stockholmsregionen. Stödet styr också mot mindre bostäder: Fullt stöd ges bara för max 35 m² per lägenhet, för ytor därutöver ges halvt stödbelopp men för ytor över 70 m² lämnas inget stöd alls. Det finns även en rad andra villkor, bl.a. kring hur lägenheterna ska förmedlas och att fastighetsägaren inte får ställa orimliga inkomstkrav.

Investeringsstöd för bostäder till äldre personer

Ett nytt statligt stöd för att stimulera byggandet av bostäder för äldre personer infördes i november 2016.⁷⁸ Stödet syftar till att öka antalet bostäder för äldre och förbättra tillgängligheten i befintliga bostäder samt öka möjligheterna till gemenskap och trygghet för äldre personer. Regeringen avsatte 150 miljoner för år 2016, ett

⁷⁷ Förordning (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande och förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

⁷⁸ Förordning (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer, samt Boverket: *Information om statligt stöd till bostäder för äldre personer.*

belopp som beräknas öka successivt till 400 miljoner 2018.⁷⁹ Stödet går till nyproduktion av såväl särskilda boendeformer som vanliga hyresbostäder med inriktning på personer över 65 år, t.ex. trygghetsbostäder och seniorboende.

Ett krav för stöd till nyproduktion av bostäder för äldre är att gemenskap och trygghet främjas genom tillgång till gemensamma utrymmen för gemensamma måltider, samvaro, hobby och rekreation. Det ska antingen finnas personal dagligen, som på olika sätt kan stödja de boende, eller tillgång till andra gemensamma tjänster. Typ av personal eller vilka tjänster det kan röra sig om specificeras inte. Villkoren för stöd gäller i åtta år. Det går även att få stöd för ombyggnad, under förutsättning att ombyggnaden ger ett tillskott av hyresbostäder för äldre personer.

Stödet kan även sökas för anpassning av gemensamma utrymmen i flerbostadshus, oavsett upplåtelseform. Bostäderna behöver i det fallet inte vara reserverade för äldre personer men syftet med anpassningen ska vara att främja kvarboende för äldre personer genom ökad tillgänglighet och trygghet.

Stödbeloppen är 3 600 kronor per m² för nyproduktion och 3 200 kronor per m² för ombyggnad. För anpassning av gemensamma utrymmen lämnas stöd till en fjärdedel av kostnaden upp till 200 000 kronor.

Även detta stöd är inriktat på mindre lägenheter. För bostäder tänkta för en person utgår stöd till 35 m² bostadsyta samt till ytterligare 15 m² per lägenhet för del i utrymmen för gemenskap. För bostäder avsedda för två personer utgår stöd till som mest 50 m² bostadsyta, plus 20 m² i gemenskapsutrymmen. Om det finns personal dagligen, som på olika sätt kan stödja de boende, görs ett påslag med 10 procent av hela stödbeloppet.

Stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden

Under 2017 har regeringen avsatt 778 miljoner kronor för att stimulera renovering och energieffektivisering av hyresbostäder i vissa bostadsområden. Stödet är reserverat för bostadsområden med socioökono-

⁷⁹ Regeringskansliets webbplats. Pressmeddelande 2016-07-28.

miska utmaningar, definierat som att mer än 50 procent av hushållen har låg köpkraft. På Boverkets webbplats finns en sökfunktion där fastighetsägaren kan se om det hus som ska renoveras ligger inom ett sådant område.^{80 81}

Stödet lämnas för kostnader för att renovera och energieffektivera en byggnad. Det kan gälla t.ex. byte av stammar, byte av badrums- eller köksinredning, målning/tapetsering, byte av tak, ventilation eller bullerdämpning. Projektet måste omfatta både renovering och energieffektivisering och stödet är uppdelat på en renoveringsdel och en del som avser rena energiåtgärder.

För renovering lämnas stöd med 20 procent av kostnaderna, dock högst 1 000 kronor per m² och den delen av stödet ska användas för hyresrabatter till de boende under de närmaste sju åren efter renoveringen. För energieffektivisering utgår stöd med upp till 500 kronor per m², dock högst 5 procent av kostnaden. En förutsättning är att energiförbrukningen sänks med minst 20 procent och stödets storlek beror på hur mycket energiprestandan förbättras.

Statsbidrag för ökat bostadsbyggande

Kommuner som tagit emot nyanlända invandrare och som bygger bostäder kan ansöka om Statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet – den så kallade kommunbonusen.⁸² Bidraget infördes 2016 för att öka bostadsbyggandet i kommunerna, mot bakgrund av befolkningsökningen och det ökade behovet av bostäder, bl.a. till följd av invandringen. Under 2016 fördelades cirka 1,85 miljarder kronor till 111 kommuner. Anslaget för 2017 är 1,8 miljarder och där- efter 1,3 miljarder årligen.

Kommunerna söker stöd för det antal bostäder som byggs och delvis i förhållande till antalet nyanlända som bosatt sig i kommunen. Vid ansökningstillfället går det inte att beräkna hur stort bidrag en kommun kan komma att få utan det beror på söktrycket och avgörs efter att den årliga ansökningstiden har gått ut. Hur mycket

⁸⁰ Förordning (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

⁸¹ Boverket (broschyr): *Information om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.*

⁸² Förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.

varje sökande får beror på hur många bostäder i hela landet som de anslagna medlen ska fördelas på. Ett villkor för stöd är att kommunen har en aktuell översiktsplan och har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Stödet är avsett att stimulera bostadsbyggandet men det finns inga krav när det gäller vad stödet ska användas till. Kommunerna har t.ex. möjlighet att använda stödet till att finansiera kommunala följdinvesteringar i samband med bostadsbyggandet.

6.6 Bedömning av marknadsvärden på bostadsfastigheter

En fastighets marknadsvärde utgör en central storhet som styrs av utbud och efterfrågan. Aktörer som byggaktörer, privata och kommunägda fastighetsbolag, utställare av kreditgarantier, långgivare och andra av investerare och finansärer, liksom revisorer, använder bedömda marknadsvärden. En fastighets marknadsvärde definieras som det mest sannolika priset vid försäljning av fastigheten vid en viss angiven tidpunkt under normala förhållanden på en fri och öppen marknad, med tillräcklig marknadsföringstid, utan partsrelationer och utan tvång.⁸³

Att bedöma en fastighets värde är dock inte någon exakt vetenskap utan bedömningen ska snarare ses som en uppskattning av marknadsvärdet utifrån mer eller mindre osäkra bedömningar och antaganden om aktuell och framtida marknadssituation. På marknader med få transaktioner med jämförbara fastigheter eller där osäkerheten om den framtida ekonomiska utvecklingen är stor, blir de bedömda marknadsvärdena osäkra.

Detta avsnitt belyser dels hur bedömda marknadsvärden varierar mellan orter och mellan olika lägen inom en ort, dels hur känslig en värdebedömning är med avseende på små variationer i antaganden om ekonomiska variabler som påverkar en fastighets värde.

⁸³ Lantmäteriverket & Mäklarsamfundet, 2010: *Fastighetsvärdering. Grundläggande teori och praktisk värdering.*

6.6.1 Vanliga metoder för fastighetsvärdering

Det finns flera värderingsmetoder som kan tillämpas för att bedöma marknadsvärdet av en bostadsfastighet. Värderingsmetoder delas traditionellt in i ortsprismetoder och kassaflödesmetoder.⁸⁴

Ortsprismetoder

Ortsprismetoder bygger på att den fastighet som ska värderas jämförs med andra fastighetstransaktioner. Jämförelsen görs med olika ekonomiska nyckeltal eller värderingsmultiplar. Tre vanliga nyckeltal som används för att göra jämförelser är (1) betalt pris per kvadratmeter,⁸⁵ (2) bruttohyra per kvadratmeter⁸⁶ och (3) driftnetto i förhållande till betalt pris. Den tredje varianten är en vanligen förekommande värderingsmetod och benämns nettokapitaliseringsmetoden.

En viktig förutsättning för att osäkerheten i värdebedömningen ska bli så låg som möjligt är att de fastigheter som ingår som jämförelseobjekt har så likartade egenskaper som möjligt, jämfört med den fastighet som ska värderas, med avseende på exempelvis fastigheternas tekniska skick samt olika läges- och ortsegenskaper. Ju större skillnader det finns mellan t.ex. fastigheternas aktuella och prognosticerade hyresnivåer, vakansrisker samt drift- och underhållskostnader, desto mer ökar värderingens osäkerhet. Osäkerheten ökar också om det finns få transaktioner som har gjorts i närtid. Speciellt på marknader med främst äldre hyresfastigheter och där få eller inga nyproducerade bostadsfastigheter har sålts finns problem att finna lämpliga jämförelseobjekt.

Avkastningsmetoder

Fastighetsvärden kan också beräknas med avkastningsmetoder som i princip går ut på att beräkna nuvärdet av framtida kassaflöden. Två vanligen förekommande kassaflödesmetoder är direktavkastningsmetoden och kassaflödesmetoden. Båda metoderna beräknar ett bedömt marknadsvärde, som avser spegla marknadens förväntningar

⁸⁴ En tredje kategori är produktionskostnadsmetoder.

⁸⁵ Värderingsmetoden kallas areametoden.

⁸⁶ Värderingsmetoden kallas bruttokapitaliseringsmetoden.

om storleken på framtida kassaflöden och marknadens totalavkastnings- och direktavkastningskrav. Framtida kassaflöden består främst av framtida hyresintäkter samt drift- och underhållskostnader. Totalavkastningskravet, som motsvarar alternativkostnaden för kapital, ska reflektera avkastningskravet på en riskfri tillgång plus en riskpremie, som ska spegla marknadens bedömning av risken i den aktuella fastighetsinvesteringen.

Antagandet om direktavkastningskravet påverkar värdebedömningen

Direktavkastningskravet kan beräknas som avkastningskravet på fastigheten minus den förväntade tillväxttakten i framtida driftnetton.⁸⁷ Antaganden om hur stort direktavkastningskrav som ska tillämpas vid fastighetsvärdering kan ha en stor påverkan på värdebedömningen, oavsett om värderingen görs med en direktavkastningsmetod eller en kassaflödesmetod. Skälet till detta är att antagande om direktavkastningens storlek görs i båda metoderna. Med direktavkastningsmetoden erhålls ett uppskattat värde genom att dividera kommande års driftnetto med direktavkastningskravet. Vid kassaflödesvärdering är det vanligt att man antar att fastigheten ska säljas i en framtida tidpunkt, t.ex. om 5 eller 10 år. För att beräkna det uppskattade värdet vid den framtida tidpunkten används direktavkastningsmetoden igen, fast med antaganden om framtida driftnetton och direktavkastningskrav.

6.6.2 Betydande skillnader i bedömningarna av direktavkastningskrav

Bedömningen av marknadsvärdena har som framgått en avgörande betydelse för möjligheterna att investera i nyproduktion på svagare marknader. Samtidigt finns det inget givet och entydigt sätt att fastställa marknadsvärden på utan det måste i varje enskilt fall bygga på en bedömning, där ortsspecifika och lägesspecifika direktavkastningskrav är en avgörande parameter.

⁸⁷ Direktavkastningskrav = nominell avkastning på riskfri tillgång + riskpremie – tillväxttakt i framtida driftnetton.

Underlag för bedömning av direktavkastningskrav levereras typiskt sett av kommersiella aktörer, av företag som Newsec och Forum, vilka kan göra sinsemellan olika bedömningar. Dessa företag levererar marknadsinformation⁸⁸ på basis av genomsnitt för genomförda försäljningar, oftast differentierat mellan olika lägen inom kommunen. För mindre kommuner, där tillgången till jämförelsematerial i form av genomförda transaktioner är begränsad, anges bara ett så kallat oklassat värde, en bedömning som gäller för hela kommunen. Det är sådana oklassade värden som redovisas i tabellen nedan och i de här exemplen skiljer det 0,25–0,75 procentenheter mellan de olika leverantörernas värderingar. Oklassade värden kan även omfatta en grupp av kommuner och i praktiken har de flesta av kommunerna i landet oklassade värden, vilket måste anses tyda på att det finns en betydande osäkerhet kring marknadsvärderingen.

Tabell 6.3 Föreslagna direktavkastningskrav i mindre kommuner. Skillnader mellan olika leverantörer av marknadsinformation

Oklassade värden, dvs. hela kommunen åsätts ett och samma värde

	Värderingsföretag 1	Värderingsföretag 2
Lycksele	5,75 %	5,50 %
Mariestad	5,25 %	5,25 %
Krokom	6,25 %	5,50 %
Klippan	5,75 %	5,25 %

Källa: Boverket.

Skillnader på 0,25–0,75 procentenheter kan tyckas marginella, men även små skillnader får genomslag i kalkylen och kan betyda att ett projekt inte bedöms som genomförbart.

Känslighetsanalys direktavkastningskrav

Tabell 6.4 visar hur kraftigt variationer i antaganden om direktavkastningskrav påverkar bedömningen av ett marknadsvärde. Direktavkastningskravet beräknas som differensen mellan totalavkastningskravet och förväntad tillväxttakt i driftnetton. Det bedömda marknadsvärdet

⁸⁸ Ofta via exempelvis. Datscha, som sammanställer de olika leverantörernas värderingar och säljer vidare till olika aktörer som kan ha nytta av sådana sammanställningar i sina bedömningar.

beräknas med direktavkastningsmetoden, dvs. driftnettot år 1 dividerat med direktavkastningskravet. Av tabellen framgår tydligt hur små variationer i direktavkastningskravet kan ge stora skillnader i bedömda fastighetsvärden.

Tabell 6.4 Känslighetsanalys som visar hur en fastighets bedömda marknadsvärde påverkas av olika totalavkastningskrav och framtida tillväxttakt i driftnetton

Procent per år, givet driftnetto 1 000 kr/kvm första året

Driftnetto år 1	Totalavkastningskrav (%)	Årlig tillväxttakt driftnetto (%)	Direktavkastningskrav (%)	Bedömt marknadsvärde (kr/kvm)
1 000	4,00	3,00	1,00	100 000
1 000	6,00	3,00	3,00	33 333
1 000	8,00	3,00	5,00	20 000
1 000	4,00	2,00	2,00	50 000
1 000	6,00	2,00	4,00	25 000
1 000	8,00	2,00	6,00	16 667
1 000	4,00	1,00	3,00	33 333
1 000	6,00	1,00	5,00	20 000
1 000	8,00	1,00	7,00	14 286
1 000	4,00	0,00	4,00	25 000
1 000	6,00	0,00	6,00	16 667
1 000	8,00	0,00	8,00	12 500

Följande exempel återkopplar till tabell 6.3 och visar hur stor variationen i det bedömda fastighetsvärdet kan bli i en mindre ort som Krom, där osäkerheten om hur högt direktavkastningskravet bör vara är stor: – Anta att en bostadsfastighet med 15 lägenheter à 70 kvm ska värderas och att driftnettot uppgår till 1 000 kronor per kvm. Med dessa antaganden uppgår fastighetens driftnetto till 1 050 000 kronor. Med ett direktavkastningskrav på 5,50 procent blir det bedömda marknadsvärdet 19 090 000 kronor. Om direktavkastningskravet däremot antas vara 6,25 procent blir det bedömda marknadsvärdet 16 800 000 kronor. Med andra ord innebär ett 0,75 procentenheters högre antagande om direktavkastningskrav till att marknadsvärdet blir nästan 2 300 000 kronor lägre, vilket motsvarar 12 procents lägre värde. Detta exempel visar tydligt hur till synes relativt små skillnader i direktavkastningskrav kan leda till stora skillnader i bedömda marknadsvärden.

Tabell 6.5 visar hur hyresfastigheters direktavkastningskrav och driftnetton inte bara uppvisar variationer mellan olika lägen (A-, B- och C-lägen) inom en ort men också hur dessa storheter varierar inom en viss lägeskategori i en ort.

Tabell 6.5 Marknadsdata bostadshyresfastigheter Eskilstuna, Falun, Gävle, Sundsvall

Exempel på ort och läge	Hyra bostäder (kr/kvm) Värdeår 1990–2008	Direktavkastningskrav (%)	Bedömda marknadsvärden (kr/kvm)
A-läge Eskilstuna	1 000 – 1 500	4,00 – 5,00	9 000 – 19 000
B-läge Eskilstuna	950 – 1 425	4,25 – 5,25	7 500 – 15 000
C-läge Eskilstuna	925 – 1 325	4,75 – 5,25	5 500 – 10 000
A-läge Falun	1 075 – 1 350	5,50 – 5,75	8 000 – 12 000
B-läge Falun	1 000 – 1 300	5,00 – 6,25	6 000 – 9 000
C-läge Falun	900 – 1 300	5,75 – 7,00	4 000 – 6 000
A-läge Gävle	1 050 – 1 575	4,00 – 5,50	8 000 – 16 000
B-läge Gävle	1 000 – 1 475	4,25 – 5,75	6 500 – 13 000
C-läge Gävle	875 – 1 250	4,50 – 6,00	5 500 – 8 000
A-läge Sundsvall	1 075 – 1 550	3,25 – 4,25	15 000 – 28 000
B-läge Sundsvall	1 000 – 1 375	3,75 – 4,75	12 000 – 25 000
C-läge Sundsvall	925 – 1 225	4,00 – 5,00	10 000 – 17 000

Källa: NAI Svefa/fasticon/SENSA, (2017). *Svensk Fastighetsmarknad. Fokus 24 orter.*

6.7 Nedskrivningskrav i redovisningsreglerna

Vid utredningens kontakter med mindre kommuner och deras allmännyttiga bostadsbolag har man speciellt lyft fram de nya redovisningsreglerna som ett hinder för bostadsbyggande. Mer specifikt är problemet de krav på omedelbar nedskrivning av nybyggda bostadsfastigheter som man menar har blivit följderna av regelverket. Vid en närmare titt på det regelverk som styr redovisningen, och som av många upplevs som ”boven i dramat”, kan man konstatera att det å ena sidan nog föreligger en del missuppfattningar om vad som gäller men att reglerna å andra sidan ger utrymme för olika tolkningar.⁸⁹

⁸⁹ Källor för detta avsnitt är förutom angivna publikationer muntlig information från erfarna revisorer samt Sabo, Bokföringsnämnden och FAR.

6.7.1 Grundläggande principer för nedskrivning

De redovisningsregler som gäller från 2014 går under beteckningen K3-regelverket.⁹⁰ Det ska följas av större företag, medan mindre företag kan välja att gå efter K2-reglerna i stället.⁹¹ Den grundläggande principen är att en nedskrivning ska göras om det så kallade **återvinningsvärdet** är lägre än det redovisade värdet, vilket när det gäller nyproduktion blir lika med investeringskostnaden. **Återvinningsvärdet** är det högsta av **nettoförsäljningsvärdet** (marknadsvärde minus försäljningskostnader) och **nyttjandevärde** (nuvärdet av framtida kassaflöden). Återvinningsvärdet är med andra ord det kassaflöde som tillgången kan generera, där en rationell aktör förutsätts välja det som är mest lönsamt – försäljning eller att behålla tillgången.⁹²

Ofta ingen skillnad mellan nyttjandevärde och nettoförsäljningsvärde

Det ser alltså i förstone ut som om en aktör som ser långsiktigt på sitt ägande, t.ex. ett allmännyttigt bostadsbolag, kan undgå nedskrivning genom att utgå från nyttjandevärdet i stället för nettoförsäljningsvärdet. Att beräkna nyttjandevärdet kräver emellertid subjektiva bedömningar, dels av framtida kassaflöden och dels av en diskonteringsränta, och i slutänden blir det ofta ingen skillnad.

I praktiken spelar **diskonteringsräntan** en avgörande roll i bedömningen. Den används för en beräkning av nuvärdet av framtida kassaflöden och ska återspegla marknadsmässiga avkastningskrav. I diskonteringsräntan ska ingå en riskpremie. Ju högre diskonteringsränta, desto lägre blir nuvärdet av ett framtida kassaflöde.

Detta resulterar i ett cirkelresonemang. Eftersom ett tänkt framtida försäljningspris utgör en viktig del av framtida kassaflöden, innebär det i praktiken att man även i bedömningen av nyttjandevärdet tvingas resonera utifrån ett hypotetiskt försäljningsvärde, vars storlek är beroende av vilket direktavkastningskrav som värderaren antar kommer att gälla vid den tänkta fiktiva försäljningstidpunkten.

⁹⁰ BFNAR 2012:1, Bokföringsnämndens allmänna råd om Årsredovisning och concernredovisning med tillhörande vägledning.

⁹¹ Större företag = minst två av kriterierna mer än 50 anställda, mer än 40 miljoner kronor i balansslutning eller mer än 80 miljoner kronor i nettoomsättning.

⁹² Lind, H och Nordlund, B, 2016: *Rapport med vägledning avseende tänkbara synergieffekter vid nyproduktion av bostäder*.

En kombination av ett högt direktavkastningskrav vid den tänkta framtida försäljningstidpunkten och en hög diskonteringsränta kan medföra mycket låga nyttjandevärden. Eftersom riskpremien är en viktig komponent i både direktavkastningskravet och diskonteringsräntan, kan onödigt höga bedömda riskpremier medföra omotiverat låga värderingar.

Andra faktorer kan vägas in i nyttjandevärdet

Nyttjandevärdet kan enligt regelverket även inrymma företags-specifika faktorer, som inte skulle prissättas av marknadens aktörer och som gör att nyttjandevärdet för det aktuella bostadsföretaget av en ny bostadsfastighet faktiskt kan skilja sig från nettoförsäljningsvärdet. Det kan t.ex. finnas ett mervärde på grund av att fastigheten ingår i en portfölj av förvaltningsfastigheter. Eller synergieffekter mellan den värderade fastigheten och andra fastigheter, t.ex. i samband med en kompletteringsbebyggelse. Samtidigt finns det regler som gör ett sådant synsätt svårt att hävda i praktiken, åtminstone när det gäller bostadsfastigheter. Dels att det i princip inte är tillåtet att hänvisa till stordriftsfördelar när det gäller kostnader för administration, dels att de intilliggande hus som man hänvisar till måste tillhöra samma kassagenererande enhet, vilket kan vara svårt att hävda. Det blir alltså i praktiken ändå svårt att undgå en nedskrivning.⁹³

6.7.2 Det kan finnas sätt att hantera frågan

De problem som kommuner och kommunala bostadsbolag tar upp verkar delvis ligga i att regelverket tolkas olika, att tillämpningen varierar över landet, mellan olika kommuner och mellan olika revisorer. Många revisorer menar t.ex. att 5–10 procent är normal värderingsosäkerhet och att därför skillnad mellan investeringskostnad och marknadsvärde ligger då inom felmarginalen och alltså inte bör innebära någon nedskrivning.

I en aktuell ESO-rapport görs bedömningen att det inte finns anledning att ändra i grundläggande redovisningsprinciper. Där

⁹³ Lind, H och Nordlund, B, 2016: *Rapport med vägledning avseende tänkbara synergieffekter vid nyproduktion av bostäder.*

hävdas att det finns metoder för att hantera problemet. Det kan ske antingen genom att bygga och göra nedskrivningen eller genom att ifrågasätta nedskrivningsbehovet, med hänsyn till osäkerheten i bedömningen av marknadsvärdet.⁹⁴

Sabo rekommenderar sina medlemmar att i ett tidigt skede i nyproduktionsprocessen ta hjälp av externa värderare och förankra investeringskalkylen med revisorerna.⁹⁵ Som exempel kan nämnas ett mindre kommunalt bostadsbolag som beviljades statligt investeringsstöd för ett projekt med hyresbostäder i ett centralt läge. Kravet på en lägre hyresnivå för att få stödet försämrade kalkylen och skulle enligt en första bedömning leda till krav på en kraftig nedskrivning, trots positiva kassaflöden. Men bostadsbolaget undvek detta genom att hävda att den lägre hyran bedömdes ge en lägre omsättning på hyresgäster och en lägre vakansrisk och därmed ett lägre direktavkastningskrav.⁹⁶

Ett projekt kan bedömas som lönsamt trots nedskrivning

Ett konstaterat behov av omedelbar nedskrivning behöver inte vara detsamma som att en tänkt investering inte är affärsmässigt motiverad. Det kan finnas positiva sidoeffekter i bostadsområdet eller för företaget som gör att projektet bedöms som lönsamt ändå. Bedömningen av nedskrivningsbehovet enligt redovisningsreglerna kan, men behöver inte sammanfalla med bedömningen av lönsamheten eller affärsmässigheten i en viss nyproduktion.⁹⁷

⁹⁴ Kalbro, T och Lind, H, 2017: *Bygg mer för fler!* Rapport till ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

⁹⁵ Sabo 2017: *Nedskrivning av fastighetsvärden. En analys av K3-regelverket.*

⁹⁶ Information från det aktuella bostadsbolaget.

⁹⁷ Lind, H och Nordlund, B, 2016: *Rapport med vägledning avseende tänkbara synergieffekter vid nyproduktion av bostäder.*

6.7.3 Finns det anledning att justera regelverket?

Frågan är om regelverket skulle kunna ändras för att bättre spegla den situation som bostadsbolag i mindre kommuner befinner sig i. Reglerna om nedskrivning i K3 avses visserligen motsvara det synsätt som finns i det internationella regelverket, IFRS, men K3 är ett svenskt regelverk, som faktiskt går att ändra.

I debatten har framförts förslag om att i princip tillåta bostadsföretag att redovisa sina fastighetsvärden för nybyggda hus till anskaffningsvärde, dvs. utgå från investeringskostnaden och sedan göra avskrivningar löpande. Om hyresintäkterna täcker räntor och amorteringar och ger en rimlig avkastning på det egna kapitalet samt utrymme för rimliga avskrivningar, skulle ingen nedskrivning behöva göras – så länge inga uthyrningssvårigheter uppstår.⁹⁸ Detta skulle kräva ändringar i årsredovisningslagen och behöver i så fall föregås av en övergripande översyn.

Utredningen är tveksam till om det behövs så genomgripande förändringar. Något som däremot skulle kunna övervägas är en omprövning av hur nyttjandevärdet ska beräknas. Det är inte självklart att diskonteringsräntan vid beräkning av nyttjandevärdet ska baseras på en marknadsmässig bedömning. Den skulle i stället kunna utgå från den faktiska finansieringskostnaden. För att uppnå en sådan förändring behövs en översyn av K3-regelverket, med inriktning på en övergång till att definiera diskonteringsräntan utifrån faktiska finansieringsförhållanden. Det kunde underlätta för mindre byggaktörer och på svagare bostadsmarknader.

⁹⁸ Bl.a. Kalbro, T och Lind, H, 2017: *Bygg mer för fler!* Rapport till ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

7 Problem och svårigheter vid finansiering av bostadsbyggande

Utredningens uppdrag är att analysera om och i så fall hur man skulle kunna underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder – nu och på sikt. Som framgick i kapitel 6 är takten i bostadsbyggandet idag högre än på mycket länge. Inte sedan miljonprogrammet genomfördes har det byggts så många bostäder i Sverige. Ändå bedömer de flesta kommuner att det är underskott på bostäder på den lokala bostadsmarknaden. Utredningen konstaterar att det finns några bostadsförsörjningsfrågor som ofta är svåra att lösa och som vi ser som övergripande i förhållande till uppdraget:

- Trots att det finns ett behov av fler bostäder i många små kommuner utanför storstadsregionerna är det ofta svårt att få igång en nyproduktion där.
- Det är brist på bostäder med god tillgänglighet i beståndet.
- Det finns ett behov av upprustning och renovering i delar av beståndet.
- De bostäder som byggs är i liten utsträckning ekonomiskt överkomliga bostäder, som kan efterfrågas av hushåll med låga eller medelhöga inkomster.
- Det finns risk att den höga byggtakten inte kommer att kunna upprätthållas i tillväxtregionerna.

Tillgång till finansiering är grundläggande för möjligheterna att bygga bostäder, liksom för att kunna genomföra mer omfattande ombyggnad eller upprustning av det befintliga beståndet. Men utredningen finner inte stöd för att svårigheter med finansieringen generellt sett skulle vara ett hinder för att komma upp i de volymer, som bedöms

behöva byggas framöver. Tvärtom är, som framgick i kapitel 6, tillgången på kapital och intresset för att investera i fastigheter ovanligt god. Det hindrar inte att *villkoren* för finansiering kan göra att investeringskalkylen inte går ihop och att de krav som ställs för lån kan utgöra ett hinder för angelägna projekt. En konjunkturedgång kan dessutom snabbt minska tillgången på kapital.

Huvudsakligen andra orsaker när det inte byggs tillräckligt

Boverket redovisar vad som enligt olika källor kan tänkas utgöra hinder för bostadsbyggande. Många byggaktörer framhåller svårigheterna att få in anbud. Brist på arbetskraft har sedan 2015 varit det största hindret enligt Konjunkturinstitutets barometer och i mars 2017 uppgav 56 procent av husbyggarna detta som främsta hinder. Samtidigt uppgav var femte byggare att det inte fanns några hinder alls.¹ I november 2017 bedömer Boverket att det är kapaciteten inom byggsektorn och troligen även inom kommunerna som utgör det främsta hindret för byggandet. Den höga aktiviteten driver upp bygpriserna, vilket kan hålla tillbaka byggandet av hyresrätter. I Konjunkturinstitutets barometer uppges finansieringshinder inte vara något större bekymmer för husbyggare. Även enligt Sveriges Byggindustrier är det bristen på arbetskraft, och inte finansieringen, som upplevs som det stora problemet bland medlemmarna.

När Boverket ber *kommunerna* ange de främsta hindren för bostadsbyggande är höga produktionskostnader det som absolut flest, 161 stycken, tar upp, följt av brist på detaljplan på attraktiv mark och svårigheter för privatpersoner att få lån/hårda lånevillkor. Det är 78 kommuner som uppger att det är svårt för privatpersoner att få lån för att köpa sig en bostad.²

I debatten brukar även utdragen plan- och byggprocess samt hyressättningsystemet lyftas fram som hinder för ett ökat bostadsbyggande.

Fastighetsägarnas så kallade Sverigebarometer är en webbaserad enkät som varje år går ut till cirka 500 fastighetsägare i 28 städer. Hela 95 procent av de fastighetsägare som deltar i Sverigebarometern

¹ Boverket, 2017: *Boverkets indikatorer maj 2017*.

² Boverket, 2017: *Bostadsmarknadsenkäten 2017*.

uppges att tillgången till bankfinansiering är god eller mycket god.³ Men urvalet är inte representativt för alla fastighetsägare utan undersökningen riktar sig enbart till 28 städer och främst till de större företagen.

Problem med finansieringen förekommer främst i mindre kommuner utanför tillväxtregionerna

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2017 bedömer 16 procent av kommunerna (46 kommuner) att ”svårigheter för byggaktörer att få långivare och/eller hårda lånevillkor” hör till de tre främsta faktorerna som för närvarande begränsar bostadsbyggandet i kommunen. Ett fyrtiotal kommuner uppger att kommunen och/eller det allmännyttiga bostadsbolaget saknar ekonomiska resurser för bostadsbyggande. Det här gäller huvudsakligen i mindre kommuner utanför tillväxtregionerna. Den absoluta merparten av de kommuner som lyfter fram finansieringssvårigheter som ett av de tre största hindren har färre än 25 000 invånare, har ingen högskola och ingår inte i någon storstadsregion.⁴

Utredningens slutsats är att finansieringen för närvarande generellt sett inte är något avgörande problem. Där behovet av att bygga bostäder volymmässigt är som störst idag, är det oftast inte finansieringen som är den största svårigheten när det gäller att få igång ett ökat bostadsbyggande. Men på vissa orter och i vissa lägen, främst i mindre kommuner utanför storstadsregionerna, kan svårigheter att få extern finansiering utgöra ett hinder. Det gäller inte minst för mindre aktörer, som kanske dessutom är nya på den lokala marknaden. Det kan också se lite olika ut beroende på upplåtelseform. I avsnitt 7.2–7.4 belyser vi hur sådana svårigheter kan gestalta sig. En angelägen fråga är också hur förutsättningarna för finansiering av bostadsbyggande skulle kunna förändras vid en eventuell finansiell kris. Det diskuteras i det avsnitt 7.5.

³ Fastighetsägarna Sverige 2017: *Sverigebarometern*. Februari 2017.

⁴ Boverket, 2017: *Bostadsmarknadsenkäten 2017*.

7.1 Begreppet svag marknad

Olika aktörer har definierat begreppet svaga regioner eller svaga (bostads)marknader på olika sätt, utifrån olika utgångspunkter.

Svag marknad ur ett fastighetsekonomiskt perspektiv

Flera definitioner av svag bostadsmarknad bygger på företags- eller fastighetsekonomiska överväganden, ytterst bedömningar av marknadsvärde på fastigheter.⁵

Tobins Q beskriver nyproduktionskostnaden i förhållande till marknadsvärdet för befintliga bostäder. Syftet är att kunna göra en bedömning av om det är lönsamt att bygga nya bostäder, vilket det inte är om det kostar mer att bygga ett nytt hus än vad man får betala för ett motsvarande befintligt. Tobins Q definieras som kvoten mellan marknadsvärdet på befintliga bostäder och nyproduktionskostnaden och måste överstiga 1 för att det ska vara lönsamt med nyproduktion. Med den definitionen är det väldigt många kommuner som är svaga marknader. Enligt Institutet för bostadsforskning (IBF) var det år 2006 över 200 kommuner som hade ett Tobins Q-värde under 1 för egnahem.⁶ Boverket konstaterade 2012 att var tredje av de kommuner som bedömer att de har brist på bostäder har ett värde på Tobins Q som understeg 0,8.⁷

Värderingsföretagens kalkylmodeller för avkastningskrav i samband med nyproduktion har samma syfte men utgår från den *planerade* fastighetens marknadsvärde⁸. Ju lägre värdet bedöms vara, desto större risk att det inte går att få ihop kalkylen för ett planerat projekt och desto svårare blir det att få lån.

Dåvarande Bostadskreditnämnden lät 2005 göra en analys av svaga bostadsmarknader. Konsultföretaget Evidens fick uppdraget och identifierade då 108 kommuner med ”mycket svaga marknader”, en lista som har hänvisats till i flera sammanhang. Avgränsningen där är ytterligare en variant av att utgå från marknadsvärden, men omsatt i boendekostnader. Man jämför boendekostnaderna i en

⁵ Se avsnitt 6.6 för en genomgång av olika metoder för marknadsvärdering av fastigheter.

⁶ Bostadskreditnämnden 2008: *Kreditgarantier till byggande av egnahem i glesbygd*.

⁷ Boverket 2011: *Bostadsmarknaden 2011-2012*. Med slutsatser från Bostadsmarknadsenkäten 2011.

⁸ Se avsnitt 6.6 för en genomgång av olika metoder för att bedöma marknadsvärdet.

hyreslägenhet med vad det kostar att bo i eget hus. Gränsvärdet för ”mycket svag bostadsmarknad” sätts vid att boendeutgiften i kronor per kvadratmeter är ungefär likvärdig mellan egnahem och hyreslägenheter. Tanken är att om genomsnittlig hyresnivå per kvadratmeter är likvärdig eller högre än motsvarande kostnad för att bo i egnahem, utsätts hyresboendet för stark konkurrens från småhusmarknaden, vilket man menar är tecken på en svag marknad. Vid en uppdatering 2012 gällde detta i 105 kommuner.

Svag marknad utifrån befolkning och befolkningsökning

På uppdrag av den statliga utredningen *EU och kommunernas bostadspolitik* tog Evidens fram en modell för att kunna bedöma utvecklingen av mycket svaga bostadsmarknader framöver. Den grundläggande hypotesen var att bostadsefterfrågan och därmed betalningsviljan för bostäder framförallt beror på den lokala marknadens storlek, mätt i antal invånare. Modellen kompletterades med viktade mått på tillgång till arbetsplatser, närhet till den lokala arbetsmarknadens kärna, befolkningsutvecklingen samt nivå på och utveckling av inkomster och lönesummor. De kom fram till att det 2012 fanns 105 kommuner som hade en mycket svag bostadsmarknad och ytterligare 52 som kunde betecknas som svaga. Slutsatsen var också att antalet kommuner som kan karaktäriseras som mycket svaga *minskar*, såväl fram till 2020 som mellan 2020 och 2025. Men de identifierade också en grupp om knappt 40 kommuner med de svagaste bostadsmarknaderna, där bostadsmarknaden sannolikt kommer att förbli mycket svag under överskådlig tid.⁹ Till saken hör att denna studie gjordes 2012 och sedan dess har befolkningen ökat markant snabbare och mer spritt över landet. Det kan innebära att antalet svaga bostadsmarknader mätt på detta sätt har minskat i snabbare takt.

Fortsatt ökande koncentration av befolkningen

I rapporten *Regional tillväxt 2015* utgår Tillväxtanalys från att flyttströmmar och boendepreferenser kan ses som en indikator på en regions attraktivitet. Rapporten lyfter fram att det bara är 9 av 60 så

⁹ SOU 2015:58 *EU och kommunernas bostadspolitik*. Bilaga 2 *Svaga bostadsmarknader*.

kallade funktionella arbetsmarknadsregioner, FA-regioner,¹⁰ som har ett positivt inrikes flyttnetto. Den omfattande invandringen de senaste åren har visserligen skapat ett befolkningstillskott i samtliga FA-regioner, men invandrarnas senare omflyttning bidrar även till större flyttunderskott i många mindre, avlägset belägna regioner. Tillväxtanalys noterar också en fortsatt ökande koncentration av befolkningen, dels till vissa FA-regioner och dels inom nästan samtliga dessa regioner. En slutsats Tillväxtanalys drar är att befolkningstillväxten samvarierar med storleken på FA-regionen – ju större regionen är från början, desto mer växer den.¹¹

Samtidigt ser vi idag att befolkningen växer i större delen av landet och att många mindre kommuner relativt sett växer mer än genomsnittet.

Skillnader mellan de nordiska länderna

Utvecklingen i ekonomiskt starka och svaga regioner är ingen naturnödvändighet. Tillväxtanalys jämför i en studie 2012 befolkningstillväxten i tre av de nordiska länderna och finner avsevärda skillnader mellan länderna: Under 2011 var det 29 procent av Finlands och 50 procent av Sveriges kommuner som hade en befolkningstillväxt, medan hela 72 procent av de norska kommunernas befolkning ökade. Studien visar att även i ett längre perspektiv, 2000–2010, och fördelat på tiokilometersrutor i stället för kommunvis, så är befolkningstillväxten mest spridd över landet i Norge, där det var betydligt färre områden än i Sverige och Finland som hade en minskande befolkning.¹²

Utredningen menar att en intressant fråga är i vilken utsträckning som dessa skillnader beror på skillnader i förutsättningar som skapas genom politiskt beslutade åtgärder. Och i vilken mån som just *bostadspolitiska* stöd och andra åtgärder haft betydelse, eller om det är åtgärder inom andra politikområden som förbättrat förutsättningarna att bo kvar och att bosätta sig utanför de största tillväxtregionerna. I ett PM beställt av Parlamentariska landsbygdskom-

¹⁰ Funktionella arbetsmarknadsregioner.

¹¹ Tillväxtanalys 2016:01: *Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*.

¹² Tillväxtanalys 2012: *Rural Housing – landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*.

mittén¹³ visas hur några andra länder arbetar tvärssektoriellt med landsbygdspolitik. Det gäller bland annat Norge och Finland.¹⁴

Svag marknad utifrån definitioner som siktar på att avgränsa stödområden

En annan utgångspunkt för definition av svaga marknader, regioner eller områden kan vara att regeringen vill föreslå särskilda satsningar riktade till utpekade geografiska områden, som sägs vara i särskilt behov av stöd.

Parlamentariska landsbygdskommittén identifierar 23 kommuner ”med särskilt stora utmaningar” – alltså betydligt färre än de 105 ”mycket svaga marknader” som Evidens identifierade år 2012. Det gäller samtliga kommuner i kategorin ”mycket glea landsbygder” och några ”glea landsbygder”, enligt Tillväxtanalys kommunklassificering, som i sin tur utgår från befolkningsstorlek och befolkningstäthet samt närhet till större städer. Landsbygdskommittén föreslår olika stödåtgärder riktade till näringslivet i dessa 23 kommuner. Man föreslår även åtgärder för att få till stånd ett ökat bostadsbyggande, genom införandet vad man kallar ”landsbygdslån”. Det är dock oklart om Landsbygdskommittén menar att dessa lån enbart ska kunna sökas av aktörer i de utpekade 23 kommunerna.¹⁵

Till skillnad från i regionalpolitiska satsningar har indelningen i olika stödområden inom bostadspolitiken vanligen gått ut på att stödet ska utgå med högre belopp på de *starkaste* marknaderna. Det nuvarande investeringsstödet till hyresbostäder lämnas med olika belopp i tre ”regioner”, varav Stockholmsregionen utgör en, andra större städer och tillväxtkommuner en annan och övriga landet en tredje. Det högsta stödbeloppet avser Stockholmsregionen. I syfte att underlätta för Kiruna och Gällivare att bygga hyresbostäder i samband med den omfattande stadsomvandling som de står inför har dock avgränsningen i efterhand ändrats, så att den högsta stödnivån

¹³ SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.

¹⁴ Tillväxtanalys 2016: Landsbygdspolitik och landsbygdsäkring – Finland, Norge, Storbritannien och Kanada.

¹⁵ SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.

även gäller för kommuner som står inför omfattande fysiska förändringar, som står utanför kommunens kontroll.¹⁶

Bostadsmarknader kan vara svaga på olika sätt

I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) görs ett försök att bygga en flerdimensionell modell för att beskriva förutsättningar för planering och byggande i olika kommuntyper utifrån hur bostadsmarknader kan vara starka eller svaga på olika sätt. Syftet är att diskutera vad detta innebär för möjligheterna att öka bostadsbyggandet genom olika typer av statliga åtgärder. Utgångspunkt tas i fyra faktorer: efterfrågan på bostäder, tillgång på mark, kommunens ekonomiska förutsättningar och den politiska viljan lokalt.

Om det finns gott om mark och en politisk vilja att bygga bostäder, men är osäkert om det finns något intresse från presumtiva byggaktörer, så kan ekonomiska garantier eller ekonomiskt stöd till byggaktörer vara framgångsrika medel, hävdas i rapporten. Där det snarare är kommunens oro för behovet av följdinvesteringar – i sådant som gatunät, skolor och förskolor – som är problemet kan det i stället hjälpa med ekonomiskt stöd till kommunen.

En kommuntyp betecknas som ”svaga kommuner” och omfattar enligt författarna en majoritet av landets kommuner utanför tillväxtregionerna – alltså en betydligt vidare avgränsning än de andra vi beskrivit här. I alla dessa kommuner är marknadsförutsättningarna sämre än i andra identifierade kommuntyper; det har tills nyligen funnits ett bostadsöverskott och framtidsutsikterna är så osäkra att det inte hjälper med låga markpriser för att få privata aktörer intresserade. Även här kan subventioner till byggaktörer fungera genom att det blir mindre kapital att förränta, men till följd av höga direktavkastningskrav kan det krävas höga hyror. Man kan också tänka sig, menar författarna till rapporten, att staten går in och tar en del av risken genom någon form av garantier, och/eller underlättar uthyrning av privatbostäder.¹⁷

¹⁶ Mer om investeringsstöden i avsnitt 8.7.

¹⁷ Kalbro, T och Lind, H 2017: *Bygg mer för fler!* En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.

7.1.1 Utredningens definition av svaga marknader

Utredningens syfte med att här försöka ringa in begreppet svag marknad är i första hand att etablera ett förhållningssätt till uppdraget att särskilt belysa finansieringsförutsättningarna på svagare marknader. Om föreslagna stöd eller särskilda regler ska riktas särskilt till svaga bostadsmarknader behövs en precisering av var eller under vilka förutsättningar som sådana stöd eller regler ska vara tillämpliga, bland annat för att säkra att åtgärderna är förenliga med EU:s statsstödsregler.

Utredningens ambition är att undvika en statisk geografisk avgränsning av svaga marknader, dit eventuella stöd eller andra förmåner ska kanaliseras. Varje sådan avgränsning kan ifrågasättas utifrån tröskeleffekter och rättviseaspekter och löper också risk att förlora sin legitimitet med tiden. Utredningen menar att det bästa är om ett stöd kan konstrueras så att det är användbart eller attraktivt endast där och när det behövs. Villkoren bör vara satta så att de inte accepteras av aktörer som inte är i behov av stöd.

Utredningen väljer att här definiera svaga bostadsmarknader som kommuner, orter, stadsdelar eller bostadsområden där det inte byggs – eller byggs om – i tillräcklig omfattning och där detta beror på att det inte går att få nödvändiga lån på marknadens villkor. Svaga marknader kan finnas såväl i kommuner med svag befolkningsutveckling som i storstädernas tätbefolkade ytterområden.

7.1.2 Varför bygga bostäder på svaga marknader?

Ur ett ekonomiskt perspektiv kan det vara svårt att försvara nyproduktion av bostäder där marknaden bedöms som svag. Men kommunerna har ansvar för bostadsförsörjningen och de allra flesta kommuner bedömer nu att det är underskott på bostäder på den lokala bostadsmarknaden. Det gäller även utanför storstadsregionerna och högskolekommunerna. Gruppen ”övriga kommuner med mindre än 25 000 invånare” omfattar 174 kommuner. Bland dem finns det ett trettioital som menar att det är i stort sett balans på bostadsmarknaden, medan 145 av dem bedömer att det är underskott på bostäder.¹⁸

¹⁸ Boverket, 2017: *Boverkets bostadsmarknadsenkät 2017*.

Högre befolkningsökning än prognosticerat

Främsta skälet att bygga fler bostäder är att möta en befolkningsökning och de senaste årens befolkningsökning har vida överträffat den av SCB prognosticerade. Malmberg m.fl. (2017) visar att såväl barnafödande som invandring underskattades i SCB:s prognoser över befolkningsutvecklingen 2000–2014 och att Sveriges befolkning växte med 600 000 personer fler än väntat.¹⁹

Även Boverket har analyserat befolkningsprognoser mot utfall och konstaterar att prognoserna är säkrare på kortare sikt men att på tre års sikt (2000–2013) underskattades befolkningsökningen med mer än 11 000 personer per år. I förhållande till befolkningen som helhet är det kanske inte mycket men om det handlar om att bedöma behovet av bostäder är det just förändringen i befolkningen som är relevant. Enligt Boverket är en enkel tumregel att 30 000 nya invånare genererar ett behov av cirka 18 000 fler bostäder.²⁰ En tumregel som kan behöva modifieras utifrån hur den förväntade ökningen av befolkningen är fördelad på åldersgrupper och hushåll jämfört med befolkningen i övrigt. Men som framgick i kapitel 6 har bostadsbyggandet inte ökat i en omfattning som motsvarar befolkningsökningen. Och det finns skäl att tro att systematiska underskattningar av befolkningsstillväxten kan ha betydelse för hur fastighetsvärdena bedöms.

Befolkningsökning i de flesta kommuner

År 2016 ökade befolkningen i 271 av 290 kommuner i landet och 261 kommuner har haft en befolkningsökning under de senaste tre åren, 2014–2016. Det är framförallt invandringen som gör att vi fått en så spridd befolkningsökning. En hel del av de mindre kommunerna har ett negativt flyttnetto i förhållande till riket i övrigt och skulle haft en minskande och kraftigt åldrande befolkning om det inte vore för inflyttningen från utlandet.

I en forskarrapport från Delegationen för migrationsstudier konstateras att den nya befolkningsstrukturen får betydelse inte bara för Sverige i stort utan också för de enskilda kommunerna. Av särskilt

¹⁹ Malmberg, B, 2016: *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*. Delegationen för migrationsstudier (Delmi)2016:8.

²⁰ Boverket, 2016: *En metod för bedömning av bostadsbyggandet*.

intresse menar man det är att också glesbygdskommunerna får ett rejält tillskott av unga människor, vilket ökar den arbetsföra befolkningen och ger förutsättningar för tillväxt, även om det också innebär utmaningar när det gäller att integrera de nyanlända, inte minst på arbetsmarknaden.²¹

Det hindrar inte att en hel del kommuner, som tidigare fått se befolkningen minska år från år, nu är osäkra på om ökningen fortsätter och om den nya nivån blir bestående. Särskilt tydlig blir denna problematik för kommuner som tagit emot många nyanlända²² i förhållande till sin befolkning under de senaste åren. Av landets 290 kommuner bedömer 250 att det är underskott på bostäder för nyanlända på marknaden.²³

Som exempel kan nämnas att under de senaste tre åren (2014–2016) har 11 av landets kommuner haft en nettoinflyttning från utlandet motsvarande 10 procent av befolkningen eller mer. De är alla små kommuner, hälften av dem har färre än 10 000 invånare. De hade en nettoutflyttning till övriga landet men nettoinflyttningen från utlandet medförde att befolkningen ökade mellan 2014 och 2016 i alla kommunerna, i de flesta mer än riksgenomsnittet. Som framgår av tabell 7.1 är det betydande befolkningsförändringar som dessa kommuner har att hantera.

²¹ Malmberg, B, 2016: *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling. Delegationen för migrationsstudier* (Delmi)2016:8.

²² En nyanländ person är enligt Migrationsverket någon som är mottagen i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser, det vill säga två till tre år.

²³ Boverket, 2017: *Boverkets bostadsmarknadsenkät 2017*.

Tabell 7.1 Kommuner med en nettoinflyttning från utlandet som motsvarat minst 10 procent av befolkningen under 2014–2016

	Befolkning 2016	Invandringsnetto 2014–2016	Nettoinvandring i förh till bef %	Folkökning 2014–2016	Procentuell folkökning 2014–2016
Flen	16 692	1 680	10,4	674	4,2
Uppvidinge	9 443	1 436	15,5	220	2,4
Lessebo	8 645	1 159	14,1	701	8,5
Högsby	5 951	768	13,4	362	6,3
Hultsfred	14 405	2 231	16,3	972	7,1
Östra Göinge	14 207	1 433	10,4	719	5,2
Hylte	10 868	1 318	12,9	953	9,3
Filipstad	10 872	1 216	11,5	397	3,7
Laxå	5 699	864	15,3	129	2,3
Ljusnarsberg	4 949	1 165	23,7	131	2,7
Norberg	5 796	1 000	17,5	187	3,3
Riket	9 967 637	271 266	2,8	350 289	3,6

Sysselsättningen en nyckelfaktor

Arbetsförmedlingens statistik visar att arbetslösheten bland utrikesfödda överstiger 30 procent i 123 av landets 290 kommuner och i flera av dem är fler än hälften av de utlandsfödda arbetslösa. Det rör sig ofta om små landsbygdskommuner, där man sett flyktingmottagandet som ett sätt att bryta den nedåtgående befolkningsutvecklingen.²⁴ Om det saknas lämpliga arbetstillfällen inom pendlingsavstånd kommer troligen många nyanlända som bosatt sig på mindre orter runt om i landet så småningom att flytta till tillväxtregionerna. Men sysselsättningsgraden bland nyanlända är inte alltid lägre på svagare bostadsmarknader. I Vaggeryd och Kiruna är sysselsättningen bland utrikes födda ca 70 procent jämfört med runt 60 procent i Stockholm, Göteborg, Södertälje och Västerås. Bland dem som bott i landet 4–10 år kan kommuner som Härjedalen, Krokom och Storuman väl mäta sig med exv. Stockholm och Södertälje.²⁵

²⁴ DN 2017-05-11: *Att få nyanlända i arbete svårt för fler kommuner.*

²⁵ Delegationen för migrationsstudier (Delmi) Migration i siffror. Webbaserad statistik för 2016.

Attraktiva bostäder kan få människor att bo kvar

Ett varierat utbud av attraktiva bostäder kan vara en förutsättning för att människor ska vilja bo kvar i en mindre kommun – eller välja att flytta dit. Bostaden i sig betyder mycket för valet av bosättningsort och det är inte för inte som många kommuner lyfter fram tillgången på attraktiva boendemiljöer för att stärka sitt varumärke. Attraktiva bostäder kan också stimulera till inflyttning och i förlängningen utgöra en tillväxtfaktor. Omvänt kan brist på attraktiva bostäder hindra en positiv befolkningsutveckling och försvåra företagens kompetensförsörjning och därmed den ekonomiska tillväxten. Parlamentariska landsbygdskommittén lyfter fram behovet av ett tillskott av bostäder på landsbygden:

Efterfrågan på bostäder i landsbygderna behöver tillgodoses. Det gäller inte minst hyresrätter för unga, nyanlända och äldre. Det finns också attraktiva boendemiljöer i många landsbygder, vilka i ökad grad bör kunna erbjudas den som vill bosätta sig i kommunen eller besöka den som turist. Kommittén anser att bostadsbyggandet i landsbygderna och de täta miljöerna i anslutning till dessa bör underlättas.²⁶

Utbudet matchar inte efterfrågan

Vid sidan om koncentrationen till storstadsområdena pågår en inomkommunal urbanisering, som ofta är mer påtaglig för de svagare kommunerna än utflyttningen till de större städerna. Det gör att det kan behövas ett nytillskott av bostäder för att möta efterfrågan på centralorten, även om det finns ett bostadsöverskott i mindre samhällen och på landsbygden. Problemet kan också vara att det befintliga utbudet inte längre matchar efterfrågan. Äldre flerbostadshus behöver renoveras och rustas upp men det kanske ändå inte finns förutsättningar att göra dem riktigt attraktiva och lämpliga för aktuella målgrupper. Det förekommer att man från kommunens sida bedömer att det parallellt med nyproduktion behöver rivas en del bostäder. En annan typ av matchningsproblem finns i storstadsområdena, där bostadsbristen bidrar till en utveckling med kraftiga hyreshöjningar efter ombyggnad, vilket gör att många hushåll tvingas flytta. En studie av Boverket tyder på att de med lägst inkomst flyttar

²⁶ SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.

i högre omfattning än andra hushåll och att dessa flyttningar bidrar till segregationen.²⁷

Med en åldrande befolkning krävs fler bostäder

Den stora frågan för många kommuner idag är hur man ska klara bostadsförsörjningen för en åldrande befolkning. Det slår särskilt hårt mot mindre kommuner med en nettoutflyttning av personer i arbetsför ålder. Kostnaderna ökar för hemtjänst, färdtjänst och bostadsanpassningsbidrag och många kommuner önskar att de kunde erbjuda alternativ på bostadsmarknaden för äldre personer som bor långt från service eller i en bostad som fungerar dåligt att bo i för den som har nedsatt rörlighet.

Utredningen om bostäder för äldre visade att hälften av de ålderspensionärer som bor i flerbostadshus saknar hiss och att av dem som bor i hus med hiss är det över hälften som ändå måste passera trappsteg för att nå sin lägenhet. Statistiskt sett ser det inte bättre ut med tillgängligheten för dem som bor i småhus. Att ha trappor som enda väg till entrén är ännu vanligare i småhus än i flerbostadshus och även inomhus är tillgänglighetsproblemen ofta större i småhus.²⁸

En studie från Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet tyder på att det kan finnas ett större behov av bostäder med god tillgänglighet för den äldre delen av befolkningen än vad som kommer till uttryck i kommunernas bedömningar av efterfrågan:

Kombohusprojekten har visat att det går att nyproducera på mindre orter som inte bedöms ha en brist på bostäder (samt på orter utanför centralorterna). Det tyder på att äldres bostadsbehov är underskattat och att tanken om att äldre vill bo kvar i sina nuvarande bostäder inte är så stark som ofta framkommer i den allmänna debatten.²⁹

Kommunerna beviljar sammanlagt över 70 000 bostadsanpassningsbidrag till en sammanlagd kostnad av en dryg miljard varje år för åtgärder i befintliga bostäder för att de som bor där ska kunna bo kvar. Sju av tio ärenden gäller personer över 70 år. Åtgärder i småhus

²⁷ Boverket, 2014: *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*.

²⁸ SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*.

²⁹ Andersson, E och Wimark, T, 2015: *Kombohusprojektens påverkan på de lokala bostadsmarknaderna* Stockholms Universitet.

är i genomsnitt dyrare än åtgärder i lägenheter i flerbostadshus.³⁰ Det är kommunerna som enligt lag står för dessa kostnader. Bostadsanpassningsbidraget är en sedan länge etablerad rättighet och ofta i det enskilda fallet ett kostnadseffektivt sätt att möjliggöra för en äldre person att kunna bo kvar i sin invanda miljö. Men många gånger skulle en nybyggd lägenhet eller en lägenhet i en äldre fastighet som byggts om och försetts med hiss vara ett bättre alternativ för såväl den enskilde som kommunen.

Andelen äldre varierar men ökar överallt

Andelen äldre ökar i alla kommuntyper om än från olika nivåer. Skillnaderna är betydande. Medan andelen invånare över 65 år är mindre än 16 procent i storstäderna och ett tiotal andra kommuner i Storstockholm, finns det över 100 kommuner där andelen är större än 25 procent. Ett dussin små kommuner har mer än 30 procent äldre i befolkningen.³¹ I sin analys av byggbehovet fram till 2025 konstaterar Boverket att även *antalet* äldre hushåll växer i samtliga FA-regioner³², även där befolkningsutvecklingen i stort är negativ och där behovet av nya bostäder är ringa eller obefintligt. En konkret bostadsförsörjningsfråga i många kommuner är också behovet av attraktiva och ekonomiskt överkomliga bostäder för den personal som kommer att behövas inom vården och omsorgen framöver.

Befintliga egnahem kommer inte ut på marknaden

För att öka rörligheten och få till stånd ett bättre utnyttjande av bostadsbeståndet på svagare marknader kan det behövas ett tillskott av nya lägenheter i attraktiva lägen, med inriktning på pensionärs-hushåll som idag bor i äldre småhus.

Tyvärr är det inte säkert att de småhus som frigörs när äldre personer flyttar ligger där efterfrågan finns. Och i natursköna områden, där det kanske finns en efterfrågan, är det många som avstår från att sälja ett barndomshem som gått i arv för att i stället använda det som

³⁰ Boverket, 2016: *Bostadsanpassningsbidragen 2015*.

³¹ SCB, Statistikdatabasen, folkmängden den 1 november 2016. Egen bearbetning.

³² Funktionella arbetsmarknadsregioner, 72 stycken.

fritidshus. Kostnaden för att behålla huset upplevs som låg i förhållande till det pris man kan få ut.³³

Där det finns en efterfrågan borde småhuspriserna gå upp och så sker idag på många håll. Men marknadspriserna är inte alltid följsamma mot efterfrågetrycket. Det hänger delvis samman med begränsningar i lånemöjligheterna. Att en enskild familj är beredd att betala ett ganska högt belopp hjälper inte om banken bedömer marknadsvärdet som lägre. Enligt de regelverk bankerna har att följa, ska bankerna säkerställa att de inte tar en för stor risk, vilket innebär att de vanligtvis utgår från det lägsta av köpeskillingen och marknadsvärdet.

Ett annat problem är att äldre personer tenderar att bo kvar i villan även om de inte längre orkar med underhållet. När huset till sist kommer ut på marknaden är renoveringsbehovet stort, vilket kan minska attraktiviteten.

Det här bidrar sammantaget till att befintliga småhus inte alltid räcker för att möta efterfrågan, inte ens om nyproduktion av hyreslägenheter ger en ökad rörlighet i beståndet. Det kan därför finnas en efterfrågan även på nya småhus på svaga marknader.

Brist på överkomliga bostäder för ungdomar

Ungdomar tillhör dem som har svårast att hävda sig på bostadsmarknaden. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2017 uppger 87 procent av kommunerna att det saknas bostäder för ungdomar. Vanligen beror det på att det generellt sett finns för få lediga bostäder, men ofta också på att det är brist på smålägenheter eller att de lediga lägenheter som eventuellt finns är för dyra för ungdomarna. Det här gäller inte bara i större städer. Av de 174 kommuner som har färre än 25 000 invånare och som inte tillhör storstadsregionerna eller högskoleorterna uppger 140 att de har för få bostäder för ungdomar.³⁴ Samtidigt kan konstateras att åldersgruppen 19–24 år är den enda åldersgrupp som *minskar*, totalt sett i befolkningen. De var som flest år 2013 och kommer enligt SCB:s prognos att fortsätta minska i antal till efter 2020.

³³ Tillväxtanalys 2015-12-03: Remissvar på betänkandet *EU och kommunernas bostadspolitik*.

³⁴ Boverkets webbplats juli 2017: *Bostadsmarknaden för olika grupper*.

7.2 Hinder och svårigheter på svaga marknader

Vår genomgång ovan visar på flera orsaker till att det kan behövas ett tillskott av bostäder även där marknadsförutsättningar saknas.

Här går vi närmare in på de finansieringssvårigheter som utredningen har sett där bostadsmarknaden bedöms som svag.

7.2.1 Svårare att få lån och hårdare lånevillkor på svagare marknader

En del aktörer på svaga marknader uppger att bankerna inte är intresserade av att finansiera bostadsbyggande på svagare marknader. Frågan är i vilken utsträckning det är så att banken inte är beredd att ens överväga ett åtagande eller om det handlar om att banken inte tror på projektet eller är tveksam till låntagarens återbetalningsförmåga. I Bostadsmarknadsenkäten 2017 uppger som nämnts 46 kommuner att svårigheter för byggaktörer att få långivare eller hårda lånevillkor utgör en av de tre främsta faktorerna som begränsar bostadsbygget i kommunen för närvarande. Det rör sig genomgående om kommuner utanför storstadsregionerna, med färre än 25 000 invånare.³⁵ Att finansieringssvårigheter kan utgöra ett hinder för bostadsbyggande i den typen av kommuner är en bild som har bekräftats i utredningens kontakter med berörda aktörer i mindre kommuner ute i landet.

Lättare i Norge än i andra nordiska länder?

En genomgång som Tillväxtanalys gjorde 2012 av bostadsförsörjningen på landsbygden i tre av de nordiska länderna, visar på finansieringssvårigheter vid nyproduktion av bostadshus i glesbygd och landsbygd i såväl Finland som i Sverige. Bankerna ställer sig enligt rapporten generellt sett negativa till att finansiera nyproduktion i områden med låga marknadsvärden, även om låntagaren bedöms kreditvärdig. I Norge ser det något bättre ut, genom tillgång till

³⁵ Boverket, 2017: *Bostadsmarknadsenkäten 2017*.

”grunnlån” och eventuell kommunal medverkan med ”startlån”.³⁶ (Se vidare i kapitel 10.)

Höga krav på eget kapital

Belåningsgraden beräknas inte på investeringskostnaden utan på bedömt marknadsvärde för det planerade huset. Det innebär att den faktiska belåningsgraden för ett byggprojekt, beräknad som lånets storlek i förhållande till investeringskostnaden, kan bli betydligt lägre på den svagare marknaden än för motsvarande projekt på en starkare marknad. Dessutom kan banken till följd av den högre risken begära en högre andel eget kapital även i förhållande till marknadsvärdet på en svagare än på en starkare marknad. Varje bank har sin egen kreditpolicy och syn på kreditrisker. Bestämmelserna kring säkerställda obligationer sätter också begränsningar för hur högt upp i belåningsgrad en bank får gå i samband med fastighetsfinansiering.³⁷

Visst stöd i en enkät till fastighetsägare

När utredningen i en enkät frågar privata fastighetsägare vad de tror skulle kunna underlätta för dem att finansiera bostadsbyggande, svarar mer än var tredje *bättre lånevillkor*.³⁸ Lika många tror att en *statlig kreditgaranti* skulle underlätta. Ungefär var tredje uppger att en möjlighet till högre belåning skulle underlätta och nästan lika många anger statligt topplån som något som skulle underlätta finansieringen för dem (figur 7.1). Det går inte att bedöma hur pass representativa dessa svar är för små och medelstora privata byggaktörer men det visar i alla fall att det finns fler än dem utredningen varit i kontakt med som menar att den här typen av åtgärder skulle underlätta finansieringen av bostadsbyggande.

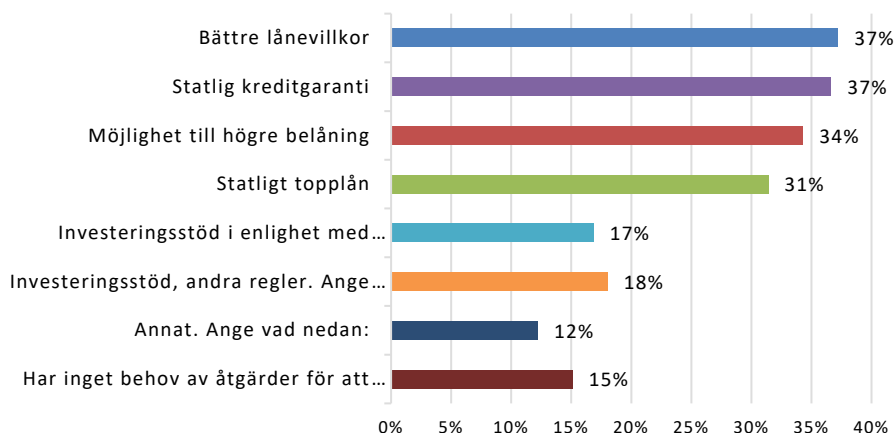
³⁶ Tillyväxtanalys 2012: *Rural Housing – landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*.

³⁷ Av 3 kap. 3 § lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer framgår att när en hypotekskredit lämnas för fast egendom, tomträtt och bostadsrätt som är avsedd för bostadsändamål, får krediten ingå i säkerhetsmassan till den del krediten i förhållande till säkerheten ligger inom 75 procent av marknadsvärdet.

³⁸ Enkäten finns i bilaga 2 och beskrivs i avsnitt 7.3.

Figur 7.1 Vad skulle underlätta finansiering av bostadsbyggande?

Svar från fastighetsägare som bygger eller planerar att bygga bostäder



Källa: Utredningens egen enkät (Antal svar 172) Text som inte syns ovan: Alt. 5: ... nuvarande regler. Alt. 6: ... nedan. Alt. 8: ... underlätta finansieringen.

7.2.2 Avsaknad av lokal bank kan ha negativa effekter

Avsaknad av bank på orten kan inverka negativt på möjligheterna till finansiering, dels genom att bankerna inte har kvalitativ information om potentiella låntagare, dels genom att konkurrensen mellan kreditgivare försämras.³⁹

En forskare vid Jönköpings Universitet, som studerat vikten av närhet till bank för nya företag, menar att det krävs att entreprenören och banken träffas minst en gång och bygger upp ett ömsesidigt förtroende vid låneförfrågningar. Studien visar att antalet bankkontor på landsbygden halverades under perioden 1993–2010 (se även avsnitt 6.3.2) och pekar på flera problem med denna utveckling:

³⁹ Tillväxtanalys 2012: *Rural Housing – landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*.

Vid avveckling av ett bankkontor försvinner dess kunskap om den lokala marknaden, personlig kunskap om entreprenörers tidigare historia samt bankens upparbetade nätverk. Detta ökar den asymmetriska informationen – informationsbarriären – mellan entreprenören och banken och kan innebära att färre entreprenörer med potentiellt lönsamma projekt får beviljat lån.⁴⁰

Att närvaron av en lokal sparbank – eller ett lokalkontor av en affärsbank – på orten kan ha stor betydelse bekräftas av utredningens kontakter med projektutvecklare på svaga marknader. Drygt hälften av de byggande fastighetsägare som besvarade utredningens enkät ansåg att det var mycket viktigt att det fanns ett lokalt bankkontor på orten och sammanlagt 8 av 10 ansåg att det var ganska eller mycket viktigt. Ungefär lika många ansåg det vara ganska eller mycket viktigt att det fanns flera konkurrerande kreditgivare på orten.

Är metoden för riskbedömning utformad för staden?

Utredningen har stött på en frustration över vad som uppfattas som en bristande förståelse för och hänsyn till lokala förhållanden. Den problematiken tas upp i en rapport av Tillväxtanalys, där man skiljer mellan *subjektsbedömning*, dvs. bedömningen av låntagarens återbetalningsförmåga respektive *objektsbedömning*, som handlar om vilket värde huset kan ha för någon annan än låntagaren. Subjektsbedömningen måste göras lika för alla, oavsett bostadsobjekt och geografiskt läge, medan däremot objektsbedömningen kan behöva diskuteras och problematiseras. I ett inledande avsnitt konstateras att när det gäller olika typer av risker skiljer sig landsbygdens bostadsmarknad väsentligt från storstadens. Ett marknadsvärde kanske inte kan bedömas på samma sätt i en landsbygd, där det är ytterst få försäljningar att jämföra med, som i städer, där man kan utgå från ett stort antal transaktioner av objekt, som är jämförbara i fråga om ålder, storlek, standard och läge. Trots detta är de institutionella systemen likartade och ofta tankemässigt utformade för stadens förhållanden. Det kan vara relevant, hävdas i rapporten, att lägga till en geografisk dimension. På landsbygden är det oftare så att varje objekt är speciellt, t.ex. när det gäller teknisk utformning, kommuni-

⁴⁰ Backman, M, 2013: *Nyföretagande och närhet till finansiellt kapital. Policysammanfattning från Entreprenörforum.*

kationer, tomtstorlek, läge, ålder, standard, jakt- och fiskemöjligheter, etc. samt även känslomässiga bindningar till platsen.⁴¹

Det här är argument som har kommit igen i diskussioner utredningen haft med berörda aktörer på svagare marknader. Det är naturligtvis svårt för en kreditgivare att väga in aspekter som ”jakt- och fiskemöjligheter” och ”känslomässiga aspekter” i sin värdering men sådana faktorer kan sannolikt ha viss betydelse för den ekonomiska bärkraften i ett bostadsprojekt när det rör sig om enskilda egnahem eller lokala initiativ från grupper av hushåll.

Svårt få lån till egnahemsbygge på svagare marknader

Hushåll som vill bygga sig ett hus där marknadsvärdena är låga får räkna med en hög egeninsats, om de kan få något lån över huvudet. Det räcker inte med en sund hushållsekonomi och att hushållet kan visa att man hittills klarat motsvarande eller t.o.m. högre utgifter för boendet. Finansinspektionens bolånetak, på 85 procent av marknadsvärdet, och bankens värdering av objektet, varvid banken i normalfallet i sin riskbedömning väljer det lägsta av marknadsvärdet och köpeskillingen/produktionskostnaden, innebär också en begränsning.

7.2.3 Låg marknadsvärdering innebär krav på nedskrivning

Kommunala bostadsföretag har sällan några svårigheter att få lån, eftersom de har tillgång till finansiering genom Kommuninvest och kommunal borgen (se avsnitt 6.3.3). Det som däremot framstår som ett problem när det gäller att bygga bostäder på svagare marknader är att marknadsvärdet på den fastighet som ska byggas ofta bedöms som så lågt att det inte räcker för att täcka investeringskostnaden, vilket utlöser ett krav på nedskrivning av fastighetsvärdena. Något som i sin tur påverkar bostadsföretagets ekonomiska resultat och soliditet. Det här upplevs av berörda kommuner och allmännyttiga bostadsföretag som ett av de största hindren för att bygga hyresrätter på svagare marknader. Samma problem kan uppstå även på andra platser, t.ex. i C-lägen i större städer, som visas i tabell 6.5.

⁴¹ Tillväxtanalys 2012: *Rural Housing – landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*.

Kommuner och kommunala bostadsbolag som utredningen varit i kontakt med har hävdat att svårigheterna åtminstone delvis är en följd av de redovisningsregler som infördes 2014, det så kallade K3-regelverket, vilket majoriteten av de kommunala bostadsföretagen följer⁴². I avsnitt 6.7 redogör vi för hur detta regelverk fungerar. Här redovisar vi svårigheter som utredningen uppmärksammats på. Kommuner och kommunala bostadsföretag har framfört följande:

- Många menar att marknadsvärdena i avsaknad av referensobjekt sätts för lågt. När det finns olika värderingar att utgå från tenderar revisorerna att välja den lägsta värderingen, eftersom de anser sig tvungna att minimera risken.
- Marknadsvärderingarna upplevs som godtyckliga. I en kommun hade en del av beståndet inför en eventuell försäljning värderats till mellan 70 och 80 miljoner kronor, men sedan fick kommunen ett anbud på 140 miljoner kronor på samma bestånd.
- Redovisningsreglerna tillåter inte att bostadsföretag jämnar ut kostnader över tid och över beståndet, vilket många vill göra. Redovisningen ska göras per kassagenererande enhet, dvs. vanligen den enskilda byggnaden.
- Revisorerna kan ställa krav på betydligt högre avkastning från det kommunala bostadsbolaget än vad ägaren, dvs. kommunen, gör.
- En mindre kommun ifrågasatte att direktavkastningskravet vid bostadsbyggande där sattes dubbelt så högt som i närmaste stad, trots mycket goda kommunikationer dit. Det gjorde det mycket svårt att möta efterfrågan på bostäder för pendlare.
- Krav på nedskrivning ger en hävstångseffekt i förhållande till möjligheterna att få extern finansiering för nya projekt. Om t.ex. kravet på eget kapital normalt sett är 20 procent, så medför varje miljon i nedskrivning 5 miljoner kronor mindre att investera i nya projekt – dels genom att man har 1 miljoner kronor mindre att sätta in som eget kapital, dels genom att låneutrymmet därigenom minskar med 4 miljoner kronor.

⁴² Sabo har 305 medlemsföretag och av de 213 som har lämnat uppgifter om detta är det 33 företag som redovisar enligt K2 och resterande 180 enligt K3.

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare analysera de här beskrivna situationerna och de svårigheter som lyfts fram, men det står klart att en hel del kommuner och allmännyttiga bostadsbolag på svagare marknader upplever nedskrivningskraven som ett hinder för bostadsbyggande.

Missnöje även från privata aktörer

Privata fastighetsägare avstår normalt sett från att bygga nya bostäder där och när det skulle medföra ett omedelbart krav på nedskrivning. Men även privata fastighetsägare på svagare marknader har inför utredningen uttryckt missnöje över vad man uppfattar som godtycke i marknadsvärderingarna och orimligt höga direktavkastningskrav från bankens sida, i samband med kreditprövning. Ett byggföretag i en mindre kommun i norra Sverige hade inför ett nybyggnadsprojekt fått ett avkastningskrav från sin bank på 8 procent, medan de själva ville räkna på 5,5 procent. Skillnaden berodde enligt byggföretaget på att man dels ville utgå från faktiska driftskostnader, inte bankens schablonmässiga, och dels såg mer långsiktigt på investeringen.

Utredningen kan inte värdera signifikansen av detta enskilda exempel, som kanske snarare belyser vikten av kännedom om lokala förutsättningar. Banker och även Boverket har anfört att kostnader för drift och underhåll ofta underskattas, inte minst i de ekonomiska kalkylerna för nybildade bostadsrättsföreningar.

Krav på nedskrivning trots positivt kassaflöde

Många av dem som utredningen mött menar att marknadsvärderingar inte tar hänsyn till att det inte är aktuellt med försäljning av objektet. På mindre orter och svagare bostadsmarknader sker sällan några försäljningar av hyresfastigheter, i synnerhet inte av nybyggda sådana och därför saknas relevanta referensobjekt. Då kan det bli så att försäljningar av främst äldre hyreshus med stora renoveringsbehov och låga marknadsvärden får utgöra referensobjekt, vilket kan resultera i för låga värderingar av nya hyreshus. Det kan också hända att det inte finns några försäljningar alls att jämföra med på orten.

7.2.4 Höga avkastningskrav medför krav på högre hyror

Lönsamheten i projekt på svagare marknader kan inte, som på tillväxtmarknader, bygga på en framtida värdestegring utan dessa projekt måste ha en hög direktavkastning. Det innebär att det allt annat lika krävs *högre* hyror i förhållande till byggkostnaden på svaga marknader än på starka marknader. Ett lägre markpris gör visserligen att den totala investeringskostnaden blir lägre än i tillväxtregionerna men de högre direktavkastningskraven medför att hyrorna ändå behöver vara betydligt högre än i det befintliga beståndet. Det förutsätter att det finns en betalningsvilja på orten för högre hyror, se avsnitt 7.2.5.

Sänkta hyresnivåer utanför storstadsregioner och större städer

I kommuner utanför storstadsområdena med färre än 75 000 invånare var den genomsnittliga månadshyran i nyproduktionen 2016 cirka 4 900 kronor i månaden för en etta, cirka 7 200 kronor för en tvåa och cirka 8 900 kronor i månaden för en trea (tabell 7.2). Det är betydligt högre än i det befintliga beståndet, men något *lägre* än i nyproduktionen året innan. Genomsnittliga årshyror per kvadratmeter i nyproduktionen ökade med i genomsnitt 1,7 procent mellan 2015 och 2016 men i de här kommunerna minskade ändå genomsnittliga månadshyror i nybyggda hus med 2–5 procent, beroende på lägenhetstyp.

Tabell 7.2 Genomsnittliga hyror i nybyggda lägenheter 2016

	1 rum och kök	2 rum och kök	3 rum och kök	4 rum och kök
Stor-Stockholm	7 024	8 928	10 994	13 713
Stor-Göteborg	6 914	9 153	10 639	12 652
Stor-Malmö	6 240	7 845	9 612	11 937
Övr. kommuner > 75000 inv.	6 176	8 026	9 883	11 725
Övr. kommuner < 75000 inv.	4 943	7 215	8 865	10 120

Källa: SCB, Statistikdatabasen, egen bearbetning.

7.2.5 Lägre betalningsförmåga och bristande betalningsvilja

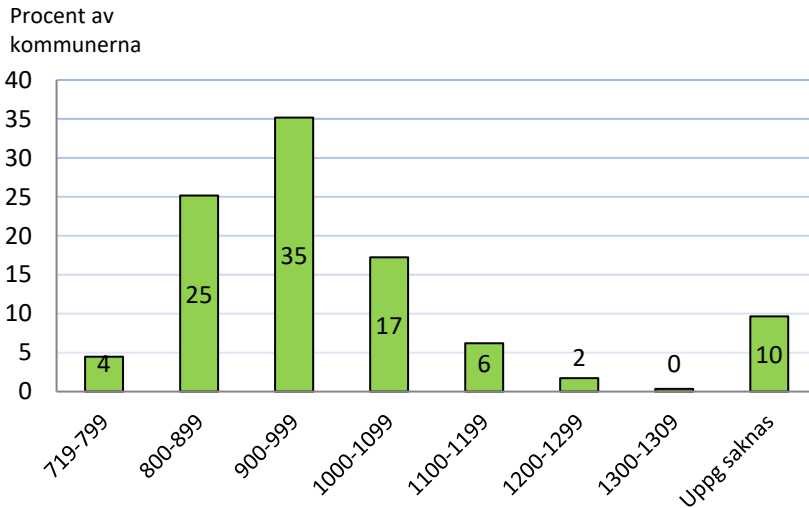
De kommunala bolagen på svagare marknader har ofta ett tryck från sin ägare att bygga hyresbostäder för att möta efterfrågan från äldre personer som bor i hus utan hiss eller pensionärspar som vill lämna villan och flytta in till centralorten. Problemet är att hyresnivåerna i nyproduktion blir mycket högre än vad man är van att betala på svagare marknader. Närmare två tredjedelar av alla kommuner har genomsnittliga hyresnivåer i beståndet på under 1 000 kronor per kvadratmeter och år. – Att jämföra med hyresnivåerna i nybyggda lägenheter, som 2016 låg runt 1 500 kr/kvm i kategorin övriga kommuner med mindre än 75 000 invånare.⁴³ Med investeringsstöd är normhyran 1 300 kr/kvm, vilket också det är betydligt högre än genomsnittet i det befintliga beståndet. I tre av tio kommuner ligger hyresnivåerna under 900 kr/kvm (se figur 7.2). Det gäller ofta små kommuner, och de återfinns i nästan hela landet. Dock inte i Stockholms eller Uppsala län, på Gotland eller i Halland.

Där det byggs bostäder kontinuerligt sker en viss tillvänjning vid att det kostar mer att bo i nyproduktion. Människor blir medvetna om att det är fråga om helt andra hyresnivåer – och även en högre boendekvalitet – i nybyggda lägenheter än i de äldre bostadsområdena. Men på en ort där det inte byggts på länge blir glappet avskräckande stort mellan boendekostnaderna i det befintliga beståndet och ett nybyggt hus.

⁴³ I den här kommungruppen var genomsnittlig årshyra i nyproduktionen 2016 för 1 rk 1 586 kr/kvm, för 2 rk 1 531 kr/kvm och för 3 rk 1 447 kr/kvm.

Figur 7.2 Hyresnivåer i beståndet

Kommuner efter genomsnittlig årshyra 2015. Kr/kvm



Källa: SCB, statistikdatabasen, egen bearbetning.

Svårt värdera potentiell efterfrågan

I viss utsträckning kan betalningsviljan sannolikt påverkas av information och marknadsföring. Yngre pensionärer har ofta råd att efterfråga en nybyggd hyresbostad och kan vara beredda att betala rätt mycket för något som ger en extra boendekvalitet. Även i kommuner med en totalt sett svag bostadsmarknad kan det i attraktiva lägen på centralorten finnas en hög betalningsvilja. Det händer att det är de dyraste lägenheterna som är mest eftertraktade vid nyproduktion och att det är oväntat lätt att få större lägenheter uthyrda, trots för orten mycket höga hyresnivåer. En sådan potentiell efterfrågan kan vara svår att bedöma, såväl för byggaktören som för banken.

Hushållens inkomster varierar regionalt och mellan kommuner

Det finns betydande skillnader mellan kommuner när det gäller hushållens inkomster, vilket säger något om hur betalningsförmågan för nybyggda lägenheter kan variera. I mindre kommuner utanför storstadsregionerna är inkomsterna markant lägre än i de större städerna.

De disponibla inkomsterna är särskilt låga i de nordligaste länen. De kommuner där medianinkomsterna är som lägst återfinns i hög utsträckning i Dalsland, Värmland och Norrlands inland. De högsta inkomsterna finns framförallt i kranskommuner till de tre storstäderna men även inom storstadsregionerna finns sådana geografiska variationer i hushållens inkomster att det påverkar förutsättningarna för finansiering.

Möjligt hyresuttag på svagare marknader?

Det går inte att fastställa någon generell smärtgräns vad gäller hyresnivåer utan möjligt hyresuttag måste bedömas utifrån erfarenhet lokalt, inför varje bostadsprojekt och i dialog aktuella målgrupper.

När Statens bostadsomvandling (Sbo) förvärvar fastigheter på svaga marknader och bygger om för att kunna rikta sig till en ny målgrupp, företrädesvis äldre personer, är inriktningen att hyresnivån ska ligga mellan 1 100 och 1 200 kr/kvm efter ombyggnad. Det är Sbo:s erfarenhet av vad som är möjligt att ta ut – för ombyggda äldre hyresbostäder.⁴⁴ Ett par av de minsta kommunala bostadsföretagen hävdar i kontakter med utredningen att det finns en lokal betalningsvilja för nybyggda bostäder med hyror på 1 500–1 600 kr/m² – förutsatt att man bygger små treor.

7.2.6 Utredningens bedömning

Svårigheterna att få till stånd ett tillräckligt byggande på svagare marknader hänger framförallt samman med att det bedömda marknadsvärdet på det nya huset inte räcker för att motivera investeringskostnaden. Låga marknadsvärden reflekterar höga krav på direktavkastning – och vice versa – samtidigt som hushållens betalningsförmåga ofta är lägre än på de starkare marknaderna. Dessa mekanismer är i sig snarare ett uttryck för lönsamhetsproblem än för finansieringssvårigheter och dessutom starkt kopplade till problemet med höga byggkostnader.

Samtidigt är hur och på vilka grunder som kreditgivare värderar risk och bedömer marknadsvärden en central förutsättning för att få

⁴⁴ Muntlig information från Sbo.

extern finansiering, och möjlig belåningsgrad påverkar lönsamheten. Det går alltså inte att dra en skarp gräns mellan lönsamhetsproblem och finansieringssvårigheter.

På basis av de kontakter utredningen haft med intresseorganisationer och berörda aktörer runt om i landet bedömer vi att i den mån det förekommer finansieringssvårigheter på svagare marknader ligger orsakerna framförallt i att

- låga hyror i det befintliga beståndet, i kombination med att det inte byggts några nya bostäder på mycket länge, kan bidra till att kreditgivare bedömer betalningsviljan för nya bostäder som låg
- små projekt på svagare marknader inte prioriteras av bankerna, även om det finns en återbetalningsförmåga
- det ibland saknas bank med lokal kännedom, vilket leder till riskpåslag eller nekade lån.

De kommunala bolagen har i regel inga svårigheter att få lån men ställs desto oftare inför krav på nedskrivning, vilket uppfattas som ett hinder för bostadsbyggande. Här noterar vi att

- i områden med få transaktioner kan de underlag för marknadsvärderingar som levereras av värderingsföretagen vara svagt underbyggda
- nya redovisningsregler från 2014 har påverkat handlingsutrymmet och att skillnader i tolkning och tillämpning av reglerna är en del av problemet.

7.3 Hinder och svårigheter för mindre aktörer

I detta avsnitt redogör vi för de hinder och svårigheter som utredningen uppmärksammas på när det gäller mindre aktörer. Vi har inte funnit det nödvändigt att göra någon skarp avgränsning av vad som ska räknas som "mindre aktörer". Det är också svårt att få fram någon statistik som belyser hur bostadsutvecklare fördelar sig storleksmässigt. Den statliga Byggkonkurrensutredningen konstaterade att de tio största byggaktörerna år 2013 hade bortåt hälften av den totala marknaden för byggande av flerbostadshus. Störst var PEAB, följt av JM och Skanska. Koncentrationen var ännu större för ny-

produktion av bostadsrätter. Sett till antalet bostadsrättslägenheter som påbörjades det året så byggdes 7 av 10 av någon av de sex största bostadsutvecklarna – de tre nämnda plus NCC, HSB och Riksbyggen.⁴⁵ Koncentrationen till större företag är alltså stark men resterande andelar av nyproduktionen är spridd över ett stort antal medelstora eller mindre, inte sällan lokalt förankrade aktörer.

Bra med fler mindre aktörer på bostadsmarknaden?

Byggkonkurrensutredningen konstaterar att det har skett flera nyetableringar av mindre byggaktörer på marknader med högt bostadsbyggande. En fördel med att få in fler mindre bostadsutvecklare kan vara att öka prispressen på en lokal eller regional marknad. Byggkonkurrensutredningen hänvisar till en rapport från KTH enligt vilken små byggaktörer i vissa fall producerar till väsentligt lägre kostnader, jämfört med stora byggaktörer, samtidigt som de vanligen är mer kreativa och innovativa i utformningen av bostäderna.⁴⁶ På starkare marknader kan de nya aktörerna enligt uppgift till den här utredningen vara mer riskbenägna än de större, mer etablerade byggföretagen och de kan vara beredda att bjuda högt för marken för att komma in på marknaden.

Enkät till fastighetsägare

Det är alltid svårt att få information om icke-händelser, i det här fallet bostadsprojekt som inte blir av, och i vilken utsträckning det kan bero på finansieringssvårigheter. Utredningen har därför via Fastighetsägarna Sverige gått ut med en enkät, som riktade sig till ”små och medelstora fastighetsägare som bygger eller bygger om bostäder, eller som skulle vilja göra det”. Det fanns inga möjligheter att göra ett riktat utskick utifrån företagsstorlek utan de som kände sig träffade fick besvara enkäten. Vi fick svar från 264 fastighetsägare från alla delar av landet. Av dem som svarade hade cirka 30 procent färre än 20 lägenheter i egen förvaltning och ytterligare cirka 20 pro-

⁴⁵ SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer*.

⁴⁶ Ibid. Hänvisar till Psilander, K, 2004: *Hur små byggherrar lyckas – Arbets- och förhållningssätt*.

cent färre än 50 lägenheter. 35 procent hade mellan 50 och 500 lägenheter. En mindre del hade mer än 500 lägenheter i egen förvaltning.

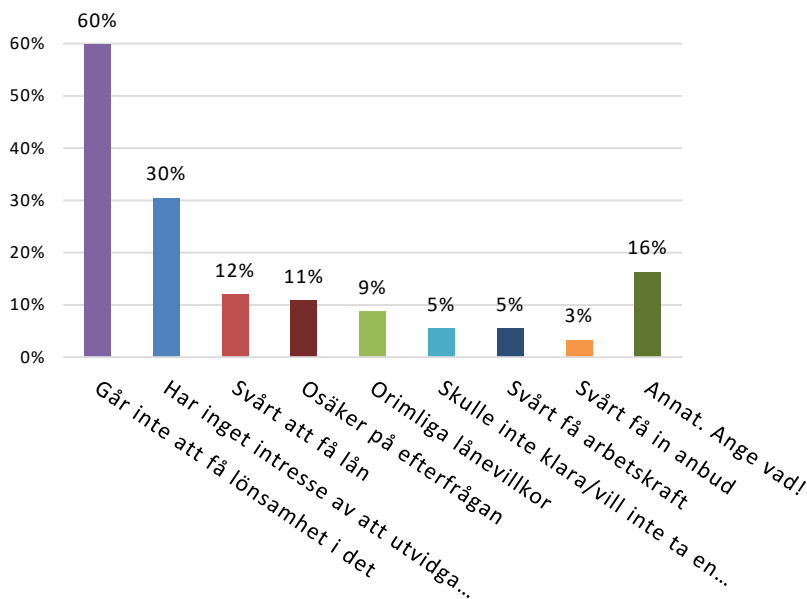
Enkäten gick ut till alla de cirka 11 000 adressater som prenumererar på Fastighetsägarnas nyhetsbrev. Svarsfrekvensen var alltså uppenbart låg men inte mätbar, eftersom det inte finns någon uppgift om hur många av dem som fick utskicket som tillhör målgruppen. Det går alltså inte att säga hur pass representativa dessa fastighetsägare är och man kan därför inte dra några långtgående slutsatser – möjligen att finansieringsfrågan för närvarande inte är tillräckligt angelägen för att locka fler att besvara en enkät. Svaren kompletterar ändå det underlag vi har från intresseorganisationer och enstaka branschföreträdare. En del av resultaten presenteras i detta avsnitt. Enkäten finns i bilaga 3.

Många upplever att det är svårare för mindre aktörer att få lån

De flesta av dem som besvarade enkäten hade antingen pågående bostadsprojekt eller projekt på gång de närmaste åren. Men en del av dem som besvarade enkäten hade *inte* några planer på nyproduktion inom de närmaste fem åren. På frågan *varför?* svarar 6 av 10 att det inte går att få lönsamhet i det. Betydligt färre uppger svårigheter att få lån eller orimliga lånevillkor som anledning till att man inte satsar på nyproduktion (figur 7.3).

Figur 7.3 Anledning till att fastighetsägare avstår från nyproduktion

Svar på frågan "Varför har ni inga planer på att bygga bostäder i egen regi eller för egen förvaltning?". (91 svar)



Källa: Utredningens enkät till fastighetsägare.

De svarsalternativ som inte syns helt slutar med "... beståndet" respektive "... nedskrivning".

Av dem som däremot hade planer på egen produktion (172 st) uppger 4 av 10 att det är svårt att klara finansieringen under byggtiden. Bara 1 av 10 menar att detsamma gäller förvaltningsfasen. 7 av 10 upplever att det är svårare för mindre aktörer att få lån, vilket bekräftar den bild utredningen fått genom andra kanaler.

Nedskrivningskrav ses som hinder för små kommunala bolag

Utredningen har mött ett antal av de minsta kommunala bostadsbolagen. De flesta av dem ser ett behov av att bygga fler bostäder men de nya redovisningsreglerna framhålls som ett hinder. Bedömda marknadsvärden blir ofta låga, vilket medför krav på nedskrivning. De nya redovisningsreglerna verkar påverka de mindre företagen mest – trots att K3-reglerna inte är obligatoriska för små företag. (Se även avsnitt 7.2.3.)

7.3.1 Varje projekt får stor effekt på ekonomin

För en mindre aktör, t.ex. en fastighetsägare med ett begränsat bostadsbestånd, får varje enskilt projekt stort genomslag i företagets ekonomi och balansräkning. Mindre fastighetsägare kan efter även ett mindre nyproduktionsprojekt behöva flera år för att återuppbygga soliditeten innan det går att satsa på ett nytt projekt – även om det finns en efterfrågan på fler nybyggda bostäder. Om det finns många lokala fastighetsägare eller andra aktörer som är intresserade av att bygga bostäder, så är detta inget problem i relation till behovet av bostäder. Men om det bara finns en eller ett par presumtiva byggaktörer blir dessa aktörers behov av att konsolidera sig under flera år efter varje projekt en starkt begränsande faktor i bostadsförsörjningen.

Krav på positivt kassaflöde från början

Medan större fastighetsbolag inte alltid behöver ha ett positivt kassaflöde redan från år 1, saknar mindre aktörer ofta utrymme att ta inledande förluster i ett projekt. Det finns inga andra delar av verksamheten som kan bära företagets ekonomi.

7.3.2 All risk knuten till en plats

De stora aktörerna är sällan aktiva på svagare marknader. Där är det vanligen de kommunala bolagen som kan tänkas bygga eller små, lokala fastighetsägare och byggföretag som är verksamma på sin hemmaplan. För små, lokalt verksamma fastighetsägare, är all risk förbunden med en och samma plats. Det geografiska området för riskspridningen är ytterst begränsat, vilket ökar sårbarheten för strukturella samhällsförändringar, som t.ex. en arbetsplatsnedläggelse. Detta gäller i viss mån även alla kommunala bostadsföretag, eftersom de inte kan vara aktiva utanför sin kommun.

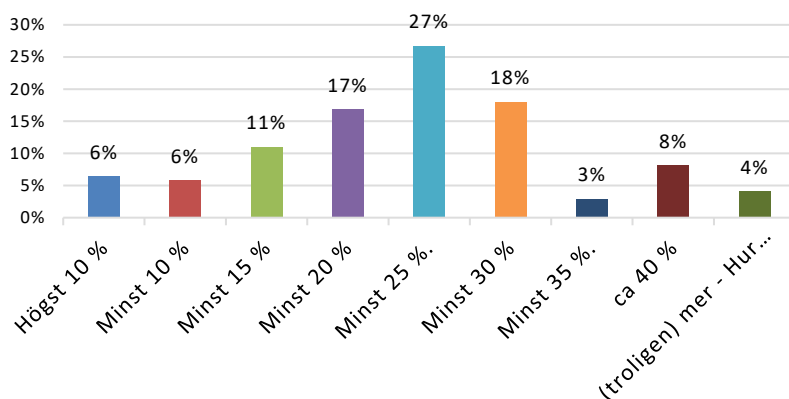
7.3.3 Högre krav på eget kapital

Av de fastighetsägare som i utredningens enkät uppgav finansieringssvårigheter som anledning till att man inte satsade på nyproduktion pekade merparten på höga krav på eget kapital. Fastighetsägarna i Sverige har uppfattningen att bankerna regelmässigt ställer krav på en egen kapitalinsats motsvarande 30 procent när det gäller mindre byggaktörer.

Utredningens enkät bekräftar att banken ganska ofta kräver minst 30 procent eget kapital men svaren är spridda (figur 7.4). Merparten uppger dock att det krävs 25 procent eget kapital eller mer. Det finns också de som hävdar att egeninsatsen behöver uppgå till 40 procent eller mer. (Frågan avsåg ett specifikt pågående eller planerat projekt.)

Figur 7.4 Krav på eget kapital

Fastighetsägare som bygger eller har planer på att bygga bostäder

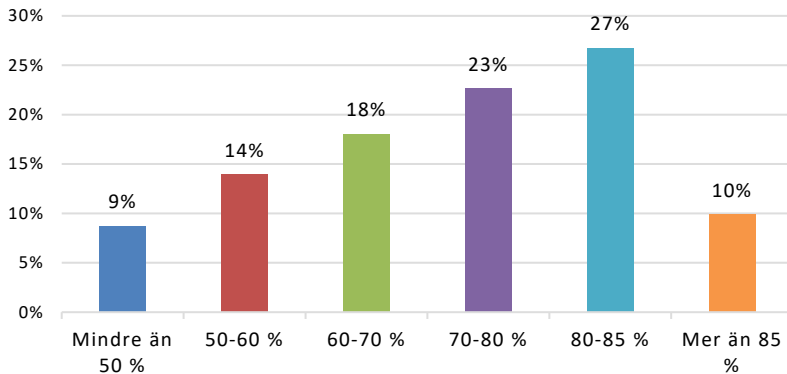


Källa: Utredningens enkät till fastighetsägare (Antal svar 172).

Vi frågade också hur hög belåning man *hade behov av*, utifrån sin ekonomiska situation. Även där var spännvidden stor. Medan en del skulle behöva låna till 85 procent av investeringskostnaden fanns andra som skulle klara sig med mindre än 50 procent. Ungefär var fjärde fastighetsägare svarar att de behöver lånefinansiera 70–80 procent av investeringskostnaden och något fler svarar 80–85 procent.

Figur 7.5 Behov av lånefinansiering

Hur stor del av investeringskostnaden behöver – med hänsyn till företagets ekonomi – lånefinansieras?



Källa: Utredningens enkät till fastighetsägare (Antal svar 172).

7.3.4 Investeringstödet kommer sent i processen

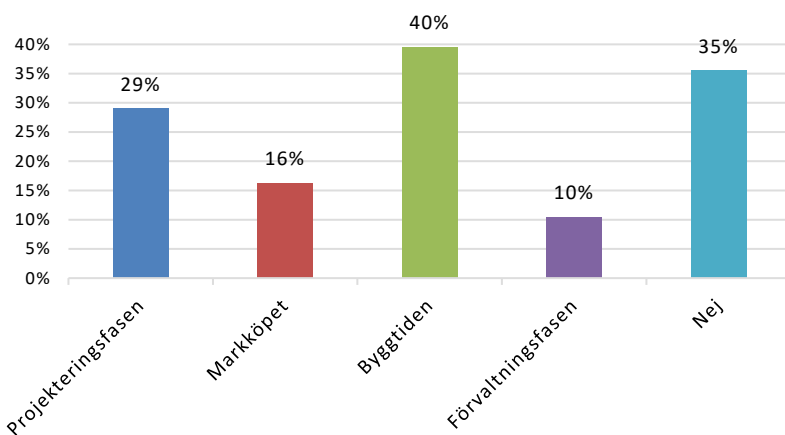
Det statliga investeringstödet kan ha avgörande betydelse för mindre projektutvecklare när det gäller att nå lönsamhet i nyproduktion av hyresbostäder. Men stödet utbetalas sent i processen, först efter slutbesiktning, och bidrar därför inte till finansieringen under byggtiden. Det kan t.o.m. ha motsatt effekt. Investeringstödet medför krav på lägre hyror, vilket minskar inkomsterna och stödet kan därigenom bidra till en lägre marknadsvärdering. Det i sin tur kan medföra att banken ställer större krav på eget kapital, vilket kan försvåra för en mindre aktör. Vi återkommer till detta i kapitel 8.7.2, där vi tittar på investeringstödet utifrån hur det kan samverka med de statliga kreditgarantierna.

7.3.5 Svårt klara finansieringen i projekteringsskedet

Ett byggprojekt kan principiellt sägas omfatta tre skeden: projekterings- eller markköpsskedet, byggtiden respektive förvaltnings-skedet. Det är vanligen de två sistnämnda skedena som avses när man diskuterar finansieringslösningar. Utredningens enkät bekräftar att det oftast är byggtiden som är svårast att klara finansieringen för. Under byggtiden behöver projektutvecklaren vanligen en byggkredit

och när sedan huset är färdigställt och kan värderas läggs byggkrediten om till ett fastighetslån, med fastigheten som säkerhet. Men byggkrediten kan inte lyftas förrän spaden är i jorden och innan dess ska planering, projektering, eventuell marksanering, marknadsföring och ibland även markköp göras. I det skedet är möjligheterna små att lånefinansiera utgifterna. Av de fastighetsägare som besvarade utredningens enkät uppger 3 av 10 att det är särskilt svårt att klara finansieringen i projekteringsfasen (figur 7.6).

Figur 7.6 Fas i byggprojektet som upplevs som svår att klara finansieringen för



Källa: Utredningens enkät till fastighetsägare (172 svar).

Svårigheterna att klara finansieringen i det inledande skedet accentueras ytterligare om planprocessen drar ut på tiden. De mindre byggaktörerna har ofta inte den ekonomiska buffert som krävs för att vara med och driva detaljplanen, vilket inte sällan förväntas från kommunens sida. Markanvisningen som sådan är inte något värd i finansieringssammanhang. Kommunen tar normalt sett inte någon del av den ekonomiska risken, för den händelse detaljplanearbetet skulle dra ut på tiden eller bygggrätten skäras ned. Det gäller för byggaktören att klara sina kostnader i det inledande skedet, för att hålla personal och anlita arkitekter, markundersökningar m.m.

Själva markköpet genomförs normalt sett inte förrän i samband med exploateringsavtalet, som träffas när detaljplanen vunnit laga kraft. Men byggstart kan av olika skäl ske senare, och i så fall måste

byggaktören ligga ute med ett mycket stort belopp innan byggkrediten kan lyftas. I det skedet kan marken visserligen användas som säkerhet för ett banklån, men då till högre ränta än byggkrediten. Den statliga kreditgarantin avser i de allra flesta fall byggtiden. Garantin kan omfatta även markköpet men den kostnaden måste i så fall bakas in i byggkrediten och garantin kan inte börja gälla förrän bygget har påbörjats.

Som konstaterades i kapitel 6 är det i princip tillåtet att använda förskott på insatserna i bostadsrätt respektive upplåtelseinsatserna i kooperativ hyresrätt till kostnader under byggtiden, men det krävs då en säkerhet för hela beloppet, t.ex. en bankgaranti från den bank som ställer ut byggkrediten. Det är förstås ännu svårare att kunna ställa säkerhet och ta ut och börja använda förskott på insatserna redan under projekteringen. När det gäller bostadsrätt finns dessutom ett uttryckligt lagkrav på att det ska finnas en kostnads kalkyl innan man kan ta ut förskott.

Byggemenskaper och kooperativa hyresrättsföreningar kan ha särskilt svårt att klara finansieringen av projekteringskedet

Byggemenskaper är exempel på icke-kommersiella mindre aktörer, som också karakteriseras av att de aldrig har drivit ett byggprojekt förut och förmodligen inte kommer att göra det fler gånger heller. De är typiska ”engångsbyggare” för att återkoppla till Byggkonkurrensutredningens indelning (avsnitt 6.1.3). I likhet med kooperativa hyresrättsföreningar som bygger i egen regi har de ingen stark ekonomisk aktör som backar upp dem och har en särskild utmaning i att klara ekonomin under de inledande skedena.

Föreningen Byggemenskaper i Sverige har tagit fram en definition av begreppet byggemenskap: ”En byggemenskap är en grupp människor som utifrån sina egna ambitioner tillsammans planerar, låter bygga och senare använder en byggnad”. Här utgår vi från att det är bostäder det handlar om och innebörden av byggemenskap ligger då mycket nära tanken med kooperativ hyresrätt (se 7.4.4), men byggemenskaper kan även välja en annan upplåtelseform än kooperativ hyresrätt.

Byggemenskapen består alltså av enskilda hushåll som går samman och är beredda att lägga tid och engagemang på att tillsammans utforma sitt framtida boende. Genom samarbetet skapas en gemen-

skap, som typiskt sett återspeglas i boendet. I Tyskland, där den här planeringsformen är betydligt vanligare, säger man att byggemenskapen övergår i en *bogemenskap*. Erfarenheterna från Tyskland är att byggemenskaper bidrar till social stabilitet, högre kvalitet, större mångfald och intressantare arkitektur. Delegationen för hållbara städer pekade bl.a. på möjligheterna att få ett breddat utbud på bostadsmarknaden och menade att fördelarna för de boende framförallt låg i möjligheterna att påverka sitt boende, lära känna sina grannar och få rimliga boendekostnader. Utredningen om bostäder för äldre fann att byggemenskaper som planeringsform kan vara ett alternativ i en strategi för att lösa bostadsbehovet för äldre framöver, genom att ta tillvara initiativ och engagemang från nyblivna pensionärer.⁴⁷

Utredningen bedömer att byggemenskaper, liksom kooperativa hyresrättsföreningar, även skulle kunna bidra till att få till stånd minde bostadsprojekt där kommersiella projektutvecklare tvekar om marknadsförutsättningarna.

7.3.6 Kommun och bank kan föredra större objekt

Mindre byggaktörer kan uppfatta ett ointresse från bankernas sida när det gäller att finansiera mindre projekt. Det gäller inte bara i de fall risken bedöms som hög utan uppfattas bottna i en tveksamhet till att över huvud taget lägga kraft på mindre projekt, som inte har så stor ekonomisk betydelse för banken. Den som dessutom är ny kund i banken har en extra resa att göra. Det är en nackdel att inte ha någon historik i förhållande till banken att falla tillbaka på.

Även kommuner kan föredra större aktörer. Det kan handla om att man är angelägen om att nå stora volymer i bostadsbyggandet, inte minst i tider av bostadsbrist, då de politiska målen handlar om kvantitet och snabb utbyggnad. I städerna tenderar kommunernas organisation att vara bättre ägnad att möta större och etablerade byggaktörer än småskaliga fastighetsägare och nya aktörer, som kanske bara bygger enstaka projekt. Eller för den delen ”engångsbyggare”, som byggemenskaper och kooperativa hyresrättsföreningar. Samtidigt finns det kommuner som har en uttalat målsättning att främja och underlätta för mindre aktörer.

⁴⁷ SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.*

Mindre aktörer går samman

Det finns flera exempel på att mindre projektutvecklare tacklar de problem som de upplever med att vara en liten aktör genom att gå samman under det inledande skedet. Ett 20-tal mindre fastighetsägare i Stockholmsregionen har bildat den ekonomiska föreningen Fastsam. Bakgrunden är att de upplever att de små aktörerna stängs ute från nyproduktionen genom att detaljplaner bara tas fram för projekt med flera hundra lägenheter. Tanken är att man, genom att gå samman i projektgrupper, ska kunna uppvakta kommuner om markområden som annars skulle gå till stora byggbolag. Markanvisning, planprocess och upphandling av entreprenad sker samordnat och med gemensam finansiering.⁴⁸

7.3.7 Utredningens bedömning

Utredningen har sett att mindre fastighetsägare och projektutvecklare kan ha svårt att få lån till bostadsbyggande, inte minst om de samtidigt är nya aktörer i förhållande till kommunen eller hos banken ifråga. Vi ser följande möjliga orsaker till svårigheter förknippade med finansieringen för de mindre byggaktörerna:

- Baselreglerna medför att bankerna behöver ha högre kapitaltäckning för små och medelstora företag (se avsnitt 6.3.1).
- Bankerna är mer försiktiga i sina bedömningar av återbetalningsförmåga när det gäller mindre aktörer.
- Brist på eget kapital – även efter en mindre nyproduktion kan det ta flera år att återuppbygga soliditeten innan det går att satsa på ett nytt projekt.
- De statliga kreditgarantierna är dåligt kända. De kan möjligen också vara krångliga att använda, dyra eller på annat sätt otillräckliga, något vi tittar närmare på i kapitel 8.
- Lånemöjligheterna inskränker sig till byggkredit och fastighetslån, medan mindre aktörer, t.ex. byggemskaper och koopera-

⁴⁸ Fastsams webbplats 2017-04-10 samt muntlig information.

tiva hyresrättsföreningar som bygger i egen regi, kan behöva viss extern finansiering även under projekteringskedet.

7.4 Förutsättningar för hyresrätt jämfört med andra upplåtelseformer

Den främsta skillnaden i förutsättningarna för att bygga hyresrätt jämfört med att bygga bostadsrätter eller egnahem är att den som bygger hyresrätter för egen förvaltning måste utgå från ett långsiktigt avkastningskrav, medan den som bygger för försäljning får sin avkastning på insatt kapital direkt vid färdigställandet, när bostäderna säljs. Ett projekt med hyresrätt har därigenom en större sårbarhet inför en eventuellt minskad framtida efterfrågan, vilket vägs in i marknadsvärderingen och kan göra det svårare att få finansiering. När det gäller bostadsrätt måste banken visserligen i sitt kreditbeslut väga in risken för att det inte ska gå att sälja alla lägenheter men den risken hanteras ofta genom att ställa krav på att en stor del av lägenheterna ska vara tecknade⁴⁹ innan projektet påbörjas. (Se även avsnitt 6.1.)

Den som bygger hyresbostäder behöver inte bara en byggkredit utan även, när huset är klart, ett fastighetslån på i stort sett samma belopp. Vid bostadsrättsproduktion löses en stor del av slutfinansieringen genom medlemmarnas insatser.

För kommunerna visar sig dessa skillnader i förutsättningarna i att det ofta är svårt att få privata aktörer intresserade av att bygga hyresrätter för egen förvaltning. Det gäller framförallt på svagare marknader.

7.4.1 Några kommuner närmar sig lånetaket

För de kommunala bostadsbolagen är finansieringen i sig oftast inget problem, eftersom de flesta finansierar sin verksamhet genom Kommuninvest. Men det finns en restriktion: Kommunens samlade belåning får inte överstiga ett visst belopp per invånare och kommunen kan behöva prioritera finansiering av kärnverksamheter som

⁴⁹ Det vill säga en kund ska ha tecknat sig för att köpa lägenheten och betalat en bokningsavgift.

äldreboenden och skolor. Detta lånetak varierar från kommun till kommun, beroende på kommunens finansiella styrka (se avsnitt 6.3.3). Ett antal kommuner – kanske 10–15 stycken – börjar närma sig lånetaket. Till skillnad från tidigare, då de kommuner som lånat mycket och därför närmat sig lånetaket, oftast haft god ekonomi och egna tillgångar, handlar det nu om kommuner med svagare ekonomiska förutsättningar.⁵⁰

7.4.2 Lönsamhetsproblem vid ombyggnad av hyresrätter

I många kommuner finns ett stort renoveringsbehov i det befintliga bostadsbeståndet. Det gäller inte minst hyreshusen från 1960- och 70-talet. De allmännyttiga bostadsföretagen kan finansiera en ombyggnad och upprustning genom Kommuninvest men har svårt att nå lönsamhet i en ombyggnad, något som gäller såväl privata som kommunala fastighetsägare. De hyror som behöver tas ut efter ombyggnaden blir ofta väsentligt högre än innan ombyggnaden och hushållens betalningsförmåga kan vara begränsad. Ett problem ur ett finansieringsperspektiv är också att många av de åtgärder som behöver genomföras inte är bruksvärdehöjande och därför inte får ligga till grund för en hyreshöjning. Det har lett till att flera fastighetsägare gått över till att renovera lägenheter en och en, efter hand som de blir lediga, utan att åtgärda sådant som stammar, fönster och tak, medan det ur ett bostadsförsörjningsperspektiv skulle behövas mer långtgående insatser.

7.4.3 Besvärligare att värdera studentbostäder

I 2017 års bostadsmarknadsenkät bedömer 23 av landets 40 högskolekommuner att de har ett underskott på studentbostäder. Det gäller såväl små som stora högskolekommuner. Orsakerna är desamma som när det gäller bristen på bostäder för ungdomar – de lediga lägenheter som eventuellt finns är för stora och för dyra. Enligt kommunerna kommer dock sammanlagt över 6 200 studentbostäder att påbörjas under 2017, en fördubbling jämfört med året innan. Under 2018 förväntas sammanlagt cirka 5 000 studentbostäder påbörjas

⁵⁰ Muntlig information från SKL.

runt om i landet. En mycket stor del av planerade nya studentbostäder byggs i Stockholmsregionen men sammanlagt ett 40-tal kommuner har någon del i tillskottet. De som bygger studentbostäder är framförallt privata aktörer, som står för över hälften av antalet bostäder, men även allmännyttiga bostadsbolag och stiftelser.⁵¹

Generellt sett verkar det inte vara några svårigheter med finansieringen vid byggande av studentbostäder. En del studentbostadsföretag är kommunägda bolag och kan därmed få finansiering via sin ägare från Kommuninvest. Det kan möjligen vara svårt för *nya* studentbostadsbyggare att komma in i kommunerna – ungefär på samma sätt som det är svårt för andra mindre aktörer som är nya på marknaden.

Studentbostäder avviker dock i viss mån från annan hyresrättsproduktion, vilket kan utgöra en utmaning även i finansieringshänseende. Produktionskostnaderna per kvadratmeter blir normalt sett högre för små lägenhetsstorlekar, där badrum och kök utgör en större andel av boytan. Driftskostnaderna är väsentligt högre för studentbostäder än för vanliga hyresbostäder, till följd av högre omsättning på lägenheterna och hög boendtäthet. Enligt Studentbostadsföretagen är kunskapen om studentbostäder ofta låg hos kreditgivarna, som finner det svårare att bedöma marknadsvärdet för studentbostäder, jämfört med vanliga hyresfastigheter. Bankförningen bekräftar att studentbostäder kan vara besvärligare än andra objekt att värdera, speciellt om de avviker från vad som kan betraktas som en normal utformning av ett hyreshus, t.ex. består av moduler. Det är i sammanhanget också svårt att bedöma det långsiktiga behovet av bostäder som är byggda på ett sätt som kanske passar framförallt yngre personer. Den dag då behovet upphör kan det vara svårt att hitta en alternativ användning för dessa bostäder.

⁵¹ Boverkets webbplats, juli 2017: *Bostadsmarknaden för olika grupper*.

7.4.4 Tveksamhet inför kooperativ hyresrätt

Kooperativ hyresrätt är en upplåtelseform som har drag av såväl hyresrätt som bostadsrätt, en upplåtelseform som på många sätt liknar bostadsrätten såsom den ursprungligen fungerade. Den ger de boende betydligt större inflytande än i en vanlig hyresrätt men kräver inte att man riskerar ett stort kapital, som för en nybyggd bostadsrätt. Kooperativ hyresrätt lyder under en egen lag.⁵² Kooperativ hyresrätt är i det här sammanhanget intressant som ett alternativt sätt att lägga upp finansieringen av ett bostadsprojekt, i synnerhet på marknader där intresset för att bygga bostäder är svagt från andra aktörer.

Fastigheten kan ägas av föreningen eller blockhyras

En kooperativ hyresrättsförening är en ekonomisk förening, som har till ändamål att upplåta bostäder med hyresrätt till sina medlemmar. Vid nyproduktion uppförs bostäderna antingen av föreningen, som bygger i egen regi – ”ägarmodellen” – eller i samarbete med en professionell fastighetsägare, som föreningen sedan blockhyr huset av – ”hyresmodellen”. Genom att de som ska bo i huset är beställare och medverkar i planeringen främjas ett livscykelperspektiv och en effektiv förvaltning.

Med ägarmodellen av kooperativ hyresrätt uppstår inget enskilt vinstintresse, vilket gör att månadshyran kan bli lägre än i nyproducerade hyresrätter – i synnerhet på sikt. Även med hyresmodellen finns förutsättningar att hålla nere hyrorna genom medlemmars egna insatser i förvaltningen och genom att föreningen själv håller i budget och hyressättning enligt självkostnadsprincipen. Ägarmodellen av kooperativ hyresrätt har mycket gemensamt med planeringsformen byggemenskap, som dock även kan ha annan upplåtelseform (se avsnitt 7.3.5).

⁵² Lag (2002:93) om kooperativ hyresrätt. Denna lag innebar ett permanentande av en försökslagstiftning som pågått sedan 1986.

Upplåtelseinsatserna kan fungera som toppfinansiering

Medlemmarna i den kooperativa hyresrättsföreningen betalar en årlig medlemsavgift, som ofta ger en köplats i en intern bostadskö. Föreningen kan alltså, till skillnad från en bostadsrättsförening ha fler medlemmar än det finns lägenheter, vilket minskar risken för framtida vakanser. Vid inflyttning betalas en upplåtelseinsats, som normalt sett är väsentligt lägre än för jämförbara bostadsrätter. Lägenheten får inte säljas men upplåtelseinsatsen återfås normalt sett vid avflyttning. Inför avflyttning sägs hyreskontraktet upp och lägenheten återgår till föreningen, för att hyras ut till en annan medlem – som får erlagga samma upplåtelseinsats till föreningen.

För föreningen fungerar de sammanlagda medlemsinsatserna som en ränte- och amorteringsfri toppfinansiering och bidrar på så sätt till att hålla nere ingångshyrorna och till föreningens soliditet.

Bankerna fortfarande tveksamma

Det förefaller fortfarande finnas en tveksamhet från bankernas sida gentemot kooperativ hyresrätt, vilket sannolikt åtminstone delvis bottnar i en osäkerhet om premisserna för den här upplåtelseformen. Det verkar också vara dåligt känt att det går att få en statlig kreditgaranti via Boverket, och att den kan medges för upp till 95 procent av marknadsvärdet när det gäller kooperativ hyresrätt, vilket är mer än för andra upplåtelseformer, där gränsen är 90 procent.

Svårt få lån till upplåtelseinsatsen i kooperativ hyresrätt

Liksom upplåtelseformen bostadsrätt bygger kooperativ hyresrätt på att de boendes insatser är en del i slutfinansieringen av projektet. För hushåll i kooperativ hyresrätt är det dock svårare att få lån till upplåtelseinsatsen. Eftersom det rör sig om en form av hyresrätt går det inte att använda lägenheten som säkerhet för lån. Å andra sidan är insatsbeloppet betydligt lägre och hushållet förlorar normalt sett inte sitt insatta kapital även om värdet skulle sjunka, vilket är en av poängerna med denna upplåtelseform. Dessutom finns det numera även en möjlighet att värdesäkra upplåtelseinsatserna. Föreningen kan enligt en ny bestämmelse i lagen om kooperativ hyresrätt bestämma

att en medlem som flyttar ut ska få tillbaka ett högre belopp än insatsen, t.ex. genom en indexuppräknning.⁵³ Tidigare var det bara möjligt att få tillbaka upplåtelseinsatsen till det nominella beloppet, vilket gjorde att värdet urholkades med inflationen.

Viss risk förbunden med upplåtelseinsatsen

Medlem har som framgått rätt att få tillbaka sin upplåtelseinsats vid avflyttning. Det belopp som utbetalas till en avgående medlem får emellertid inte överstiga medlemmens andel av föreningens eget kapital.⁵⁴ Det finns alltså en viss risk att medlemmen förlorar hela eller delar av sin insats. Även om risken är liten, kan detta medföra en tveksamhet inför upplåtelseformen.

7.4.5 Bristande neutralitet mellan hyrt och ägt boende

Beskattningen av byggande och boende kan, liksom olika former av subventioner, bidra till skillnader mellan upplåtelseformerna ifråga om förutsättningarna för finansiering. När räntebidragen återinfördes 1975 var ett av syftena att utjämna skillnaden till följd av inkomstbeskattningens effekt för olika upplåtelseformer. När räntebidragen sedan togs bort för egna hem på nittioalet behölls de ett tag för hyresbostäder just för att väga upp fördelen av skatteavdragen i ägt boende och därmed utjämna de ekonomiska villkoren mellan upplåtelseformerna. Det så kallade neutralitetsmålet i svensk bostadspolitik innebär att de skattemässiga förutsättningarna ska vara likvärdiga för de olika upplåtelseformerna.⁵⁵ (Se avsnitt 9.2.) Räntebidragen avvecklades så småningom helt, även för hyresrätt, och därmed även den utjämnande effekt de haft på villkoren mellan hyrt och ägt boende.⁵⁶

Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Sabo hävdar att det råder bristande balans i de ekonomiska villkoren mellan upplåtelseformerna både i nyproduktionen och i förvaltningsskedet. De kommer fram till att de nuvarande skatte- och subventionsreglerna bidrar

⁵³ Lag (2002:93) om kooperativ hyresrätt, 2 kap. 9 a § första stycket.

⁵⁴ Lag (2002:93) om kooperativ hyresrätt 2 kap. 9 a § andra stycket.

⁵⁵ SOU 2000:34 Del III *Skattemässig neutralitet mellan upplåtelseformerna*.

⁵⁶ Boverket, 2005: *Många mål få medel. Boverkets utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggande 1993-2004*.

till att det är cirka 2 400 kronor dyrare per månad att bo i en nybyggd hyresrätt jämfört med att bo i ett nybyggt småhus med äganderätt eller i en bostadsrätt. Den enskilt största förklaringen till skillnaden i skatteutfallet är privatpersoners avdragsrätt för ränteutgifter. För att på sikt uppnå en rimlig balans föreslår dessa aktörer att en låg moms läggs på bostadshyror, att fastighetsavgiften på hyresrätter avskaffas och att skattereglerna ändras för att underlätta underhåll av bostadshyreshus. Eftersom en momssänkning kan ta många år att genomföra föreslår de ett tillfälligt ROT-stöd för hyresrätt och att någon form av balanserande villkor införs för nyproduktion av hyresrätter.⁵⁷

Utredningen har inte haft skattefrågorna på sitt bord och har därför inte gjort någon egen motsvarande analys, men håller för troligt att organisationernas förslag skulle öka möjligheterna att nå lönsamhet i hyresrättsproduktion och därmed förbättra förutsättningarna för finansiering av hyresrättsprojekt.

Hög stämpelskatt för kooperativ hyresrätt

Vid analysen av förutsättningarna för kooperativ hyresrätt dyker en annan skattefråga upp. Vid köp av fastighet betalas en stämpelskatt, som beräknas på antingen köpeskillingen eller taxeringsvärdet – det högsta värdet av de två. För juridiska personer, som aktiebolag och ekonomiska föreningar är stämpelskatten 4,25 procent medan privatpersoner och ideella föreningar betalar 1,5 procent. Genom ett undantag gäller den lägre procentsatsen även för bostadsrättsföreningar.⁵⁸ Bostadsrättsföreningar har alltså, trots att de är ekonomiska föreningar, den lägre stämpelskatten. Det har däremot inte kooperativa hyresrättsföreningar.

Bestämmelserna om hur hög stämpelskatten ska vara finns i en lag från 1984 om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter. Bestämmelserna ändrades inte när upplåtelseformen kooperativ hyresrätt permanentades 2002. Skillnaden mellan bostadsrättsföreningar och kooperativa hyresrättsföreningar uppmärksammades av Bostadsbeskattningskommittén, som konstaterade att det inte finns sakliga skäl för att

⁵⁷ Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Sabo 2017: *Balanserade villkor* (reviderad).

⁵⁸ Lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, 8 § samt Lantmäteriets webbplats, juli 2017.

bostadsrättsföreningar och kooperativa hyresrättsföreningar ska behandlas olika. Kommitténs slutsats blev att de kooperativa hyresrättsföreningarna också borde betala stämpelskatt enligt den lägre skattesatsen, dvs. 1,5 procent.⁵⁹ Men någon sådan ändring har inte genomförts.

Vi noterar att Utredningen om vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet föreslår en generell sänkning av skattesatsen för juridiska personer, från 4,25 procent till 2 procent.⁶⁰ Även om en sådan sänkning skulle vara till fördel för kooperativa hyresrättsföreningar jämfört med idag, skulle bostadsrättsföreningar och kooperativa hyresrättsföreningar alltså behandlas olika utan synbar anledning.

7.4.6 Utredningens bedömning

Förutsättningarna för bostadsproduktion ser olika ut beroende på vilken upplåtelseform det rör sig om. Utredningen bedömer att skillnader mellan upplåtelseformerna när det gäller finansieringsförutsättningarna till stor del uppstår genom att skillnader i beskattningen påverkar lönsamheten. Tittar man bara snävt på möjligheterna att få extern finansiering ser utredningen inga principiella skillnader mellan å ena sidan hyresrätt och kooperativ hyresrätt och å andra sidan bostadsrätter men noterar följande:

- Det finns en tveksamhet från en del banker till att finansiera byggande av bostäder med kooperativ hyresrätt, möjligen beroende på okunskap om hur upplåtelseformen fungerar.
- Eftersom det inte går att pantsätta en kooperativ hyresrätt får hushållen en högre ränta på eventuella lån till upplåtelseinsatsen.

7.5 Finansiering av bostadsbyggande vid finansiell kris

Problem som uppstod på finansmarknaden under den globala finanskrisen 2007–2009⁶¹ ledde till svårigheter för fastighetsutvecklare att få lån för att finansiera ny- och ombyggnadsprojekt. Syftet med

⁵⁹ SOU 2014:1 *Vissa bostadsbeskattningsfrågor*.

⁶⁰ SOU 2017:27 *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet*.

⁶¹ Ibland anges årtalen 2007–2008 och 2008–2009.

detta avsnitt är att visa på åtgärder som staten vidtog under finanskrisen för att mildra eventuella svårigheter för bostadsutvecklare att få lån under en finansiell kris. Avsnittet inleds med en sammanfattning över hur finanskrisen påverkade bostadsbyggandet i Sverige.

7.5.1 Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet

Eftersom en betydande del av ny- och ombyggnadsprojekts finansieringsbehov normalt kommer från banker och andra kreditinstitut, skulle en utdragen kris i det finansiella systemet leda till stora svårigheter för byggaktörer att finansiera bostadsbyggande. När den globala finanskrisen nådde Sverige hösten 2008 steg interbankkräntorna kraftigt även i Sverige, och precis som i omvärlden kunde de svenska bankernas finansiering på interbankmarknaden bara ske till allt kortare löptider. Samtidigt, upphörde i stort sett bankernas möjlighet till långsiktig finansiering via bankobligationer.⁶² Utvecklingen ledde till både högre räntor och sämre likviditet i det finansiella systemet, vilket även påverkade finansieringsförutsättningarna för bostadsbyggande.

Finanskrisen innebar att bostadsinvesteringarna minskade kraftigt i många länder, däribland i Sverige.⁶³ Cirka 30 000 bostäder färdigställdes 2008 men under finanskrisen sjönk byggandet kraftigt 2009 till runt 20 000 bostäder. Minskningen avsåg såväl hyresrätter som bostadsrätter och småhus. I jämförelse med andra länder i Europa drabbades dock bostadsbyggandet i Sverige i liten utsträckning.⁶⁴

Den finansiella krisen lämnade dock inte några spår efter sig avseende utlåningen till svenska hushåll. Tvärtom ökade utlåningen till hushåll i Sverige under finanskrisen trots att banker och bolåneinstitut hade stora problem världen över.⁶⁵

⁶² SOU 2013:6 *Att förebygga och hantera finansiella kriser.*

⁶³ Persson, K, 2011: *Utredning till Statens Bostadsredovisningsnämnd. Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet i Europa.* Se även skriften *SCB-indikatorer* juni 2012.

⁶⁴ SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer.*

⁶⁵ Bostadskreditnämnden, 2009: *Variifrån kommer pengarna?* Marknadsrapport maj 2009.

7.5.2 Statliga kreditgarantier även under byggtiden

En anledning till det minskade byggandet var att bankerna blev mer restriktiva i utlåning i allmänhet vilket även drabbade möjligheterna för byggprojekt att få lån. Av denna anledning beslutade regeringen maj 2009 att kreditgarantierna även skulle gälla under byggtiden och skulle kunna lämnas upp till 90 procent av marknadsvärdet för en färdigställd fastighet, fram till dess kunde kreditgarantier enbart avse färdigställda bostäder.⁶⁶ Dessutom infördes en regel att garantin även skulle gälla ägarlägenheter.

7.5.3 Generella åtgärder under finanskrisen

En allvarlig och utdragen kris i det finansiella systemet skulle kunna leda till höga räntor och brist på kapital som skulle försvåra ny- och ombyggnadsprojekts finansieringsförutsättningar och lönsamhet. Av denna anledning vidtog staten ett stort antal och kraftfulla åtgärder för att hantera finanskrisen och stabilisera finansieringsförutsättningarna. Den statliga Finanskriskommittén drar i sitt betänkande⁶⁷ slutsatsen att genom kombination av relativt gynnsamma förutsättningar och relevanta åtgärder blev krishantering i Sverige framgångsrik.⁶⁸ Viktiga åtgärder infördes av bland annat Riksgälden⁶⁹ och Riksbanken⁷⁰.

Almis roll under finanskrisen

Enligt Almi blev deras roll tydlig under finanskrisen, då Almis lånefond utökades med två miljarder kronor, vilket skapade förutsättningar för staten att hjälpa ett antal bolag från obefogade konkurser i samband med att bankernas utlåningsverksamhet drogs in. T.ex. ökade andelen krediter till större och etablerade företag kraftigt och

⁶⁶ Dagens Juridik, 2009-05-25: *Regeringen inför kreditgarantier under byggtiden.*

⁶⁷ SOU 2013:6 *Att förebygga och hantera finanskriser.*

⁶⁸ Utöver olika former av åtgärder för att värna om den finansiella stabiliteten infördes ett stort antal andra former av stöd till olika branscher och regioner. Se t.ex. Tillväxtanalys, 2013: *Kartläggning av politiska insatser under finanskrisen 2008-2009.*

⁶⁹ Riksgälden, 2017: *Stödåtgärder under finanskrisen 2008-2009.*

⁷⁰ Sveriges riksbank, 2012: *Riksbankens penningpolitiska åtgärder under finanskrisen – utvärdering och lärdomar, penning- och valutapolitik 2012:3.*

Almi menar att deras insatser under 2009 var mycket viktiga flera företags överlevnad och fortsatta utveckling.⁷¹

7.5.4 Nya och förstärkta regelverk efter finanskrisen

För att dels minska risken för att framtida allvarliga finansiella kriser uppstår, och dels hantera finansiella kriser när de uppstår, pågår sedan finanskrisen ett intensivt och omfattande arbete, i Sverige och internationellt, med att utveckla och implementera nya finansmarknadsregler samt utveckla och bygga upp nya myndighetsfunktioner (Se även avsnitt 6.3.1.)⁷²

Samspel mellan kapitaltäckningskrav och krishantering

I den av Finansinspektionen och Riksgälden relativt nyligen (april 2017) gemensamt framtagna rapporten ”Samspel mellan regelverket om kapitaltäckning och krishantering”⁷³ framkommer att Finansinspektionen och Riksgälden samarbetar för att värna om den finansiella stabiliteten.

Finansinspektionen ska i första hand säkerställa att banker och andra kreditmarknadsföretag bygger upp en tillräcklig motståndskraft för att undvika att finansiella kriser uppkommer. Här spelar ökade kapitalkrav en central roll. Vidare ställer Finansinspektionen från och med den 1 januari 2017 krav på att alla kreditinstitut och värdepappersbolag ska ha upprättat återhämtningsplaner, som beskriver hur de avser att hantera en situation under svår finansiell stress.⁷⁴

Riksgäldens huvudsakliga uppgift är att handskas med de finansiella kriser som ändå skulle kunna uppstå. I detta uppdrag ingår att säkerställa att banker och andra kreditgivare är resolutionsbara i enlighet med resolutionsregelverket, som har sin bas i EU:s så kallade

⁷¹ Almi, 2015: Remissvar till Betänkandet *En fondstruktur för innovation och tillväxt*, SOU 2015:64.

⁷² Bland annat har EU gjort en omfattande översyn av politiken på området finansiella tjänster för att återställa stabiliteten på och förtroendet för det finansiella systemet. Mer än 40 nya åtgärder har föreslagits sedan finanskrisen genom initiativ såsom bankunionen och kapitalmarknadsunionen. (Information från Europaparlamentets webbplats ”Till din tjänst”: *Faktablad om Europeiska unionen, Finansiella tjänster, den viktigaste lagstiftningen*”.

⁷³ Finansinspektionen och Riksgälden (Gemensam regeringsrapport), 2017: *Samspel mellan regelverket om kapitaltäckning och krishantering*.

⁷⁴ Finansinspektionen, 2016-09-27: Presentation *Krishanteringsdirektivet och återhämtningsplaner*. Se även prop. 2015/16:5 *Genomförande av krishanteringsdirektivet*.

krishanteringsdirektiv. Krishanterings-direktivet baseras på internationella samarbeten.⁷⁵ Förfarandet med resolution innebär att staten kan ta kontroll över långivare och hålla i gång hela eller delar av verksamheten om det krävs för att bevara den finansiella stabiliteten. En viktig komponent i resolutionsregelverket är att ägare till banker och andra kreditgivare och de långivare som har lånat ut pengar till dessa ska få bära förlusterna på samma sätt som i en vanlig konkurs. Därigenom ska skattebetalarna skyddas.

7.5.5 Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att staten vid en framtida finansiell kris, som drabbar långivares förutsättningar att bedriva utlåningsverksamhet, t.ex. vid en likviditets- och förtroendekris i banksystemet, kommer att behöva ingripa med den typ av åtgärder som användes under den förra finanskrisen, jämte de åtgärder som är förenliga med det nya krishanteringsdirektivet (med resolutions-förfarandet).⁷⁶

En angelägen fråga är hur ett någorlunda kontinuerligt bostadsbyggande ska kunna upprätthållas i händelse av en finansiell kris. Och om det går att genom statliga åtgärder undvika en svacka i form av en lång period av produktionsbortfall under och även i sviterna av en kris. Särskild uppmärksamhet kan behöva riktas mot svagare bostadsmarknader.

Utredningen bedömer att det vid en finansiell kris kan uppstå hinder för banker och andra långivare att bedriva en normal utlåningsverksamhet. Det kan därför komma att behövas statliga åtgärder för att säkerställa utlåning till lönsamma ny- och ombyggnadsprojekt. Det kan ske genom att:

- Boverket får utökade möjligheter att kunna erbjuda fler projekt statliga kreditgarantier.
- Almi får tillskott till lånefonden och en ny roll att kunna erbjuda statliga lån även för bostadsproduktion.

⁷⁵ Se t.ex. Riksgälden, 2013-10-07: Presentation *Krishantering av banker*. Se även Riksgäldens information om bankkrishantering (resolution).

⁷⁶ Dock kan en sänkning av reporäntan bli svår att genomföra om en finansiell kris skulle inträffa i närtid då reporäntan redan befinner sig på en extremt låg nivå.

8 Utvärdering av nuvarande bostadskreditgarantier

I avsnitt 6.4 redogjordes för hur de nuvarande statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande fungerar och vilken roll de kan spela när det gäller förutsättningarna för finansiering. I detta kapitel görs en utvärdering och analys av kreditgarantierna med inriktning på hur de skulle kunna utvecklas för att bidra till en bättre fungerande bostadsfinansiering och till att säkerställa en långsiktig beredskap inför perioder med ekonomisk instabilitet.¹ Utredningen har i detta sammanhang även tittat på hur aktuella statliga investeringsstöd till hyresbostäder och studentbostäder kan påverka möjligheterna att få finansiering och därmed samverka med kreditgarantierna.

8.1 De statliga kreditgarantiernas syfte och funktion

De statliga kreditgarantierna för lån till bostadsbyggande infördes 1992, som en ersättning för de statliga lånen, som då avvecklades. Varken i den ursprungliga² eller i den nuvarande kreditgarantieförordningen³ anges något bostadspolitiskt syfte med bestämmelserna. Det finns inte heller några förarbeten att luta sig mot. Så är det ofta när det gäller förordningar, till skillnad mot lagar. Det finns dock några senare källor som tar upp garantigivningens utgångspunkter och syfte. I en utredning om statsgarantier år 2000 anges att de statliga kreditgarantierna är en del av statens insatser för att främja bostadsförsörjningen och att de syftar till att skydda långgivaren från

¹ Det övergripande regelverket för statlig garantigivning redovisas i avsnitt 11.1.3.

² Förordning (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.

³ Förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

att inte få betalt från låntagaren.⁴ Utredningen anför också att det främst är bostadspolitiska men också regionalpolitiska argument som talar för att behålla kreditgarantierna. I propositionen återfinns sedan förslagen om att förändra kreditgarantierna under rubriken *Åtgärder för att främja ökat bostadsbyggande* och man knyter an till uttalandet om såväl bostadspolitiska som regionalpolitiska argument för att behålla garantierna⁵. I en senare utredning anför följande:

Det finns inga särskilda målsättningar för de statliga kreditgarantierna. I stället gäller bostadspolitikens allmänna mål bl. a. att medverka till att underlätta ny- och ombyggnader av efterfrågade bostäder, att hålla nere boendekostnaderna och att främja konkurrensen på kreditmarknaden m.m. /.../ Statliga kreditgarantier lämnas för den del av lånefinansieringen där kreditgivaren inte är beredd att ge kredit enbart mot pantbrev i fastigheten. Kreditgarantierna förväntas därför leda till att institutens begränsningar vid medverkan i toppbelåningen av bostäder reduceras eller faller bort och att de därmed medverkar vid sådan finansiering. Garantierna skall sålunda medverka till att fler bostäder byggs. Möjligheterna till att få statlig kreditgaranti motiveras också av regionalpolitiska skäl.”⁶

Dåvarande Bostadskreditnämnden hävdade i en utredning 2006 att kreditgarantierna kan fylla två syften: 1) *att kompensera för brister i marknaden för bostadsfinansiering* och 2) *att nå prioriterade bostadspolitiska mål*. Det första syftet kan t.ex. avse brister i tillgång till krediter till rimliga kostnader för vissa grupper, brister i tillgång på låneprodukter och riskavtäckning eller särskilda hinder för nya aktörer att etablera sig. Det andra syftet, att nå politiska mål, kan handla om att stödja någon viss grupp utan att det bottnar i brister i marknadens funktionssätt, t.ex. stöd för etablering i glesbygd.⁷

Det finns alltså inga fastlagda, konkreta bostadspolitiska mål att utvärdera kreditgarantierna mot. Med utgångspunkt i ovan sagda utgår utredningen från att bostadskreditgarantiernas främsta syfte är att möjliggöra finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på platser och i lägen där det finns en långsiktig efterfrågan på nya bostäder men där det ändå är svårt att få finansiering via kreditmarknaden. Mot bakgrund av denna utrednings direktiv utgår vi från att de bostadspolitiska mål som betonas idag när det gäller kredit-

⁴ *Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering* (SOU 2000:13).

⁵ *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* (prop. 2000/01:26).

⁶ Ds 2005:39 *Bostadsfinansiering*.

⁷ Bostadskreditnämnden, 2006: *Statliga bostadskreditgarantier i framtiden*.

garantierna är att dessa ska främja bostadsförsörjningen genom att underlätta finansiering på svagare bostadsmarknader och för mindre aktörer, speciellt när det gäller om- och nybyggnad av hyresbostäder, samt att kreditgarantierna i synnerhet ska kunna fylla en funktion vid tider av ekonomisk instabilitet.

Analysen här syftar till att bedöma om nuvarande utformning av kreditgarantierna är adekvat i förhållande till syftet att underlätta bostadsfinansiering, och om det går att justera regelverket för att bättre nå de bostadspolitiska mål som vi uppfattar betonas idag.

8.2 Användningen av kreditgarantierna

Kreditgarantierna används idag nästan uteslutande vid nyproduktion, och då för lån under byggtiden. Det händer också att kreditgarantier ställs ut för lån till ombyggnad av kontorslokaler och liknande till bostäder. Garantierna används enbart för lån till privata aktörer. De kommunala bolagen har inte något behov av kreditgarantier. De flesta finansierar sig via Kommuninvest och övriga hävdar sig av egen kraft på finansmarknaden.

8.2.1 Ökat intresse men fortfarande lågt

Efter att ha legat på en ytterst blygsam nivå ökade verksamheten med kreditgarantier påtagligt under 2016. Det gällde i synnerhet antalet ansökningar om förhandsbesked, från såväl banker som byggaktörer. Även antalet ansökningar om nya ramavtal och nya kreditgarantier ökade. Det är inte längre enbart de stora bankerna som söker utan det har tillkommit en del nya mindre banker och andra kreditgivare. Dessa har framför allt tecknat ramavtal men även några garantiavtal har träffats. Boverket har (november 2017) ramavtal med knappt 40 kreditinstitut, varav cirka hälften är lokala sparbanker.

Tabell 8.1 Kreditinstitut med ramavtal om kreditgarantier

November 2017

Typ av kreditinstitut	Antal
Större affärsbanker	8
Lokala sparbanker	19
Andra mindre banker	6
Kreditmarknadsbolag	4
Totalt	37

Källa: Boverket.

Antalet gällande garantiavtal uppgår per 2017-06-30 till 423 stycken, med ett sammanlagt garanterat belopp på 2,6 miljarder kronor.⁸ Merparten av garantierna gäller flerbostadshus. Som framgår av figur 8.1 kan man se en tendens till ökning av antalet årligen nytecknade kreditgarantiavtal sedan 2010.⁹

Under 2016 tillkom 42 garantiavtal, varav de flesta avsåg garantier under byggtiden. Bara fem gällde fastighetslånet.¹⁰ Sammanlagt rörde det sig i dessa 42 byggprojekt om 1 534 lägenheter och det garanterade beloppet var totalt drygt 2,2 miljarder kronor. Det innebar en ökning men beloppet låg fortfarande långt under den ram på 10 miljarder för beviljanden av garantier som Boverket hade under 2016.

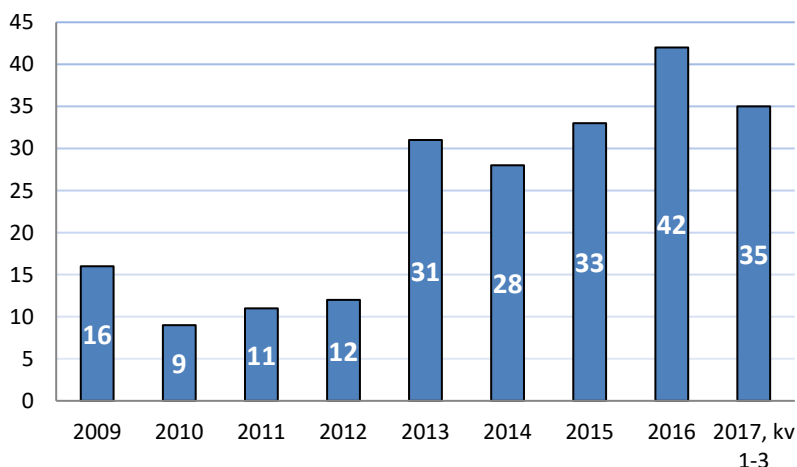
Boverkets bild utifrån kontakter med dem som utnyttjat kreditgarantierna – såväl kreditinstitut som projektutvecklare – är att dessa är nöjda och att beviljad kreditgaranti i många fall haft stor betydelse för finansieringen.

⁸ Inklusive ersättningsgarantier för äldre garantier, som fanns innan den senaste garanti-förordningen kom till (242 miljoner kronor) och avlösen av kommunala borgensåtaganden för bostadsrätter (447 miljoner kronor).

⁹ Boverket, 2017: *Boverkets årsredovisning 2016, samt* muntliga källor på Boverket.

¹⁰ Siffran 42 avser antal undertecknade avtal. Boverkets årsredovisning redovisar *registrerade* avtal, 48 stycken för 2016.

Figur 8.1 Antal nytecknade avtal om statlig bostadskreditgaranti



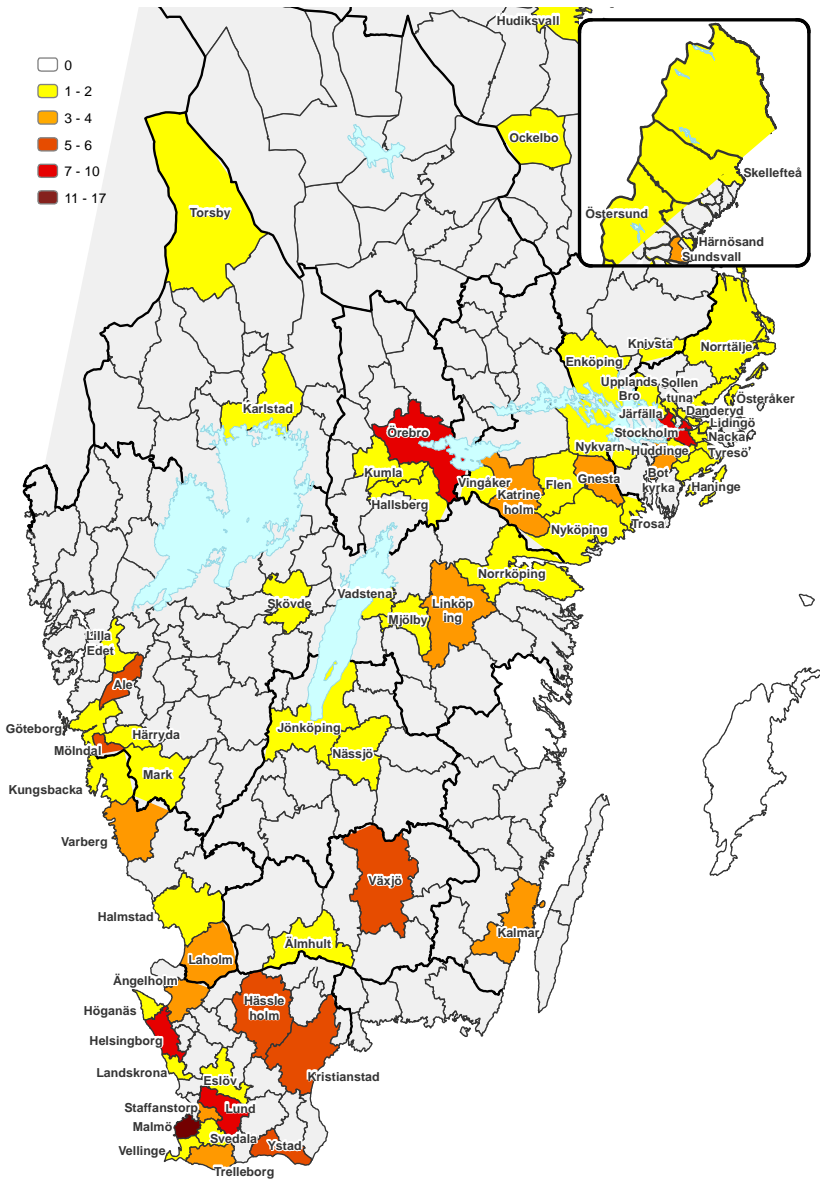
Källa: Boverket, egen bearbetning.

Ojämnt fördelat över landet

Intresset för kreditgarantierna är ojämnt fördelat över landet. Som framgår av kartorna på följande sidor utnyttjas de ytterst sparsamt i norra halvan av landet och inte alls i t.ex. Dalarna eller på Gotland. Under 2009–2011 rörde det sig bara om enstaka projekt och bara i ungefär hälften av länen, något fler i Stockholms län. Sedan 2012 har användningen ökat, i synnerhet i Skåne, Stockholms och Södermanlands län. Även i Hallands, Östergötlands län och Örebro län har ganska många garantier tecknats, säkert delvis en effekt av ett ökat bostadsbyggande generellt. I viss mån är det ojämna användandet av kreditgarantier sannolikt en följd av mer slumpartade och personberoende faktorer. Vissa enskilda lokala banker eller bankkontor väljer att utnyttja möjligheten till kreditgaranti för så gott som alla bostadsprojekt de finansierar. Om byggaktören i fråga sedan satsar i någon annan kommun och fortsätter samarbeta med samma bank följer användandet av kreditgarantierna med.¹¹

¹¹ Boverket, muntlig information.

Figur 8.2 Avtal om statlig kreditgaranti 2012–2017-10-31
 Antal nytecknade garantiavtal per kommun



Källa: Boverket.

Sammantaget har statlig kreditgaranti sedan 2012 förekommit vid bostadsbyggande vid minst ett tillfälle i 76 kommuner (per 2017-10-31). Efter att ha varit i kontakt med såväl låntagare som kreditgivare som använt de statliga kreditgarantierna menar utredningen att det finns skäl att tro att garantierna skulle kunna användas betydligt mer. En anledning till det låga utnyttjandet är sannolikt att kännedomen om kreditgarantierna hittills varit låg hos såväl byggaktörer som banker. Andra anledningar kan vara att reglerna är onödigt krångliga, att vissa kreditgivare inte kan komma i fråga för kreditgarantier, att avgifterna upplevs som höga eller att det godkända lånebeloppet inte räcker. Utredningen har också uppmärksammat på att det råder oklarhet kring hur garantin ska värderas vid kreditgivningen.

8.2.2 Ett informationsproblem?

Boverket har utvidgat och förbättrat sin information om kreditgarantierna och den information som nu finns på Boverkets webbplats är enligt utredningens bedömning tillräcklig för att både väcka intresse och skapa förståelse för hur kreditgarantisystemet fungerar. Utöver information om hur garantin fungerar utifrån byggaktörens respektive bankens perspektiv, finns en film med vittnesmål om positiva erfarenheter från såväl bank som byggare och en broschyr att ladda ner. Under 2016 genomförde Boverket en omfattande informationskampanj, vilket också kan ha bidragit till att antalet ansökningar om kreditgarantier ökade jämfört med tidigare år.

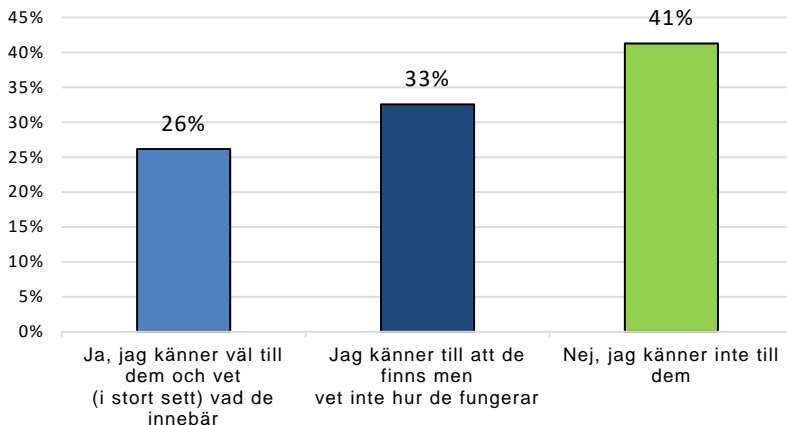
Problemet verkar snarare vara att de aktörer som borde känna sig berörda inte hittar fram till den här informationen. Det krävs ju att man vet vad man ska leta efter – och var. Boverket erbjuder sig via webbplatsen att på begäran hålla möten för att informera om och diskutera kreditgarantierna, men det efterfrågas inte i någon större utsträckning. Boverket har vidare bjudit in banker, kommuner, länsstyrelser, byggaktörer med flera till informationsträffar. Då intresset inte varit så stort för det heller har Boverket i stället valt att delta i arrangemang som ordnas av andra aktörer, t.ex. banker, länsstyrelser och byggnätverk. Men en enkät¹² som utredningen genomfört tyder

¹² Enkäten finns i bilaga 3 och resultaten i övrigt beskrivs i kapitel 7.

på att kreditgarantierna fortfarande inte är särskilt väl kända bland mindre fastighetsägare ute i landet (se figur 8.3).

Figur 8.3 **Kännedom om Boverkets kreditgarantier**

Frågan ställdes till små och medelstora fastighetsägare som bygger eller bygger om bostäder eller skulle vilja göra det



Källa: utredningens enkät till fastighetsägare (172 svar).

Utredningen bedömer att det skulle behövas mer uppsökande verksamhet, riktad till aktörer som kan agera budbärare och sprida kunskapen vidare. Det gäller dels berörda intresseorganisationer för såväl byggaktörer som kreditgivare, dels kommuner och länsstyrelser. Många av de kommuner och länsstyrelser som utredningen varit i kontakt med har haft ganska vag uppfattning om de statliga kreditgarantierna. Det är olyckligt om kommunerna inte har klart för sig vilken roll kreditgarantierna kan spela i bostadsförsörjningen, utan enbart ser det som en sak mellan byggaktören och banken. Vi menar också att länsstyrelsen, som statens representant regionalt, borde kunna ha en uttalad roll att föra ut information om kreditgarantierna.

8.2.3 Otydliga och onödigt krångliga regler

Statlig garantigivning lyder under budgetlagen¹³ och förordningen om utlåning och garantier¹⁴. Vi redogör för detta övergripande regelverk i avsnitt 11.1.3. Boverkets kreditgarantiverksamhet styrs därutöver av en särskild förordning.¹⁵

Boverket informerar enligt utredningens bedömning på ett tydligt sätt om hur det är tänkt att kreditgarantisystemet ska fungera. Själva kreditgarantiförordningen är däremot onödigt krånglig och inte helt logiskt uppbyggd. En bakgrund till detta är att den ändrats många gånger och ursprungligen inte ens gällde permanent. Den skulle enligt övergångsbestämmelserna till förordningen egentligen ha upphört att gälla den 31 december 2006. Att den fortfarande gäller framgår av förordning (2007:626) om fortsatt giltighet av förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.¹⁶

Ett sätt att underlätta och förbättra informationen om kreditgarantierna kan därför vara att förenkla formuleringen av reglerna, så att de blir tydligare och mer begripliga. Utredningen menar att det skulle gå att förenkla förordningen för bostadskreditgarantier såväl språkligt som i sak. Det senare för att de ska framstå som mer logiska i förhållande till sitt syfte och de bostadspolitiska mål som utredningen identifierar i avsnitt 8.1.

Enligt den nuvarande förordningen får kreditgarantin avse lån till

1. ny- eller ombyggnad av hyres- eller bostadsrättshus
2. ny- eller ombyggnad av egnahem eller ägarlägenheter
3. sådan ombyggnad av lokal, byggnad eller annan anläggning som innebär nytillskott av ägarlägenheter
4. förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

¹³ Budgetlag (2011:203).

¹⁴ Förordning (2011:211) om utlåning och garantier.

¹⁵ Förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

¹⁶ Det finns dessutom ytterligare en förordning för tidsperioden den 1 januari 2007–31 december 2008, förordning (2005:869) om fortsatt giltighet av förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

Till punkt 1 räknas även kooperativ hyresrätt, vilket inte framgår av förordningstexten. Ett enklare sätt att uttrycka punkt 1 och 2 är att garanti får lämnas för lån till ny- och ombyggnad, oavsett upplåtelseform.

Det är också svårt att se varför ombyggnad av *lokaler* enligt punkt 3 behöver inskränkas till de fall där upplåtelseformen blir ägarlägenheter, vilket är en ytterligt sällsynt upplåtelseform. Avgränsningen till ägarlägenheter är inte heller adekvat i förhållande till syftet och knappast motiverad utifrån budgetekonomiska skäl.

Formuleringen ”byggnad eller annan anläggning” i samma punkt är dessutom onödigt kryptisk. Vad kan det röra sig om, som varken är lokal eller (annan) byggnad och som skulle kunna byggas om till bostäder utan att det räknas som nyproduktion. Hellre då poängtera att det handlar om att bygga om något *till* bostäder? Och varför ”nytillskott” och inte bara ”tillskott”?

Det finns även andra oklarheter i de nuvarande bestämmelserna. Det framgår t.ex. inte på ett tydligt sätt i förordningen vilka kreditgivare som kan komma i fråga.

8.3 Garantins värde och funktion

Ett generellt problem i tillämpningen av kreditgarantierna är att det finns en osäkerhet hos såväl låntagare som bankerna själva om hur närvaron av en statlig garanti kan inverka på långivningen och vilket värde den ska tillmätas vid kreditprövningen.

8.3.1 Oklarhet kring garantins värde

Långgivaren ska alltid göra en egen bedömning av projektets lönsamhet och låntagarens återbetalningsförmåga. Om banken tror på projektet och bedömer att det finns en återbetalningsförmåga, avgör den sedan själv vilken roll en garanti kan spela och på vilket sätt garantin kan påverka lånevillkoren. Det här gör att en del byggaktörer uppfattar det som meningslöst med en statlig kreditgaranti, eftersom den ändå inte är något värd vid bankens bedömning av återbetalningsförmågan. Det upplevs som ologiskt att en garanti från staten inte ska ha någon betydelse vid prövningen av återbetalningsförmågan. För att Boverket ska kunna bevilja en kreditgaranti krävs

att kreditinstitutet i fråga har träffat ett ramavtal med Boverket om formerna för kreditprövning och låneförvaltning i fråga om lån med kreditgaranti. Enligt detta ramavtal ska banken göra kreditprövningen som om garantin inte fanns. Det står uttryckligen att banken vid prövningen av återbetalningsförmågan ska bortse från kreditgarantins värde som säkerhet för lånet:

Kreditinstitutet åtar sig att pröva kreditansökan i enlighet med vad som följer av gällande lagstiftning samt Finansinspektionens allmänna råd om kreditrisker i kreditinstitut och värdepappersinstitut och de för kreditinstitutets verksamhet gällande interna reglerna om kreditprövning. Vid prövningen *av låntagarens återbetalningsförmåga [vår kursivering]* ska kreditinstitutet bortse från kreditgarantins värde som säkerhet för lån.¹⁷

Tanken är att banken måste tro på projektet, dvs. bedöma att det finns en lönsamhet i att bygga huset och att låntagaren har möjlighet att fullgöra låneförbindelsen. Därvidlag ska kreditgarantin inte göra någon skillnad. Men om banken kommer fram till att projektet håller och låntagaren har återbetalningsförmåga, så bör närvaron av en statlig garanti kunna påverka lånevillkoren – möjlig belåningsgrad, ränta och amorteringsplan. Tyvärr verkar det råda tveksamheter även kring detta. Inte alla banker är beredda att låta en statlig garanti få genomslag i villkoren. Något som kan ligga bakom denna inställning är att i de ursprungliga ramavtalen mellan Boverket och kreditgivare fanns inte den i citatet ovan kursiverade passusen med. Det stod alltså *”vid prövningen ska kreditinstitutet bortse från kreditgarantins värde som säkerhet för lån”* och så står det i några av de nu gällande avtalen, som långivaren inte har förnyat sedan Boverket gjorde tillägget att detta avsåg prövningen *av återbetalningsförmågan*. Utredningen tror att det behöver framgå på ett tydligare sätt i ramavtalet hur det är tänkt att garantin ska få genomslag i lånevillkoren.

Proprieborgen hade varit smidigare för banken

Kreditgarantin i sin nuvarande utformning är en enkel borgen, eller en efterborgen, vilket innebär att garantin inte infrias förrän panten och eventuella övriga säkerheter realiserats, dvs. när fastigheten säljs.¹⁸

¹⁷ Utdrag ur ramavtal.

¹⁸ När det gäller Boverkets kreditgarantier finns ett utrymme för Boverket att i stället medverka i en rekonstruktion.

Om det i stället hade rört sig om en proprieborgen hade banken kunnat vända sig till Boverket så snart låntagaren inte kunnat fullgöra sina åtaganden gentemot banken. Nu måste banken försätta låntagaren i konkurs eller driva frågan om realisering av panten och avvakta tills det går att se hur mycket som fattas för att banken ska bli fullt kompenserad. Förutom tidsutdräkten innebär detta fortfarande mer administration för banken än om det varit en proprieborgen. Enligt en del långgivare som arbetat med kreditgarantierna skulle en övergång till proprieborgen öka intresset för garantierna och tydliggöra att garantin befriar långgivaren från kapitaltäckningskravet.

Oklart om kapitaltäckningskraven påverkas

Bankerna gör sinsemellan olika tolkningar när det gäller om garantin påverkar kapitaltäckningskraven eller inte. En anledning kan möjligen vara att det rör sig om en enkel borgen, vilket innebär att alla andra säkerheter måste uttömmas, innan garantin kan infrias. Boverket skriver i sin broschyr om kreditgarantierna att *”När bankerna tecknar statliga garantier för lånen så sänks ribban för deras kapitaltäckningskrav. Med en statlig kreditgaranti öppnas därför nya möjligheter upp”*.¹⁹ Men bankerna har olika uppfattning om detta. En del banker menar att det ändå krävs full kapitaltäckning.

Kapitaltäckningsförordningen (CRR)²⁰ syftar till att förbättra bankernas riskhanteringsförmåga genom att stärka bankernas kapitaltäckningsgrad. De statliga kreditgarantierna omfattas av artiklarna 213 (Gemensamma krav för garantier och kreditderivat) och 215 (Ytterligare krav på garantier). Av respektive artikel framgår att samtliga krav i dessa artiklar måste vara uppfyllda för att en garanti ska kunna betecknas som ett godtagbart kreditriskskydd.²¹ Av artikel 215 punkt 1 a framgår att en enkel borgen inte är tillräckligt för att den

¹⁹ Boverket 2016: *”Ibland räcker inte ens de här. Läs mer om Kreditgaranti från Boverket – för ökad trygghet vid byggprojekt”*.

²⁰ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsyns krav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012. Förordningen är tillämplig som nationell lagstiftning och kompletteras av lag (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

²¹ Här avses ett så kallat obetalt kreditriskskydd, dvs. en teknik för kreditriskskydd, där minskningen av kreditrisken för ett instituts exponering följer av att tredje part åtagit sig att betala ett belopp om en låntagare fallerar, eller om andra särskilt angivna utlösande händelser inträffar (Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd [FFS 2007:1] om kapitaltäckning och stora exponeringar).

statliga kreditgarantin ska kunna betecknas som ett godtagbart kreditskydd. Detta eftersom långivaren först måste kräva låntagaren på det förfallna beloppet, innan långivaren kan vända sig till garanti-givaren.

Det kan således vara svårt att hävda att kapitaltäckningskravet bortfaller i samband med tecknandet av en kreditgaranti. Samtidigt är det rimligt att anse att kravet påverkas på så sätt att det inte krävs samma kapitaltäckning som om garantin inte hade funnits.

8.3.2 Sent besked om priset på garantin

Det är alltid garantitagaren, dvs. banken, som betalar garantiavgiften. Banken får i sin tur antas belasta låneavtalet med motsvarande be-lopp. På vilket sätt detta sker varierar. En del banker har ett helt transparent förfarande, kopplar in byggaktören i diskussionen med Boverket och redovisar avgiften tydligt i låneavtalet. I andra fall kanske inte byggaktören ens vet om att det finns en garanti utan det är en sak mellan Boverket och banken. Det är fråga om civilrättsliga avtal och Boverket lämnar aldrig utan medgivande ut uppgifter om förhållanden som rör garantin till någon av parterna.

Praktiskt kan garantigivningen gå till så att låntagaren ansöker om en preliminär bedömning av möjligheten att få teckna en kreditgaranti för sitt projekt och använder denna bedömning vid diskussionen med en eller flera tänkbara långivare. Boverket tar utan avgift fram ett sådant förhandsbesked på 1–3 veckor. Det kan också vara banken som vänder sig till Boverket angående möjligheterna att få en garanti för ett begärt lån. Långivaren gör alltid en självständig prövning av låntagarens kreditvärdighet. Utredningen har inte uppfattat annat än att denna hantering är funktionell och att Boverkets handläggning är snabb och smidig.

Något som däremot har förts fram som ett problem är att priset på garantin inte framgår av förhandsbeskedet. Den sökande får visserligen en avgiftsindikation men den slutliga avgiften avgörs först i ett sent skede. För låntagaren kan det innebära att avgiften kommer som en överraskning i samband med bankens slutliga erbjudande om låneupplägg. Det hade varit en fördel om priset på garantin kunde meddelas i ett tidigare skede, åtminstone i de fall det är projekt-

utvecklaren själv som kontaktat Boverket och bett om ett förhandsbesked.

8.3.3 Lågt schablonbelopp för produktionskostnad

Kreditgaranti kan medges för upp till 90 procent av marknadsvärdet på fastigheten – förutsatt att det finns en bank som medger så hög belåning. Om det gäller kooperativ hyresrätt kan garantin avse upp till 95 procent av marknadsvärdet. Vad som utgör marknadsvärdet är en bedömningsfråga och olika aktörer kan göra olika bedömningar. På svaga marknader, där marknadsvärdet bedöms som lågt, finns möjligheten att i stället utgå från produktionskostnaden. Då kan Boverket i princip bevilja en garanti för 90 procent²² av produktionskostnaden, även om detta belopp skulle överstiga marknadsvärdet, fortfarande under förutsättning att det går att få ett så stort lån. Men det finns en spärr: Kreditgarantin kan i dessa fall ändå aldrig beräknas på ett högre belopp än ett schablonvärde, som är bestämt till 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Schablonvärdet 16 000 kronor är lågt i förhållande till aktuella byggkostnader vid nyproduktion. Beloppet har inte höjts sedan möjligheten infördes 2012 och har alltså inte följt med i kostnadsutvecklingen, vilket skulle motivera en höjning.

8.4 Tillämpningen av kreditgarantisystemet

8.4.1 Snäv tillämpning vid ombyggnad

Ombyggnad i förordningens punkt 1 och 2 hänför sig enligt praxis till ombyggnadsbegreppet i plan- och bygglagen, dvs. avser endast ombyggnad som ger en *påtaglig förnyelse* av hela eller del av byggnaden.²³ Enligt definitionen i PBL avses med ombyggnad ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och

²² Såsom bestämmelsen är utformad i förordningen, 4 §, omfattas inte den kooperativa hyresrätten av möjligheten att använda produktionskostnaden, om denna överstiger marknadsvärdet. Det finns dock inte några sakliga skäl för att denna möjlighet inte också ska omfatta den kooperativa hyresrätten avseende ny- och ombyggnad. Det gör att Boverket lämnas att bedöma vilken procentsats som är tillämplig för kooperativ hyresrätt i den här typen av situationer.

²³ Plan- och bygglagen (2011:900), 1 kap. 4 §.

avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.²⁴ Det finns dock ingen entydig definition av ombyggnad. I samband med Boverkets kreditgarantivning har avgränsningen till påtaglig förnyelse inneburit att det i princip krävts ett tillskott av bostäder för att garantin ska kunna tillhandahållas för lån till ombyggnad.

Utifrån de mål som identifieras inledningsvis i avsnitt 8.1 menar utredningen att det här är en onödigt snäv tillämpning av regelverket. Möjligheten till en statlig kreditgaranti borde även omfatta lån till ombyggnad som syftar till att göra bostäder användbara och attraktiva för en ny målgrupp. Särskilt angeläget uppfattar vi det vara att staten kan garantera lån till ombyggnad av vanliga bostäder till trygghetsbostäder samt lån till upprustning och förbättring av bostäder så att de blir lämpliga för äldre personer att bo i.²⁵ Statlig kreditgaranti borde t.ex. kunna ges för lån till installation av hiss i befintliga hus, i synnerhet om det sker i kombination med andra åtgärder som gör att det befintliga beståndet bättre möter efterfrågan från en åldrande befolkning.

En förutsättning för att en sådan ändring av tillämpningen ska få effekt är förstås att det finns kreditgivare som är beredda att över huvudtaget bevilja lån till åtgärderna. Utredningen bedömer att den möjligheten ökar om kreditgarantin vidgas till att kunna avse viss procent av *hela* lånet vid renovering, alltså inte enbart åtgärder som förbättrar tillgängligheten, och oavsett om det blir fler lägenheter eller inte.

Det kan invändas att möjligheten till en kreditgaranti troligen inte i sig är avgörande för om en renovering ska bli av. Men tillsammans med ett eventuellt investeringsstöd,²⁶ som sänker lånebehovet, bedömer utredningen att en kreditgaranti skulle kunna underlätta finansieringen.

Sedan 2014 kan kreditgaranti även medges för lån till ombyggnad av egnahem. Utredningen föreslår ingen ändring i den delen. Möjligheten har aldrig utnyttjats men med en något vidare tillämpning av ombyggnadsbegreppet kan efterfrågan på garantin komma att öka.

²⁴ Boverkets webbplats juli 2017.

²⁵ Se avsnitt 7.1.2 om behovet av bostäder för att möta efterfrågan från ett ökat antal äldre.

²⁶ Exv. nuvarande stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.

8.4.2 Garantier kan behövas i ett tidigare skede

Kreditgarantier lämnas nästan uteslutande för lån under byggtiden, som garanti för byggkrediten, en möjlighet som infördes den 1 juli 2009. Kreditgaranti kan också ges för fastighetslånet, alltså den slutliga finansieringen av fastigheten, men detta efterfrågas för närvarande ytterst sällan. Kreditinstituten lämnar vanligen hela fastighetslånet utan garanti.

Reglerna medger däremot inte att kreditgaranti lämnas för eventuella lån som tas för att finansiera skedet innan byggprojektet har påbörjats. I synnerhet mindre aktörer kan ha problem med att finansiera tiden före byggstart, innan byggkrediten kan börja lyftas. Kreditgarantin kan omfatta markköpet men beloppet måste då läggas in i byggkrediten och garantin kan alltså inte börja gälla förrän byggkrediten lyfts.

Det är svårt att veta om en möjlighet till statlig garanti skulle underlätta finansieringen av kostnader under projekteringsskedet. Utredningen har fått vissa indikationer på att kreditgivare skulle vara beredda att medge lån under projekteringstiden om det fanns en möjlighet till statlig kreditgaranti. Risken är dock att den utifrån bedömd risk sätta avgiften för en sådan garanti blir förhållandevis hög.

8.4.3 Vissa kreditgivare uteslutna

Garantin lämnas till *kreditinstitut*, varmed enligt kreditgarantiförordningen avses:

1. svenska banker, kreditmarknadsföretag och försäkringsföretag
2. utländska bankföretag, kreditföretag och försäkringsgivare, vars hemland hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som är auktoriserade och står under tillsyn i hemlandet
3. andra utländska bankföretag, kreditföretag och försäkringsgivare som driver verksamhet här i landet genom etablering.

Den här avgränsningen har i praktiken kommit att innebära att det bara är aktörer som står under en viss typ av tillsyn från Finansinspektionen som kan få en kreditgaranti. Vilket i sin tur innebär att Boverket utan egna efterforskningar kan lita på kreditgivarens seriositet och tillförlitlighet. Men det innebär också att vissa nyare

aktörer på kreditmarknaden, såsom fonder och stiftelser, inte har tillgång till statliga kreditgarantier, vilket har framförts till utredningen som ett problem. Frågan är om det är rimligt att vidga kretsen av kreditgivare som har möjlighet att använda kreditgarantierna.

Utredningen har inte hittat mer än enstaka exempel på aktörer som sagt sig vara beredda att låna ut pengar till bostadsbyggande och där det stupat på att det inte funnits möjlighet att få en statlig kreditgaranti. Ett mer omvitnat problem är däremot att de traditionella bankerna inte alltid visar något intresse när det gäller mindre bostadsobjekt utanför tillväxtregionerna. En mer öppen inställning till vilka kreditgivare som kan komma ifråga för en statlig kreditgaranti skulle möjligen kunna locka fram fler intresserade kreditgivare på svagare marknader. En sådan ändring skulle på marginalen kunna innebära att fler projekt kom igång med hjälp av de statliga kreditgarantierna.

Om man däremot ska ha kvar den avgränsning som är praxis idag behöver det komma till uttryck på ett tydligare sätt i förordningen att garantin bara lämnas till ”kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn”.

8.4.4 Bedömningen av marknadsvärdena ifrågasätts

Boverket prövar ansökan i ett första skede för att avgöra om en kreditgaranti kan beviljas och i nästa skede för att sätta en avgift som motsvarar statens risk. I båda skedena har det planerade projektets marknadsvärde en avgörande betydelse. Bedömningen av marknadsvärdet ska avse det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning av det färdigställda huset, efter skälig tid för förhandlingar. Marknadsvärdet ska bedömas utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden. Boverket bedömer marknadsvärdet med samma metoder som andra värderare, baserat på marknadskännedom, erfarenhet av området och data från olika värderingsföretag, inköpta via Datscha.²⁷ Boverket ska dessutom beakta de krav som följer av förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, framför allt att statens risk ska bedömas.

²⁷ Datscha är en leverantör av tjänster för information och analys av kommersiella fastigheter.

Utredningen har noterat en kritik från byggaktörer på svaga marknader mot Boverkets bedömningar av marknadsvärdena. Man menar att värdena tenderar att hamna på låga nivåer. Det händer att banken medger lån med utgångspunkt i en högre värdering än Boverkets. Kreditgarantierna baseras då ändå på det marknadsvärde som Boverket kommit fram till i sin bedömning. I kontakter med utredningen hävdar Boverket att det tillhör ovanligheterna att kreditgivarens bedömda marknadsvärde överstiger det värde som Boverket kommit fram till. Utredningen menar ändå att i de fall kreditgivaren medger lån utifrån ett högre marknadsvärde än det Boverkets kommit fram till, så borde Boverket kunna utgå från bankens värdering, såvida inte särskilda skäl talar emot detta. Det skulle bättre harmoniera med uppdraget att främja bostadsbyggande.

8.4.5 Garantin efterfrågas inte av egnahemsbyggare

Kreditgarantierna används idag inte för lån till hushåll som bygger egnahem. Efter vad utredningen kunnat utröna fyller kreditgarantierna ingen funktion när det gäller egnahem. Där det bedömda marknadsvärdet är för lågt för att utgöra säkerhet för lånet och det inte finns någon annan säkerhet kan en garanti inte lämnas, och om det å andra sidan finns en säkerhet för lånet behövs ingen garanti.

Utredningen *EU och kommunernas bostadspolitik* gör bedömningen att det inte finns skäl att utvidga tillämpningsområdet eller ändra villkoren för statliga kreditgarantier för egnahem i syfte att underlätta byggande av egnahem på landsbygden. Ingen sådan åtgärd och inte heller lägre avgifter skulle, enligt den utredningen, ge fler konsumenter möjlighet att få lån för att bygga eller bygga om egnahem på landsbygden. Hushåll som skulle kunna få de mer förmånliga lånen har redan betalningsförmåga. Även med en garanti skulle en konsument som bygger ett hus där marknadsvärdena är låga riskera att förlora en stor del av sin investering vid en eventuell försäljning.²⁸

²⁸ SOU 2015:58 *EU och kommunernas bostadspolitik*.

Det alternativ som återstår om det offentliga vill möjliggöra för privatpersoner att bygga egnahem på landsbygden trots att de bedöms sakna återbetalningsförmåga är att staten eller en kommun övertar risken för bostadsbyggandet från hushållet genom att utvidgat offentligt åtagande.²⁹

Vi gör samma bedömning – att kreditgarantierna inte kan få någon effekt när det gäller byggande av egnahem på landsbygden utan att kombineras med en subvention. Att bara utvidga möjligheterna att få kreditgaranti och därmed locka hushåll att överbelåna sina hus riskerar slå tillbaka hårt mot hushåll som av någon anledning måste flytta från sitt hus och sälja till ett lägre pris än vad huset kostat att bygga. Genom regressrätten övertas då bankens fordran av staten, som via Boverket har att driva in beloppet.

Boverket får helt eller delvis efterskänka statens fordran, om låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar och Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala sin skuld i ett senare skede heller.³⁰ Staten är emellertid strikt i sin indrivning. Alternativet för en låntagare som kommit på obestånd är därför snarare skuldsanering och då utgör statens skuld en del i fordringarna. Men att öka möjligheterna för Boverket att efterskänka regressfordran är en åtgärd som måste vägas mot de risker som är förbundna med en hög skuldsättning. Vi återkommer till detta i avsnitt 11.2.6.

8.5 Priset på kreditgarantin

I den generella förordningen om utlåning och garantier framgår vilka principer som gäller för garantiavgifter:

För varje garanti eller särskilt avgränsad grupp av garantier ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. Avgiften ska tas ut av garantigäldenären eller garantitagaren.³¹

Det går alltså inte att ha fasta avgifter men förordningen ger utrymme att sätta avgifter för avgränsade grupper av garantier, förutsatt att det handlar om garantier som har likartade kreditrisker. När det gäller Boverkets kreditgarantier görs bedömningen alltid indivi-

²⁹ Ibid.

³⁰ Det sker i så fall enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

³¹ Förordning (2011:211) om utlåning och garantier, 14 §. (Se även avsnitt 11.1.3.)

duellt, men utifrån ett antal parametrar i en prismodell. Boverkets kostnader för administrationen av garantierna läggs in i avgiften. Garantisystemet bygger på en självkostnadsprincip; hela garantistocken ska vara självfinansierande, vilket vilar på antagandet att avvikelser från förväntat utfall tar ut varandra för ett stort antal garantier och lån och sett över en lång tid.

8.5.1 Höga avgifter på svagare marknader

Avgiften för garantin baseras alltså på Boverkets riskbedömning för det specifika projektet. I goda lägen på högskoleorter eller större tillväxtorter kan avgiften – om låntagaren bedöms som stark – sättas till exempelvis 1,1 procent av det garanterade beloppet. Den lägsta noteringen är 0,8 procent. Om det däremot rör sig om ett B-läge på en mindre ort i en svag region och en medelstark låntagare kan garantin kosta betydligt mer. Det har förekommit avgifter på upp till 2,8 procent av det garanterade beloppet. De aspekter som ingår i Boverkets avgiftsmodell är det bedömda marknadsvärdet på den planerade bostadsfastigheten, så kallat inomläge (vilken del av lånet som garantin avser), region och läge på orten, låntagarens kreditvärdighet, lånets löptid samt säkerhetens kvalitet. Tabblån nedan är den information Boverket lämnar ut om hur avgifterna sätts.

Tabell 8.2 Exempel på avgifter för statliga kreditgarantier

Garantier under byggtiden	Garantier efter färdigställande
Högskoleort B-läge på orten Garanti inom 0–90 % av marknadsv. Låntagare bedöms som stark Pantbrev som säkerhet -> Avgift 1,10 %	Större tillväxtort A-läge på orten Garanti inom 70–90 % av marknadsv. Pantbrev som säkerhet Garantitid 10 år -> Avgift 1,10 %
Större tillväxtort A-läge på orten Garanti inom 0–75 % av marknadsv. Låntagare bedöms som medelstark Pantbrev som säkerhet -> Avgift 1,22 %	Högskoleort C-läge på orten Garanti inom 70–90 % av marknadsv. Pantbrev som säkerhet Garantitid 10 år -> Avgift 1,45 %
Större tillväxtort C-läge på orten Garanti inom 0–82 % av marknadsv. Låntagare nybildat bolag Pantbrev som säkerhet -> Avgift 1,47 %	Mindre ort i svag region B-läge på orten Garanti inom 70–104 % av marknadsv. Schablonvärde använt Pantbrev som säkerhet Garantitid 10 år -> Avgift 2,53 %
Mindre ort i svagare region B-läge på orten Garanti inom 0–104 % av marknadsv. Schablonvärde använt Låntagare bedöms som medelstark Pantbrev som säkerhet -> Avgift 2,79 %	

Källa: Boverkets webbplats oktober 2017.

För garantier under byggtiden, vilket är det vanligaste, erläggs avgiften som ett engångsbelopp i förväg, när kreditgarantin börjar gälla. Avgiften beror även på hur lång byggtiden är och hur lyftplanen för byggnadskrediten ser ut, dvs. i vilken takt som pengar betalas ut av lånet. Avgiften återbetalas inte även om garantin sägs upp i förtid.

För garantier efter färdigställande betalas avgiften i förskott för ett år i taget. Om garantin sägs upp i förtid återbetalas avgiften för den tid som återstår det året.

Eftersom garantiavgiften ska motsvara den förväntade förlusten och riskbedömningen görs i varje enskilt fall tenderar avgiften att bli hög där garantin behövs som bäst. Man skulle kunna hävda att denna modell för prissättning – som följer av regelverket för statliga garantier – i någon mån motverkar kreditgarantins syfte: För mindre aktörer på svagare marknader, som inte kan få ett lån utan garanti, kan avgiften vara betungande medan större aktörer och aktörer på starkare marknader, som skulle kunna få en garanti till betydligt lägre avgift, inte behöver den.

En annan motsägelsefull del i villkoren för kreditgarantin är att det helst ska finnas någon form av säkerhet för det garanterade lånet, t.ex. pantbrev, men även andra former av säkerheter kan godkännas. Om det inte finns säkerhet blir det svårt att få lån och en eventuell garanti blir dyr men om det å andra sidan finns säkerhet så kan låntagaren i regel hitta en kreditgivare utan att det behövs någon garanti.

Behöver avgifterna vara så höga?

Boverket redovisar årligen en värdering av den förväntade förlusten av garantistocken, till följd av infriade garantier. Det gäller alltså inte årets förlust utan den förväntade totala förlusten till följd av alla utestående garantier. Denna beräknade förväntade förlust har minskat kraftigt, från nästan 90 miljoner kronor vid värderingen år 2014 till 32,6 miljoner kronor enligt värderingen vid halvårsskiftet 2017. Även sett som andel av det totala garanterade beloppet har den förväntade förlusten under samma period minskat. Det här beror till största delen på att avkastningskraven sjunkit, vilket innebär högre marknadsvärden och därmed lägre risk för förluster. Beroende på ort och läge minskade direktavkastningskraven i garantistocken med mellan 0,75 och 1,25 procentenheter under 2016. Det har gjort att garantierna till större del hamnat inom marknadsvärdet, vilket medfört en kraftig minskning av förväntad förlust.³²

³² Boverket, 2017: *Boverkets årsredovisning 2016*.

Tabell 8.3 Årlig värdering av förväntad sammanlagd förlust genom framtida infrianden av garantier i hela garantistocken

Belopp i tusentals kronor

	2016	2015	2014
Antal garantier	562	622	810
Garanterat belopp	1 985 109	1 488 924	2 092 653
Förväntad förlust	28 387	83 189	89 780
Förväntad förlust av garanterat belopp	1,4 %	5,6 %	4,3 %
Avsättning	28 387*	80 117	86 678

Källa: Boverkets årsredovisning 2016.

* Från och med 2016 tas hänsyn till förväntade återvinningar direkt i beräkningen av den förväntade förlusten, varför förväntad förlust och avsättning uppgår till samma belopp.

Bedömningen av den förväntade förlusten görs enligt en modell för riskbedömning, där de viktigaste parametrarna är inområde och låntagarens återbetalningsförmåga, samt på grundval av detaljerade uppgifter från långivarna för de större fastigheterna, de med garanterade belopp på 1 miljon kronor eller mer. Uppgifterna gäller hyresintäkter respektive avgifter, kostnader för drift och underhåll, kapitalskuld m.m. Avdrag görs för förväntade återvinningar, dvs. det belopp som bedöms möjligt att enligt regressrätten kräva tillbaka från låntagaren.³³ Boverket gör en översyn av avgiftssystemet årligen samt vid eventuella kraftiga förändringar på marknaden.

Förväntade förluster har hittills sällan realiserats. Garantier har inte behövt infrias mer än ett fåtal gånger under de senaste tio åren. Revideringar av avgiftsmodellen under senare år har inneburit att avgifterna har höjts, trots att infriade garantier har varit ytterst få och rört små belopp. Mot bakgrund av att garantierna så sällan behöver infrias kan det finnas skäl för Boverket att överväga om det finns möjligheter att sänka avgifterna. Ett annat skäl att ifrågasätta avgiftshöjningarna är att nuvarande kreditgarantier huvudsakligen avser byggkrediter, som har korta löptider, och alltså en mer över-skådlig risk. Under 1990-talet gjordes visserligen betydande förluster i spåren av fastighetskrisen men då var garantierna inte kreditprovade och avgiften sattes av riksdagen.

³³ Boverket, 2017: *Boverkets årsredovisning 2016*.

8.5.2 Möjlighet att arbeta med avgiftsklasser

Regleringen av garantigivningen ger, som framgick av föregående avsnitt, möjligheter att sätta avgifter för grupper av garantier, t.ex. med avseende på region, upplåtelseform, relativt läge eller intervall av marknadsvärde. Det blir då gruppen av garantier som ska bära sina egna kostnader. Det är alltså möjligt att redan inom ramen för nuvarande regler i någon mån jämna ut avgifterna mellan aktörer som kan sägas tillhöra en viss grupp, t.ex. svagare marknader. En svårighet ligger i att det hittills inte har funnits tillräckligt många garantier som underlag för en sådan kategorisering.

Boverket skulle inom ramen för sitt uppdrag och efter hand som antalet utställda garantier ökar kunna se över möjligheterna att gruppera dem efter riskklass och sätta enhetliga avgifter för respektive klass.

8.5.3 Behov av subvention?

De nuvarande statliga kreditgarantierna för bostadsbyggande innehåller inte någon direkt subvention utan garantiavgifterna motsvarar den förväntade förlusten och betalas i sin helhet av garantitagarna, dvs. kreditgivarna.

Bostadskreditnämnden hävdade i sin analys av garantisystemet 2006 att statliga garantiprogram som motiveras av marknadsbrister inte nödvändigtvis kräver direkta subventioner för att fungera, medan däremot garantiprogram som *inte* bottnar i marknadsbrister utan i politiska mål i princip kräver tillförsel av medel för att bli verkningsfulla.³⁴ Utredningen gör samma bedömning. Där marknadsvärdena är mycket låga används inte kreditgarantierna. Avgifterna skulle i sådana lägen utan subvention sannolikt bli för höga för att garantin skulle uppfattas som attraktiv. Frågan är om en subvention av avgifterna skulle avhjälpa de problem med finansieringen som finns där marknadsvärdena är betydligt lägre än produktionskostnaden. Vi återkommer till detta i avsnitt 11.2.8.

³⁴ Bostadskreditnämnden, 2006: *Statliga bostadskreditgarantier i framtiden*.

8.6 Möjligheter att utveckla kreditgarantierna

Avsikten är att den statliga kreditgarantin ska öka möjligheterna att få lån för bostadsbyggande. Den ska ge banken ett skydd för kreditförluster och minska behovet av egen kapitalinsats eller topplån eller på annat sätt ge bättre villkor för låntagaren. Kreditgarantierna används bara i begränsad utsträckning och utredningen bedömer att de skulle kunna användas mer. I detta kapitel har vi redovisat synpunkter som framkommit och diskuterat möjliga förbättringar. Det som framstår som mest uppenbart är reglerna är otydliga och delvis ologiska och att kunskapen om kreditgarantierna inte är så spridd som den borde vara.

Förutom uppsökande informationsinsatser, med särskild inriktning på intresseorganisationer, banker, kommuner och länsstyrelser bedömer utredningen att följande åtgärder skulle kunna göra de statliga kreditgarantierna mer efterfrågade och därmed öka effekten av dem:

- Preciseringsområdet i förordningen kan ändras och förenklas så att det blir mer relevant i förhållande till syfte med garantin.
- Möjligheten till statlig kreditgaranti kan eventuellt öppnas även för andra än de traditionella kreditgivarna.
- Det är tveksamt om det finns anledning för Boverket att vara hårdare i sin bedömning av marknadsvärdet på den planerade bostadsfastigheten än en kreditgivare som är beredd att finansiera projektet.
- Det skulle underlätta för byggaktörerna om Boverket kunde ge besked om avgiften i ett tidigare skede, alternativt ge en säkrare avgiftsindikation.
- Mindre byggaktörer, som byggemaskiner och kooperativa hyresrätter skulle kunna ha användning för en garanti för lån till utgifter i projekteringsskedet.
- Det nuvarande schablonbeloppet för produktionskostnad på svagare marknader är för lågt i förhållande till aktuella kostnader för nyproduktion och borde kunna höjas.

- Oklarheterna kring garantins effekt på kapitaltäckningskraven och värdet vid kreditprövningen behöver klaras ut.
- Det skulle underlätta för kreditgivare om garantin lämnades som en proprieborgen i stället för en enkel borgen.
- Boverket skulle i samband med sin årliga översyn av garantiavgifterna kunna överväga möjligheterna att arbeta med avgiftsklasser och kanske även se över avgiftsmodellen med sikte på att generellt sänka avgifterna.

Sammantaget skulle den här typen av förändringar kunna bredda användningsområdet för kreditgarantierna och vässa instrumentet, så att det bättre främjar bostadspolitiska mål.

8.7 Investeringsstödet till hyresbostäder

Hösten 2016 infördes ett nytt investeringsstöd till hyresbostäder och bostäder för studerande.³⁵ Stödets konstruktion redovisades i avsnitt 6.5.1. Syftet med stödet är inte uttalat i förordningstexten men rubriken för stödet visar att syftet är att främja utbudet av hyresbostäder och bostäder för studerande.³⁶ Av utformningen framgår att syftet också är att främja byggandet av hyresbostäder med överkomliga hyror. Utredningen utgår från att det huvudsakligen är lönsamhetsproblem som avses lösas med investeringsstödet, men vi kan se att stödet skulle kunna bidra till att lösa även finansieringsproblem.

8.7.1 Många mindre projekt ute i landet

Med tanke på att möjligheten att söka investeringsstöd för hyresbostäder och studentbostäder infördes först i november 2016 är det för tidigt än att göra någon utvärdering utifrån utfallet av stödet. Vi

³⁵ Egentligen två stöd – ett tillfälligt, för bostäder som påbörjats mellan den 25 mars 2015 och den 28 februari 2016, och ett permanent, för bostäder som byggs från och med januari 2017. Se förordning (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande, respektive förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

³⁶ Se även Ds 2015:35 *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande*.

redovisar och kommenterar här utfallet av stödet under de första 10 månaderna.

Per den 23 oktober 2017 hade 207 projekt med sammanlagt cirka 7 300 lägenheter beviljats investeringsstöd för byggande av hyresbostäder, exklusive studentbostäder (tabell 8.4). Det är till största delen fråga om mindre projekt i små och medelstora städer och även större städer, med stor spridning över landet. Genomsnittlig projektstorlek är 35 lägenheter och många av projekten har högst 20 lägenheter. Det finns även exempel på projekt i storstäderna som har fått stöd, särskilt i Malmö och Göteborg. I Stockholms stad är det bara 1 projekt som beviljats stöd.

Investeringsstödet till hyresbostäder lämnas med olika belopp, enligt en indelning av landet i tre regioner: (1) Stockholmsregionen, (2) övriga större städer och kommuner med hög och varaktig befolkningstillväxt och (3) övriga landet.³⁷ Av de projekt som hittills beviljats investeringsstöd till hyresbostäder finns 57 procent i kommuner inom region 3, ”övriga landet”. Eftersom projektens storlek i genomsnitt är större i tillväxtregionerna är fördelningen av antalet bostäder lite annorlunda. Av de hyresbostäder som hittills beviljats stöd byggs nästan hälften inom region 2 och 44 procent i region 3 samt 7 procent i Stockholmsregionen.

Beviljat belopp under samma period uppgår till drygt 1,8 miljarder kronor för byggande av vanliga hyresbostäder. Av hittills beviljade stödbelopp har drygt hälften gått till projekt i kommuner inom region 2 och 40 procent till region 3 samt 6 procent till projekt i Stockholmsregionen. Projekten har i genomsnitt fått 8,8 miljoner kronor i bidrag och genomsnittligt belopp per lägenhet har varit cirka 250 000 kronor.

³⁷ I region 1 ingår 30 kommuner i Stockholms FA-region. I region 2 ingår vissa kommuner i utkanten av Stockholms FA-region, Göteborgs och Malmös FA-regioner, övriga kommuner med hög och varaktig befolkningstillväxt samt övriga kommuner med fler än 75 000 invånare, sammanlagt 74 kommuner. Region 3 är övriga landet, 186 kommuner.

Tabell 8.4 Utfall av investeringsstödet till hyresbostäder per 2017-10-23

Region*	Antal projekt	Antal bostäder	Beviljat belopp tkr	Andel av projekten %	Andel av bostäderna %	Andel av beviljat belopp %
(1)	12	504	118 087	6	7	6
(2)	77	3 608	973 969	37	49	53
(3)	118	3 196	729 844	57	44	40
Riket totalt	207	7 308	1 821 900	100	100	100

Källa: Boverket, bidragsstatistiken.

* (1) Stockholmsregionen (2) andra större städer och kommuner med befolkningstillväxt (3) övr. landet.

Stödet till studentbostäder lämnas med olika belopp i Stockholmsregionen och övriga landet. Här görs alltså ingen skillnad mellan region 2 och 3. Hittills (per 2017-10-23) har ett 40-tal studentbostadsprojekt med sammanlagt cirka 1 400 lägenheter beviljats stöd (tabell 8.5). Endast ett av projekten byggs i Stockholmsregionen men 22 procent av beviljat belopp har gått till detta projekt, som omfattar 18 procent av det sammanlagda antalet studentbostäder som fått stöd. Studentbostadsprojekten har fått i genomsnitt 7,75 miljoner kronor i stöd och det genomsnittliga stödbeloppet per studentlägenhet har varit 218 000 kronor.

Tabell 8.5 Utfall av investeringsstödet till studentbostäder per 2017-10-23

Region*	Antal projekt	Antal bostäder	Beviljat belopp tkr	Andel av projekten %	Andel av bostäderna %	Andel av beviljat belopp %
(1)	1	243	65 971	3	18	22
(2)	38	1 141	236 338	97	83	78
Riket totalt	39	1 384	302 309	100	100	100

Källa: Boverket, bidragsstatistiken.

* (1) Stockholmsregionen (2) övriga landet.

8.7.2 Försämrat driftnetto kan motverka kreditgarantin

De statliga investeringsstöden kan ha motstridiga effekter på finansieringsförutsättningarna. Å ena sidan bör investeringsstödet kunna bidra till det egna kapitalet, vilket borde ha betydelse inte minst för mindre aktörer, som har svårt att klara toppfinansieringen. Å andra sidan medför stödet krav på att hålla nere hyresnivåerna, vilket försämrar driftnettot och därmed bankens värdering av fastigheten och lånemöjligheterna. Dessutom finns det ett tidsmässigt problem:

investeringsstöden utbetalas först efter slutbesiktning, varför byggaktören ändå måste få fram pengar till den egna kapitalinsatsen.

Investeringsstödet påverkar underlaget för kreditgaranti

Att kravet på lägre hyresnivå ger ett lägre marknadsvärde kan även påverka utrymmet för statlig kreditgaranti. Garantin kan lämnas för lån upp till 90 procent av marknadsvärdet, och det är i praktiken Boverkets värdering som begränsar vilket lånebelopp som garantin kan avse. Framtida hyresintäkter påverkar driftnettot och utgör en viktig input i Boverkets bedömning av marknadsvärdet. Tabellen nedan ger exempel på hur utfallet av en ansökan om statlig kreditgaranti kan se ut med respektive utan investeringsstöd.

Tabell 8.6 Exempel på en fastighets bedömda marknadsvärde med och utan statligt investeringsstöd

	Utan stöd	Med stöd
Hyresintäkter, kr/m ²	1 575	1 353
Drift och underhåll, kr/m ²	350	350
Avkastningskrav	5,00 %	4,50 %
Vakanser, kr/m ²	16	0
Driftnetto, tkr, för 5 830 m ² lgh-yta	7 050	5 847
Bedömt marknadsvärde, avrundat, tkr	141 000	130 000

Källa: Boverket, från en ansökan om statlig kreditgaranti.

Detta innebär dock inte att investeringsstödet inte kan gå att kombinera med en kreditgaranti.

Minskad vakansrisk kan uppväga lägre hyresintäkter

Kravet på lägre hyresnivåer som är en förutsättning för investeringsstödet påverkar driftnettot, se exemplet i tabell 8.6. På starka marknader, där den alternativa hyra som skulle kunna tas ut utan stöd är betydligt högre än normhyran i stödförordningen, kan det innebära att lönsamheten totalt sett blir lägre med investeringsstöd än utan. Trots att stödbeloppen är betydligt högre i region 1 verkar det inte räcka för att uppväga de lägre hyresintäkterna.

Utredningen har uppmärksammat på att det även på svaga marknader kan vara så att stödbeloppen – som ju är betydligt lägre där – inte räcker för att nå lönsamhet i projektet inom ramen för den förutsatta normhyran.

Investeringsstödet till studentbostäder är enligt Studentbostadsföretagen inte möjligt att utnyttja i Stockholm (vilket trots det skett i ett fall). Det kan fungera i vissa lägen i Göteborg men annars fungerar det bäst i mindre städer som Karlskrona, Norrtälje och Skövde.

Men utredningen har också sett exempel på att den lägre hyresnivån som blir möjlig att hålla med hjälp av investeringsstödet gör att fastighetsägaren kan räkna med en lägre vakansrisk, vilket inverkar positivt på det förväntade driftnettot.

8.7.3 Investeringsstödet kommer för sent

Ett problem ur finansieringshänseende är att investeringsstödet utbetalas först när bostäderna färdigställts. Konstruktionen fungerar om det enbart är ett lönsamhetsproblem som ska lösas, men inte om projektutvecklaren har svårt att få finansiering under byggtiden. Med en annan konstruktion hade stödet kunnat bidra till projektutvecklarens egeninsats under byggtiden och tillsammans med en kreditgaranti förbättra förutsättningarna. I synnerhet på svaga marknader och för mindre aktörer skulle finansieringen av bostadsprojekt kunna underlättas om investeringsstödet kunde utgöra en del av byggaktörens kapitalinsats. För att det ska fungera i praktiken krävs att stödet till någon del betalas ut i ett tidigare skede.

9 Bostadsfinansiering i Sverige de senaste 50 åren

Det här är inte första gången som sökarljuset riktas mot finansieringen av bostadsbyggandet. Finansieringssystem har ifrågasatts och ersatts av nya, som i sin tur blivit föremål för omprövning. Här görs ett försök att sammanfatta hur förutsättningarna för finansiering av bostadsbyggande har förändrats under de senaste femtio åren.

9.1 Subventionsfria lån till miljonprogrammet

Tvärtemot vad som ibland hörs i debatten var bostadsbyggandet under miljonprogrammet inte starkt subventionerat, åtminstone inte efter 1967. Dessförinnan utgick räntesubventioner i form av dels räntebidrag och dels underränta på statslånen. Men det fanns inga statliga investeringsstöd till bostadsbyggande under tiden för miljonprogrammet och från slutet av 1960-talet innehöll de statliga lånen ingen subvention. Det finansieringssystem som beslutades 1967 innefattade inte några subventioner. De statliga lånen skulle återbetalas och avsikten var att statens kostnader för upplåning och administration på sikt skulle täckas av låneräntorna.¹

Miljonprogrammet finansierades med ett räntelånesystem, som innebar att räntan lades till låneskulden. Efter ett antal år skulle även den del av låneskulden som utgjordes av tidigare obetald ränta börja amorteras. Bostadskostnaderna ökade därigenom årligen, vilket var tänkt att ske i en takt som motsvarade utvecklingen av hushållens betalningsförmåga. Denna form av finansiering användes för såväl hyrda som för ägda bostäder.²

¹ Johansson, R och Karlberg, B, 1979: *Bostadspolitiken*.

² Blücher, Gösta, DN Debatt: *Assar Lindbeck har fel om miljonprogrammet*, 2013-11-27.

Låneformen kallades *paritetslån*, vilket skulle markera att kapitalkostnaderna för de nybyggda bostäderna varje givet år skulle vara ungefär lika stora som för likvärdiga hus av äldre årgång. Tanken var att lånen på så sätt skulle utjämna skillnaderna i hyror mellan olika årgångar.³

Paritetslånen infördes 1968 och avvecklades 1974.⁴ Genom paritetslånen kunde fastighetsägarna lägga en del av de första årens räntekostnader i en så kallad balanspost och betala dessa under senare år, när inflationen urholkat värdet på lånen. Riksdagen beslutade varje år hur stor del som måste betalas direkt.

Finansieringsförutsättningarna skilde sig dock åt mellan upplåtelseformerna: De allmännyttiga bostadsbolagen fick låna upp till 100 procent av bidragsunderlaget, i jämförelse med 95 procent för de privata fastighetsägarna. Egnahemslån lämnades med en fast ränta på 3 procent i kombination med en räntefri stående del av lånet.

Statlig reglering via andra marknader

Även om miljonprogrammet inte var föremål för direkta statliga subventioner, styrdes bostadsbyggandet upp av det offentliga genom statligt reglerad kreditgivning och statligt reglerad tilldelning av arbetskraft samt kommunalt reglerad tilldelning av mark. Staten hade helt andra möjligheter än idag att dirigera kapital och arbetskraft till bostadssektorn. Därtill vidtogs åtgärder för att höja produktiviteten genom att främja stora industrialiserade byggprojekt.^{5 6}

9.2 Paritetslånen ersattes av räntebidrag 1975

Under 1970-talet ansågs det allt viktigare att samordna skattepolitik och bostadspolitik. Avdragsrätter och marginalskattesatser tycktes tillsammans med inflationen leda till oförutsedda och svåröverblickbara förmögenhetsomfördelningar.⁷

³ Johansson, R och Karlberg, B 1979: *Bostadspolitiken*.

⁴ Ds 2005:39 *Bostadsfinansiering*.

⁵ Boverket, 2007: *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*.

⁶ Bengtsson, B, 2015: *Subventionerna åter instrument för bostäder*. Arkitekten.

⁷ Boverket, 2007: *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*.

Kraftig subventionering av villaboendet

Underskottsavdragen, dvs. möjligheterna att göra avdrag för ränteutgifterna på bostadslånet, var det som på 1960- och 70-talen gjorde det möjligt för många barnfamiljer att köpa sig ett egnahem. Denna skattesubvention var avgörande för att man skulle nå upp till de volymer som var målsättningen för bostadsbyggandet under 1965–74. Men de höga marginalskatterna ledde till att villabyggandet kom att skattesubventioneras kraftigt från senare delen av 1960-talet till början av 1980-talet.⁸ I samband med skattereformen i början av 1990-talet gjordes ytterligare begränsningar.

I budgetpropositionen 1975 konstaterades att villabeskattningen vid dåvarande räntenivåer i praktiken hade kommit att fungera som ett stöd för boende i egnahem. Samtidigt fastslogs att det med hänsyn till bostadssociala mål inte kunde komma i fråga att låta nominella kapitalkostnader slå igenom i de kostnader de boende skulle betala för nya bostäder. En avveckling av skatteförmånerna för egnahem framstod som otänkbar med hänsyn till de effekter detta skulle få för de enskilda hushållens ekonomi och de störningar som skulle uppträda på fastighetsmarknaden och inom produktionen av småhus. I stället valde man att utöka subventionerna till bostadssektorn och att utforma dem på ett sätt som skulle undanröja problem med skuldökning inom lånesystemet och tydligare avspegla verkliga kapitalkostnader.⁹

Strävan efter neutralitet mellan upplåtelseformerna genom finansieringsförutsättningarna

Regeringen eftersträvade en ökad likställighet mellan olika besittningsformer i fråga om boendekostnader och att skapa bättre förutsättningar för rimliga boendekostnader i nyare bostäder. Detta skulle åstadkommas genom att paritetslånen ersattes med subventionerad ränta – ett finansieringssystem som skulle medföra en kapitalkostnadsnivå på cirka 4 procent för låntagaren. Regeringen skulle garantera en ränta på 3,9 procent i nyproduktion av hyres- och bostadsrättshus och 6,9 procent för egnahem. Om den verkliga räntan var

⁸ Ibid.

⁹ Prop. 1974:150 *angående riktlinjer för bostadspolitiken m.m.*

högre skulle staten stå för mellanskillnaden. Den garanterade räntan höjdes sedan årligen för varje låntagare, i en takt som i möjligaste mån tillgodosåg såväl kraven på kostnadsparitet mellan olika årgångar av hus som kraven på kostnadsneutralitet mellan olika besittningsformer.¹⁰

Anledningen till att den garanterade räntan sattes högre för egna hem var att bostadsfinansieringen skulle bidra till att utjämna skillnader i årskostnader som berodde på inkomstbeskattningen.¹¹

Fyra syften med räntebidragen

Paritetslånesystemet avskaffades alltså och staten återinförde subventioner i form av räntebidrag, vilket innebar en markant ökning av bostadssubventionerna. Räntebidragen hade fyra huvudsyften:

- Begränsa kapitalkostnaderna i nyproduktionen.
- Utjämna kapitalkostnaderna mellan hus av olika åldrar (paritetsmålet).
- Göra hus med bidrag mindre känsliga för ränteändringar på kreditmarknaden.
- Utjämna inkomstbeskattningens effekt för olika upplåtelseformer (neutralitetsmålet).¹²

9.2.1 Staten tog hela ränterisken

De statliga räntebidragen, som infördes efter miljonprogrammet, gjorde alltså att kapitalkostnaden för lån till bostadsbyggande i princip inte översteg en viss nivå, den garanterade räntan. Men utgångspunkten var inte faktiska räntekostnader utan ett beräknat låneunderlag, omfattande bottenlån och statligt topplån. Produktionskostnaden var normalt sett något högre än låneunderlaget och fastighetsägaren fick betala full ränta på eventuella lån till överkostnaden. Nivån på den garanterade räntan varierade som nämnts beroende på ägarkategori

¹⁰ Prop. 1974:150 *angående riktlinjer för bostadspolitiken m.m.*

¹¹ Johansson, R och Karlberg, B, 1979: *Bostadspolitiken*.

¹² Webbplatsen Allmännyttan: *Vår historia*.

och trappades upp årsvis, med 0,25 procentenheter för flerbostadshus och 0,5 procentenheter för småhus, tills räntan hamnade i nivå med statens självkostnadsränta.¹³

Räntebidragssystemet gjorde att staten tog hela risken för framtida räntehöjningar. Kostnaderna för staten blev starkt beroende av inflationstakten och ränteutvecklingen samt av bostadsbyggandets omfattning.

Systemet med garanterad ränta fanns redan under efterkrigstiden, men övergavs under åren 1968–74. Regeringen hade efter kriget förväntat sig att räntenivån efter hand skulle stabiliseras kring tre procent, vilket automatiskt skulle minska subventionen, men så blev det inte. Inflationrisk och konkurrens om krediter gjorde att räntenivåerna steg och ökade språngvis kring mitten av 50-talet.¹⁴

9.2.2 Stöd till renovering och upprustning

Efter miljonprogrammet och fram till mitten av 1980-talet låg fokus på att utveckla och förvalta bostadsbeståndet, snarare än att bygga många nya bostäder. Det fanns på många håll ett överskott av bostäder.

Staten införde ett ROT-program¹⁵ med särskilt statligt räntestöd och nya lånemöjligheter som gjorde det möjligt att bygga bort en del av miljonprogrammets tekniska brister. En bakomliggande orsak till ROT-programmet var också att arbetslösheten bland byggnadsarbetare hade ökat i och med att bostadsbyggandet minskat. Förutom allmän modernisering av bostäderna syftade programmet till att förbättra husens energiegenskaper, installera hissar och anpassa avfallshandlingen till höjda arbetsmiljökrav. ROT-programmet innebar att 275 000 lägenheter reparerades, byggdes om eller byggdes till mellan åren 1983 och 1993.¹⁶

¹³ Turner, B, 1986: *Bostadsfinansiering och ombyggnadsverksamhet i ett statsfinansiellt sammanhang*, *Ekonomisk Debatt* 4/86, s. 305–312.

¹⁴ Boverket, 2007: *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*.

¹⁵ Reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsåtgärder.

¹⁶ Webbplatsen Allmännyttan: *Vår historia*.

9.2.3 Avreglering av kreditmarknaden på 80-talet

Vid mitten av 1980-talet avreglerades kreditmarknaden, vilket fick stor betydelse för bostadsfinansieringen. Riksbanken upphävde gällande lånetak för banker och bostadsinstitut, utlåningen ökade kraftigt och det svenska folkets skuldkvot steg i takt med att det blev lättare att få lån från banker och kreditinstitut. Mot slutet av 1980-talet ökade statens utgifter för bostadsbyggandet dramatiskt, framförallt genom att kostnaden för räntebidragen sköt i höjden.

9.2.4 Statliga hyresförlustgarantier

På 1980-talet fanns en möjlighet till statlig hyresförlustgaranti i form av lån. Under de första tre åren efter husets färdigställande fanns möjlighet att få ett statligt lån för förluster i form av utebliven hyra för nybyggda bostadslägenheter, om lägenheterna inte gått att hyra ut. Lån lämnades till 90 procent av hyresförlusterna. För lån till privata aktörer skulle säkerhet ställas. Dessa hyresförlustgarantier, som alltså egentligen var statliga lån, hanterades av dåvarande Plan- och bostadsverket, länsbostadsnämnderna samt kommunerna. Möjlighet fanns för regeringen att efterskänka skulden. Detta reglerades i förordning (1982:1286) om statlig hyresförlustgaranti, som upphävdes 1992.

9.3 Uppgång och fall i bostadsbyggandet runt 1990

Under andra halvan av 1980-talet ökade statens utgifter för bostadsbyggandet kraftigt. De bostäder som byggdes då hade mycket gynnsamma finansieringsförutsättningar, framförallt genom att staten i och med den garanterade räntan tog hela ränterisken. Under 1987–1991 ökade bostadsbyggandet från cirka 30 000 färdigställda bostäder årligen till cirka 70 000 och under 1985–1993 färdigställdes sammanlagt cirka 400 000 bostäder. En stor skillnad jämfört med idag var också att bankerna under den här tiden knappast ställde några krav på eget kapital och att det inte skedde någon egentlig prövning av återbetalningsförmåga och marknadsrisker. Avregleringen av kreditmarknaden hade lett till en stark konkurrens mellan kreditgivarna och därmed en nästan obegränsad tillgång på krediter. Tillsammans med generösa statliga räntesubventioner och statliga topplån stimu-

lerades en överproduktion av bostäder till kraftigt ökade kostnader för staten. I början av 1990-talet gick luften ur bostadsmarknaden. Det blev vakanser i nyproduktionen, vilket man inte hade sett på länge. Det var främst hyresrättsproduktionen som hade drivits på av finansieringsförutsättningarna och många privata hyreshusägare gick i konkurs. Bostadsrättsföreningarna drabbades också, men räddades ofta genom rekonstruktioner, vilket drabbade kreditgivarna – främst staten. Staten fick Svarte Petter hävdades i en rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi om resultatet av den här tidens bostadsfinansiering.¹⁷

Efter de dramatiskt ökade kostnaderna för räntebidragen ansågs det nödvändigt att dra ner på att statens stöd till bostadsbyggandet.

9.3.1 Omläggning av bostadspolitiken

Efter ett par statliga utredningar¹⁸ mot slutet av 1980-talet genomfördes under 1990-talet en stegvis omläggning av systemet för bostadsfinansiering. De statliga lånen togs bort från och med 1992 och ersattes med statliga kreditgarantier. En avveckling av räntebidragen påbörjades.

Parallellt med dessa förändringar av de finansiella förutsättningarna skedde en avreglering av förutsättningarna i övrigt för bostadsbyggande. De så kallade mark- och konkurrensvillkoren¹⁹ slopades, liksom länsbostadsnämndernas produktionskostnadsprövning²⁰ samt vissa andra villkor. Även möjligheterna att kräva kommunal bostadsanvisningsrätt togs bort.²¹ Avregleringen motiverades av effektivitetsskäl – man bedömde att krav och villkor gjorde att byggandet tog längre tid utan att några fördelar uppnåddes för den enskilde eller samhället. 1993 upphävdes även bostadsanvisningslagen (1980:94) och

¹⁷ Rönnberg, M, 2002: *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993*.

¹⁸ Ds 1989:39 *Studier av bostadssektorn*. SOU 1989:7 1 *Ny bostadsfinansiering*.

¹⁹ Markvillkoret innebar att statligt stöd för byggande på mark som förvärvats av annan än kommunen i princip bara lämnades om kommunen medgav det. Konkurrensvillkoret innebar att ett projekt normalt sett skulle upphandlas genom införande av anbud från flera anbudsgivare. Kommunen kunde medge undantag om kostnaderna för projektet inte översteg dem för ett konkurrensupphandlat projekt.

²⁰ Produktionskostnadsprövningen innebar att länsbostadsnämnden prövade om den beräknade kostnaden för ett projekt var skälig i förhållande till produktionsförhållandena och projektets allmänna kvalitet.

²¹ Prop. 1991/92:56 om *bostadsbyggandets finansiering år 1992, m.m.*

bostadsförsörjningslagen (1947:523)²². I den proposition som föregick 1990-talets avreglering hävdades att:

Det är nödvändigt med en kraftig avreglering så att producenter och byggherrar kan vända sig till konsumenterna direkt och tillfredsställa marknadens efterfrågan på bostäder. En avreglering är också nödvändig för att åstadkomma sänkta byggkostnader.²³

9.3.2 Skattereformen ökade boendekostnaderna

Ett led i omläggningen var också att inflationsbekämpningen överordnades andra ekonomisk-politiska mål, och ett led i att dämpa inflationen var den skattereform som genomfördes 1990–1991. Den fick stor betydelse för bostadssektorn i allmänhet och för hyresrätten i synnerhet. Inkomstskatterna sänktes och de minskade skatteintäkterna kompenserades bland annat med minskade statliga subventioner till bostadsbyggandet, högre fastighetsskatt och vissa nya skatter. Detta innebar ökade kostnader för boendet. För de allmännyttiga bostadsföretagen innebar reformen att hyrorna höjdes nominellt med 50 procent under tre år i början av 1990-talet. Tanken var att den sänkta inkomstskatten skulle kompensera för kostnadsökningen men för hushåll med låg beskattningsbar inkomst försämrades ekonomin.²⁴

9.3.3 Ränterisken förs över till låntagarna

Från 1993 infördes det så kallade Danellssystemet för en successiv avveckling av räntebidragen. Danellssystemet innebar att låntagarna själva i betydligt högre utsträckning skulle bära ränterisken, till skillnad mot tidigare, när staten genom den garanterade räntan bar hela risken för höjda räntor.²⁵

Allmännyttan förlorade sin särställning och de ekonomiska fördelar man tidigare haft, och fick samma finansieringsvillkor som andra aktörer på bostadsmarknaden.

²² En ny bostadsförsörjningslag trädde i kraft den 1 januari 2001 – lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

²³ Prop. 1991/92:56 om bostadsbyggandets finansiering år 1992, m.m.

²⁴ Webbplatsen Allmännyttan: *Vår historia*.

²⁵ SOU 1992:24 *Avreglerad bostadsmarknad*.

9.4 Kreditgarantier i stället för statliga lån

För att kompensera för de avvecklade statliga lånen till bostadsbyggandet 1992 infördes statliga kreditgarantier, så att kreditgivare på den allmänna kreditmarknaden kunde få en statlig kreditgaranti för fastighetslån och bostadslån. I och med det avvecklades den ensamrätt som Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) hade haft på vissa bostadslån och SBAB jämfördes med övriga kreditinstitut ifråga om långivning med statlig kreditgaranti.²⁶

Statens bostadskreditnämnd (BKN) inrättades 1992. Kreditgarantierna var till en början kopplade till att projektet erhöll räntebidrag, och när det gällde egnahem och bostadsrätter i småhusform krävdes även en kommunal borgen för viss del av lånebeloppet.

En avgift på 0,5 procent av det garanterade beloppet skulle tas ut och avsikten var att avgifterna på lång sikt skulle täcka kostnaderna för administration och förluster. Från början var det alltså samma avgift oavsett risk, vilket innebar en viss subvention där risken var högre än genomsnittet. Det var först 1997 som kreditgarantierna blev helt självfinansierade.

Riksdagen hade då beslutat om ett tak för den offentliga sektorns utgifter, vilket innebar ökade krav på utgiftskontroll inom alla områden. Med anledning av detta infördes en ny modell för garantihanteringen i staten från och med 1997. Modellen innebar bland annat att garantier för bostadsinvesteringar som utfärdats från och med detta år skulle finansieras enbart genom garantiavgiften, som alltså skulle vara kostnadstäckande.²⁷ Äldre garantier finansierades även fortsättningsvis vid behov delvis med anslag från statsbudgeten. För dessa garantier var förlusterna betydande, och fonderade avgifter räckte inte till för att täcka infriandet av garantierna utan medel behövde anvisas i statsbudgeten.

²⁶ SOU 2000:13 *Statsgarantier för investeringar i bostäder - en utvärdering*.

²⁷ Lag (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning samt lag (1996:1059) om statsbudgeten.

9.4.1 Garantin ansågs ta bort kapitaltäckningskraven

Kreditgivningen till bostadsbyggande skedde huvudsakligen via bostadsinstituten, och dessa fick i allmänhet endast ge lån mot säkerhet inom 70–75 procent av en fastighets värde. Regeringen bedömde att denna begränsning innebar att finansieringen av nyproduktion av bostäder försvårades, framförallt för fastigheter med låga marknadsvärden i mindre attraktiva lägen. Det gjorde det motiverat med statliga kreditgarantier, och regeringen framhöll särskilt att det fanns regionalpolitiska skäl för detta. En statlig kreditgaranti ansågs medföra att kreditinstitutens kostnader blev lägre, eftersom kravet på kapitaltäckning skulle bortfalla.²⁸

Vidare medför garantierna att kreditinstitutens kostnader blir lägre då kravet på kapitaltäckning bortfaller för sådan utlåning som sker mot säkerhet i form av statlig kreditgaranti.²⁹

Även topplånen skulle därmed kunna finansieras med obligationer, vilket skulle leda till lägre ränta och längre löptider och därmed lägre amorteringstakt. De lägre lånekostnaderna förväntades överföras till de boende i form av lägre boendekostnader.³⁰

Idag ser vi att det inte alls uppfattas som självklart att närvaron av en kreditgaranti påverkar kapitaltäckningskraven. Tvärtom hävdar vissa banker, med hänvisning till Basel-reglerna, att kreditgarantin inte har någon betydelse för kapitaltäckningskraven (se avsnitt 8.3.1).

9.4.2 Kreditgarantierna utvärderas

Hösten 1999 tillsatte regeringen en utredning som skulle utvärdera det så kallade BKN-systemet, dvs. de statliga kreditgarantierna. Särskild tonvikt lades vid om systemet underlättade kreditgivning i expansiva regioner, minskade kapitalkostnaden och därmed främjade bostadsförsörjningen och tillväxten. Utredningen om statsgarantier för investeringar kom fram till att de statliga kreditgarantierna huvudsakligen möjliggjorde bostadsbyggande i tillväxtområdenas ytterområden och andra områden med tillväxt och efterfrågan på bostäder.

²⁸ Prop. 1997/98:119 *Bostadspolitik för hållbar utveckling*.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Därmed menade man att de både medverkade till en regional utjämning och stärkte tillväxtområdena. Utredningen såg också att garantierna medverkade till fler byggherrar och fler finansiärer. Det var framförallt nya mindre och medelstora aktörer som hade kommit fram. Något som regeringen menade stärkte de bostadspolitiska och regionalpolitiska argumenten för de statliga kreditgarantierna.³¹

Enligt ovan nämnda utredning fanns det från början inte några särskilda bostadspolitiska målsättningar för de statliga kreditgarantierna, men man noterade att vissa syften hade lyfts fram under det första decenniet. Tanken var att den statliga kreditgarantin skulle lämnas för den del av lånefinansieringen där kreditgivaren inte var beredd att ge lån mot pantbrev i fastigheten. Bostadsinstitutet fick som nämnts enligt sina regler inte medge lån till mer än 70–75 procent av fastighetsvärdet – mot säkerhet i fastigheten. Kreditgarantierna skulle göra det möjligt för dem att medverka i toppbelåningen. Detta skulle i sin tur medverka till att fler bostäder kunde byggas. Utredningen om statsgarantier hävdade att de statliga kreditgarantierna skulle betraktas som en komponent i ett större system för statens stöd för bostadsfinansiering, där även räntebidragen ingick, vars syfte var att bidra till att nå de grundläggande bostadspolitiska målen.³²

Övergång till försäkringsmässiga bedömningar

Utredningen om statsgarantier resulterade i ett par viktiga förändringar i systemet. Från början hade de statliga kreditgarantierna haft en fast avgift på 0,5 procent av det garanterade beloppet. Nu infördes i stället ett system med differentierade och riskrelaterade avgifter och BKN fick ta över ansvaret för avgiftssättningen. Detta presenterades som att BKN skulle gå över till mer försäkringsmässiga bedömningar och värderingar i sin garantigivning. De flesta remissinstanser hade varit positiva till denna förändring, men Svenska Bankföreningen hade påpekat att den varierande avgiftssättningen kunde motverka uppfyllandet av det regionalpolitiska målet att gynna bostadsbyggande utanför tillväxtområdena.³³

³¹ Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

³² SOU 2000:13 *Statsgarantier för investeringar i bostäder - en utvärdering.*

³³ Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

9.4.3 Neutralitet mellan upplåtelseformerna en central fråga

I slutet av 1990-talet ansåg man från statens sida att bostaden var en social rättighet och att bostadspolitikerna skulle skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader.³⁴ Av den anledningen ansågs det krävas en fortsatt statlig medverkan vid finansiering av nyproduktion och ombyggnader, liksom bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar och bostadstillägg till pensionärer. Neutralitet i fråga om beskattning m.m. mellan olika upplåtelseformer var också en central fråga. Regeringen tillsatte en parlamentarisk kommitté för att göra en allmän översyn av bland annat fastighetsskatten.³⁵

Kommittén får ett brett mandat att pröva olika principfrågor. Neutraliteten mellan olika upplåtelseformer blir en central fråga. I analysen måste beaktas också inverkan av det bostadspolitiskt motiverade stöd som lämnas för olika slag av bostäder.³⁶

9.5 Upprustningsbehov åter i fokus

Boverket konstaterade i ett PM år 2003 att det fanns ett stort behov av upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus.³⁷ Bostadskreditnämnden hänvisade till detta PM i en rapport 2008 och hävdade att även om ansvaret för underhåll och skick primärt ligger på fastighetsägaren, så har stat och kommun ett gemensamt intresse att medverka till att bostadsområden som präglas av ett utbrett utanförskap utvecklas positivt. Eftersom upprustningsåtgärder inom dessa områden kunde vara samhällsekonomiskt men inte företagsekonomiskt motiverade, fanns det skäl för staten att bidra med finansieringslösningar.³⁸

I princip kan den här typen av marknadsförhållanden innebära att stora upprustningsprojekt kan vara förenade med betydande nytto- eller värdeökningar i en samhällsekonomisk mening, men att de ändå inte blir beslutade och genomförda. /.../ Det centrala motivet för staten att stimu-

³⁴ Idag är målet för bostadspolitikerna "långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven". (Regeringens webbplats augusti 2017.)

³⁵ Prop. 1997/98:119 *Bostadspolitik för hållbar utveckling*.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Boverket 2003: *PM Flerbostadshusens förnyelse – behov och förutsättningar 2002/03*.

³⁸ Bostadskreditnämnden, 2008: *Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus Statlig medverkan i finansieringen*.

lera investeringsverksamheten med finansiella åtgärder är just att söka korrigera för de faktorer som hämmar marknadernas funktionssätt – och därigenom förbättra förutsättningarna för de boende att få en tillfredställande boendekvalitet.³⁹

BKN föreslog ett garantiprogram för upprustningslån till flerbostadshus och att garantiavgifterna skulle subventioneras. Risken skulle delas mellan stat och kommun, genom att kommunen åtog sig ett betalningsansvar i förhållande till staten för en viss del av statens åtagande gentemot långivaren.⁴⁰ Något sådant system infördes dock inte.

9.5.1 Nya förutsättningar för allmännyttan

1 januari 2011 trädde lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i kraft. Bakgrunden till lagen var framförallt ett behov av att säkerställa att de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet inte stred mot EU:s statsstödsregler. Det gjordes genom att ställa krav på att verksamheten bedrivs enligt affärsmässiga principer, med normala avkastningskrav. Samtidigt gavs en tydligare definition av begreppet allmännyttigt bostadsföretag och syftet med dessa företag klargjordes: *Ett kommunalt bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift ska vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgäster inflytande.*⁴¹

9.5.2 Kreditrestriktioner inget hinder

Den så kallade Byggkonkurrensutredningen 2015 kom fram till att kreditrestriktioner då inte utgjorde något direkt hinder för bostadsbyggandet. Utredningen kunde inte se några tecken på att kreditrestriktioner begränsade bostadsbyggandet. Men utredningen gjorde samtidigt preciseringen att bedömningen gällde de marknader där det företrädesvis byggs och där Tobins Q är större än ett, det vill

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

säga främst i storstadsområden, där efterfrågan är hög och prisutvecklingen på bostäder snabb.⁴²

9.6 Utredningens reflektioner

Frågor om hur bostadsbyggandet ska finansieras, fördelningen av risk och ansvar och behovet av subventioner, har med jämna mellanrum förts upp till granskning i statliga utredningar, PM och rapporter från myndigheter. Var tid har haft sitt sätt att se på problem och lösningar, utifrån samtidens värderingar och aktuella förutsättningar i omvärlden, något som begränsar möjligheterna att återvinna erfarenheter. Även handlingsutrymmet för statliga interventioner varierar över tid, genom att ramarna i form av regleringar på olika områden inom samhällsekonomin, även internationellt, förändras.

Syftet med statliga åtgärder för bostadsfinansiering har skiftat. Under de här femtio åren har fokus varierat mellan att öka bostadsbyggandet generellt, utjämna skillnaderna mellan hus med olika byggår, likställa förutsättningarna för olika upplåtelseformer, hålla nere boendekostnaderna, främja förbättring av det befintliga beståndet och att öka möjligheterna att bygga bostäder på svagare marknader. I början av perioden ansågs det viktigt för staten att verka för att utjämna skillnader i kostnader och därmed hyror mellan olika årgångar, medan de stora volymerna i bostadsbyggandet huvudsakligen uppnåddes genom regleringar inom andra områden. Senare var det ökad likställighet mellan olika upplåtelseformer som stod i fokus. Rängebidragssystemet fick stor effekt på bostadsbyggandet genom att begränsa kapitalkostnaderna, men fick också, tillsammans med avregleringen av kreditmarknaden, de mest dramatiska ekonomiska konsekvenserna, bland annat för statsbudgeten. Sammantaget är det nog erfarenheterna av de skenande kostnaderna för räntebidragssystemet som påverkat synen på bostadsfinansiering mest under de här femtio åren, och som ställt begrepp som lönsamhet, kreditprövning, marknadsvärde och risk i centrum för den fortsatta diskussionen om förutsättningarna för bostadsfinansiering.

⁴² SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer.*

10 Aktuella internationella trender och exempel

Detta kapitel ger en överblick över internationella trender när det gäller statliga interventioner på bostadsmarknaden och exempel på utbuds- och efterfrågesubventioner som tillämpas i andra länder.

10.1 Internationella trender

De europeiska länderna har sedan andra världskriget haft likartade övergripande mål för bostadspolitiken varav det främsta målet har varit att hjälpa hushållen till ett bra boende till en rimlig kostnad.¹ Trots att stora förändringar skett inom bostadspolitiken sedan 1990-talet har det övergripande målet inte ändrats nämnvärt.²

Den bostadspolitiska utvecklingen i Europa karakteriseras sedan 1990-talet av en tendens mot mindre av utbudssubventioner och mer av efterfrågesubventioner. Det finns också en tendens att statliga subventioner går från att vara generella till att bli mer selektiva. På senare tid har diskussionen ofta också gällt vilka åtgärder som behövs för att öka nyproduktionen av bostäder i allmänhet och för hushåll med låga inkomster i synnerhet, samt åtgärder för att rusta upp bostäder och bostadsområden som är i dåligt skick.

Många länder brottas med att få ordning på sina statsfinanser, samtidigt som behovet av åtgärder för att lösa boendesituationen för låginkomsthushåll växer. För att undvika ökade statliga utgifter och högre statsskulder finns en trend mot att attrahera mer privat kapital till bostadsbyggande, bland annat med hjälp av statliga kreditgarantier,

¹ Donner, C, 2000: *Housing Policies in the European Union*.

² Andersson, K E, von Essen, E och Turner, B, 2004: *Bostadspolitiska förändringar i Europa*.

riktade till institutionella investerare och andra obligationsinvestorer, för att öka deras incitament att allokera kapital till bostadssektorn.³

Fokus på bostäder för hushåll med låga inkomster

Till skillnad från i Sverige är bostadspolitiken i många länder inriktad på att identifiera och lösa bostadsproblem för hushåll med lägre inkomster eller andra särskilda behov, genom subventioner till den sociala bostadssektorn.⁴ Det finns ett stort antal rapporter som diskuterar *social housing* och *affordable housing* och de utmaningar som finns inom dessa sektorer.⁵ OECD har en webbplats som heter *OECD Affordable Housing Database*, med information om olika länders bostadspolitiska åtgärder riktade mot *affordable housing* och *social housing*.⁶ Den europeiska organisationen *Housing Europe* har tagit fram landsrapporter om *social housing* i olika länder⁷ och för närvarande arbetar organisationen med att ta fram en så kallad verktygs-låda, *Toolkit: Affordable housing in Europe*, för att informera aktörer om intressanta lösningar för att öka produktionen av överkomliga bostäder.⁸ I detta sammanhang nämns Sabos lösning med Kombohus.⁹

Boverket har tagit fram en rapport som syftar till att ge en översikt över hur den sociala bostadssektorn fungerar i några andra europeiska länder, för att på så sätt bidra med kunskapsunderlag inför åtgärder i syfte att bättre tillgodose behovet av bostäder för hushåll som har svårt att efterfråga en bostad på marknadens villkor.¹⁰

³ Efter den senaste finanskrisen har internationella organisationer visat ett ökat intresse för att hitta lösningar där den offentliga sektorn kan bidra till att öka allokeringen av privat kapital till investeringar i infrastruktur (där bland annat bostadsbyggande för den sociala bostadssektorn ingår) i allmänhet och till den sociala bostadssektorn. Se t.ex. OECD 2014: *Private financing and government support to promote long-term investments in infrastructure*.

⁴ Boverket, 2016: *Den sociala bostadssektorn i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder*.

⁵ Se t.ex. Scanlon, K, Fernández Arrigoitia, M and Whitehead, C, 2015: *Social housing in Europe. European Policy Analysis*.

⁶ OECD:s webbplats *Affordable Housing Database*, oktober 2017.

⁷ Housing Europes webbplats, augusti 2017.

⁸ Housing Europes webbplats om *Toolkit: Affordable housing in Europe*, september 2017.

⁹ Sabos webbplats om Kombohus, augusti 2017.

¹⁰ Boverket, 2016: *Den sociala bostadssektorn i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder*.

10.2 Offentliga interventioner på bostadsmarknaden

I OECD-rapporten *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*¹¹ presenteras sammanställningar över 29 OECD-länders bostadspolitiska interventioner. Sverige ingår inte i studien. Länderna använder en mix av utbuds- och efterfrågesubventioner, regleringar och skatter som syftar till att förbättra bostads-situationen, främst för hushåll med lägre inkomster. Tabell 10.1 delar in de bostadspolitiska interventionerna i fyra kategorier:

1. stöd till äganderätt (*Homeownership subsidies*)
2. bostadsbidrag (*Housing allowances*)
3. hyresbostäder för den sociala bostadssektorn (*Social rental housing*)
4. stöd till hyresintäkter och hyresregleringar (*Rental support and regulation*).

Tabell 10.1 Översikt: Bostadspolitiska interventioner i 29 OECD-länder

Category	Policy Instrument (OECD QuASH 2014)
<i>Homeownership subsidies</i>	<i>Grants for access to homeownership</i>
	<i>Financial assistance for access homeownership</i>
	<i>Tax relief for access to homeownership</i>
	<i>Construction subsidies for owner-occupied housing</i>
	<i>Rent-to-buy schemes</i>
	<i>Relief for distressed mortgages</i>
	<i>Subsidies for energy efficiency and housing regeneration</i>
<i>Taxation of residential housing</i>	
<i>Housing allowances</i>	<i>Housing allowances in cash and vouchers</i>
<i>Social rental housing</i>	<i>Social rental housing</i>
	<i>Taxation of social rental housing</i>
	<i>Construction subsidies for social housing</i>
<i>Rental support and regulation</i>	<i>Construction subsidies for rental housing</i>
	<i>Taxation of rental housing</i>
	<i>Tax relief on paid rent for tenants</i>
	<i>Rent controls in the market rented sector</i>
	<i>Rent guarantees</i>
	<i>Tenancy law</i>

Källa: Salvi del Pero, Adema, Ferraro, & Frey, 2016.

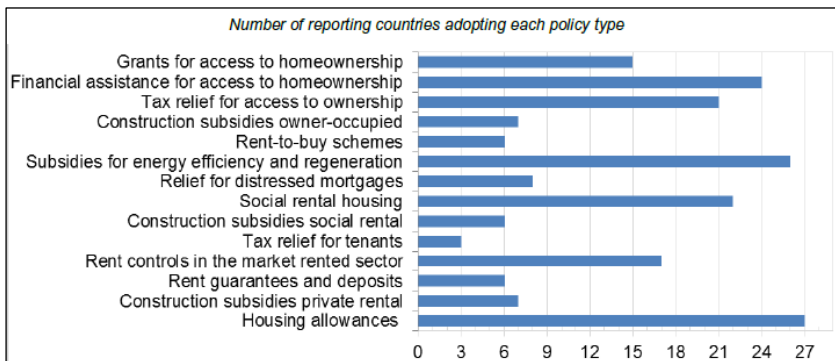
Figur 10.1 nedan visar hur många OECD-länder som tillämpar en viss bostadspolitisk intervention. En majoritet av de 29 länder som ingår i studien använder åtminstone 6 av dessa 14 interventioner. Interventioner i form av offentliga kreditgarantier syns inte direkt i

¹¹ Salvi del Pero, Adema, Ferraro, & Frey, 2016: *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*.

vare sig tabell 10.1 eller figur 10.1, men det framkommer i rapporten att offentliga utbudssubventioner består av bland annat statligt uppbackade garantier, som syftar till att minska finansieringskostnaderna för byggaktörer i den sociala bostadssektorn, utöver investeringsstöd, offentliga lån från offentliga kreditinstitut och räntesubventioner. Därutöver kan byggaktörer i den sociala bostadssektorn få implicita subventioner ifrån lokala myndigheter i form av t.ex. försäljning av mark under marknadspris, via planeringssystemet där privata byggaktörer anbefalls att allokeras en del av nyproduktionen till marknaden för åtkomliga bostäder.

Alla länder i OECD-studien ger någon form av stöd till ägande, t.ex. i form av bidrag eller skattelättnader. Bostadsbidrag förekommer i alla länder utom Sydkorea and Turkiet. Tjugotvå av länderna ger olika former av stöd till den sociala hyressektorn. Omkring en tredjedel av länderna ger någon form av investeringsstöd till nyproduktion av hyresrätter. Hyresregleringar tillämpas i drygt hälften av länderna.

Figur 10.1 Översikt över bostadspolitiska interventioner i 29 OECD-länder



Källa: Salvi del Pero, Adema, Ferraro, & Frey, 2016.

10.3 Exempel på bostadspolitiska interventioner

En svårighet med att presentera kortfattade och översiktliga sammanfattningar av interventioner på bostadsmarknaden i olika länder är dels att de är stigberoende och föremål för ständiga förändringar, dels att de ofta ingår i olika övergripande bostadspolitiska program som i sin tur förändras över tiden. Det är vanligt att olika typer av

interventioner förekommer samtidigt, vilket kan resultera i komplexa system med svåröverblickbara konsekvenser. Vidare är det ofta förekommande med detaljerade regelverk och procedurer som är förknippade med olika subventioner.

10.3.1 Finansieringslösningar uppbackade med olika former av statliga kreditgarantier

Statliga kreditgarantier för lån till bostadsprojekt

Kreditgarantier för lån till fastighetsutvecklingsprojekt (byggkredit) eller köp av färdigställda/existerande fastigheter (långfristigt lån) är en form av försäkring som kan tecknas av en byggaktör eller fastighetsinvestorare. Garantin ger långgivaren skydd mot kreditförluster och avser sänka byggaktörers och fastighetsinvestorares lånekostnader, samt minska deras behov av egen kapitalinsats eller topplån. Den nuvarande svenska modellen med Boverkets kreditgaranti tillhör denna kategori av kreditgarantier och i de fall den utnyttjas är det banklån som är föremål för kreditgarantin.

I Storbritannien är obligationsmarknaden för finansiering av byggaktörer och fastighetsbolag relativt stor. Den brittiska staten erbjuder kreditgarantier för två utlåningsvarianter:

- Direkt utlåning där institutionella investorer köper obligationer som emitteras av bygg- och fastighetsbolag. Garantiåtgärden benämns *Private Rented Sector Housing Guarantee Scheme*.¹²
- Indirekt utlåning via bolaget *Affordable Housing Finance (AHF)* som är en kallad *bond aggregator*: Garantiåtgärden benämns *Affordable Housing Guarantees Scheme*.¹³

¹² UK Department for Communities and Local Government, 2015: *Private Rented Sector Housing Guarantee Scheme*.

¹³ UK Department for Communities and Local Government, 2016: *Housing Guarantee Scheme Rules, Affordable Housing*.

*Direkt utlåning: Private Rented Sector Housing Guarantee Scheme
(Storbritannien)*

Syftet med den brittiska kreditgarantilösningen *Private Rented Sector Housing Guarantee Scheme* är att öka utbudet av bostadshyresfastigheter på den privata bostadshyresmarknaden. Kreditgarantin avser enbart långfristig finansiering och inte byggkredit. Sålunda är lån med en kreditgaranti endast tillgängligt från och med den tidpunkt då bostadsfastigheten är färdigbyggd, alternativt vid den tidpunkt en fastighetsinvestor köper en existerande bostadshyresfastighet. Trots detta kan ett statligt intyg som visar att ett projekt har blivit godkänt för en kreditgaranti underlätta för en byggaktör att erhålla byggkredit. Kreditgarantin infördes 2013 och är en av flera statliga åtgärder som har införts i Storbritannien för att öka utbudet av hyresrätter på den privata hyresmarknaden.¹⁴

Meningen är att lån med kreditgarantier ska medföra en lägre lånekostnad jämfört med lån utan kreditgarantier och därmed göra det möjligt för byggaktörer och fastighetsägare att investera i fler projekt. Avgiften för garantin betalas av byggaktören.

För att ett projekt ska vara godkänt för att få lån med kreditgarantier behöver flera villkor och förutsättningar vara uppfyllda. Bland annat får belåningsgraden vara högst 80 procent (dvs. minst 20 procent eget kapital behövs) och endast projekt vars värde uppgår till minst 10 miljoner brittiska pund är berättigade att få lån med kreditgarantier (men projektet kan bestå av mer flera fastigheter eller byggprojekt, som tillsammans uppfyller kravet).

Att möta institutionella investerares ökande intresse av att allokera mer kapital till bostadshyresmarknaden direkt, utan att gå via finansiella mellanhänder utgör ett viktigt mål med kreditgarantiprogrammet. Av denna anledning är kreditgarantiprogrammet utformat specifikt för att attrahera investerare som vanligtvis allokerar kapital till fastförräntade värdepapper att investera i bostadsrelaterade lån.¹⁵ Denna utveckling där olika typer av institutionella investerare erbjuder krediter direkt till låntagare utan att gå via banker är en relativt ny företeelse som bland annat drivs av ökad reglering av den traditio-

¹⁴ Bate, A, 2017: *Building the new private rented sector: issues and prospects. UK Parliament.*

¹⁵ UK Government, 2015: *2010 to 2015 government policy: rented housing sector.*

nella banksektorn och institutionella investerares jakt på avkastning (se avsnitt 6.3).¹⁶

Från denna utrednings perspektiv är det intressant att notera att den här kreditgarantin enbart avser långfristig finansiering och inte byggkredit, men att intyg om kreditgaranti för långfristig finansiering kan underlätta för en byggaktör att erhålla byggkredit.

Indirekt utlåning via bolaget Affordable Housing Finance (Storbritannien)

Den brittiska staten gav 2013 bolaget *Affordable Housing Finance Plc* (AHF) en exklusiv licens att till och med mars 2016 erbjuda lån med statliga garantier till bostadsprojekt för hushåll med lägre inkomster (*affordable homes*). AHF kommer dock att fortsätta förvalta den utestående utlåningsportföljen på drygt 2,5 miljarder brittiska pund allokerad till cirka 60 *housing associations*. AHF finansierar sin utlåningsverksamhet genom att emittera obligationer på kapitalmarknaden och genom att låna pengar hos den Europeiska investmentbanken, EIB.

Garantilösningens syftar till att stimulera nyproduktion av bostäder, både hyresrätt och äganderätt, till hushåll med längre inkomster. Endast projekt vars lånebehov uppgår till minst 5 miljoner brittiska pund är berättigade att få lån med kreditgarantier (men projektet kan bestå av flera byggprojekt, som tillsammans uppfyller kravet). Till skillnad från i Sverige betalas avgiften för garantin av byggaktören.

Ett alternativ till kreditgarantier som avser lån till enskilda projekt och byggaktörer/fastighetsägare är kreditgarantier som avser att försäkra skuldinvesterares lån till finansiella intermediärer. Denna typ av garantier har som mål att öka institutionella investerares och andra obligationsinvesterares incitament att allokera mer kapital till bostadssektorn till relativt låga avkastningskrav, vilket i sin tur kan öka möjligheterna för finansiella intermediärer att låna ut pengar till bostadsprojekt till attraktiva räntenivåer.

Det är också möjligt att kombinera garantier för lån till bostadsprojekt med garantier för lån till finansiella intermediärer, vilket innebär att det finns ett dubbelt garantisystem.

¹⁶ Bondmason, 2017: *Direct lending in the UK*.

Indirekt utlåning med offentliga garantier: Emissionzentrale für Gemeinnützige Wohnbauträger (Schweiz)

Den Schweiziska obligations- och garantilösningen *Emissionzentrale für Gemeinnützige Wohnbauträger (EGW)*¹⁷, är också en obligationsaggregator som aggregerar flera bostadsutvecklarens lånebehov och finansierar utlåningen genom obligationsemissioner. EGW är en icke-vinstdrivande organisation som ägs av medlemmar. Medlemmarna är normalt icke-vinstdrivande bostadsföretag och organisationer som hyr ut bostäder till hushåll med lägre inkomster. Ett stort antal av medlemmarna är mindre lokala organisationer med cirka 100 bostäder, samtidigt som det finns ett antal stora regionala bostadsorganisationer. EWG möjliggör för framför allt mindre icke-vinstdrivande byggaktörer att aggregera deras lånebehov och därmed förbättra deras tillgång till finansiering med förmånligare villkor.

De obligationer som EWG emitterar är normalt säkerställda där säkerhetsmassan består av säkerheter i in-teckning i bostadsfastigheter. Belåningsgraden ska normalt inte överstiga 70 procent men den kan gå upp till 80 procent om bostadsföretaget uppfyller vissa krav avseende amorteringar och säkerheter. Den viktigaste egenskapen hos EGW-lösningen från obligationsinvesterares perspektiv är den statliga garantin som minskar kreditrisken i obligationsinvesteringarna.

Indirekt utlåning med offentliga garantier: National Housing Finance and Investment Corporation (Australien)

Australiensiska bostadsforskare har i en utredning studerat offentliga garantilösningar i ett antal länder som kan ligga till grund för att utveckla den finansiella infrastrukturen för finansiering av bostadsbyggande för hushåll med lägre inkomster (*affordable housing*).¹⁸ Utredningen har resulterat i att landet till den 1 juli 2018 ska ha en finansiell infrastrukturlösning med offentliga garantier, och obligationsaggregatören ”National Housing Finance and Investment Corporation” (NHFIC) för att attrahera och allokera lånat kapital till produktion

¹⁷ EGW benämns ”Swiss bond issuing co-operative with guarantee”. Se även Lawson, J, Berry, M, Hamilton, C, & Pawson, H, 2014: *Enhancing affordable rental housing investment via an intermediary and guarantee*.

¹⁸ Lawson, J, 2013: *The use of guarantees in affordable housing investment – a selective international review*.

av överkomliga bostäder (*not-for-profit community housing providers*).¹⁹ Den australienska utredningen har hämtat inspiration från både den schweiziska och brittiska lösningen med obligationsaggregator och offentliga lånegarantier enligt ovan.

NHFIC ska med stöd av offentliga garantier attrahera kapital, via obligationsemissioner, från institutionella investerare till relativt låga räntor och därmed möjliggöra utlåning till attraktiva villkor till byggaktörer som är verksamma på marknaden för överkomliga bostäder.

Arbetet med att ta fram det beslutsunderlag som ligger till grund för igångsättandet av NHFIC har pågått under flera år och sammanfattas i rapport som diskuterar olika alternativ för att öka allokeringen av riskvillig utlåning till byggaktörer som bygger åtkomliga bostäder.²⁰

Obligationer för finansiering av överkomliga bostäder i Nederländerna

Även i Nederländerna finns en finansiell institution, *NWB Bank*, som kan betraktas som en obligationsaggregator som aggregerar lånebehovet hos nederländska bostadsföretag och organisationer som specialiserar sig på den så kallade sociala bostadssektorn (*housing associations*). *NWB Bank* ägs av flera regionala vattenmyndigheter, den nederländska staten och landets provinser.²¹ Utöver utlåning till den sociala bostadssektorn arrangerar banken lån till offentliga aktörer inom andra områden.²²

Nyligen (1 juni 2017) har *NWB Bank* emitterat en så kallad *affordable housing bond*.²³ Obligationsemissionen består av en sjuårig obligation på 1,5 miljarder euro och en femtonårig obligation på 500 miljoner euro. *NWB Bank* ska använda kapitalet för att finansiera utlåning till så kallade *social housing associations* i Nederländerna.

Institutionella investerare som pensionsfonder i olika länder utgör exempel på skuldinvestorer (obligationsinvestorer) som har

¹⁹ AHURI Research (Australian Housing and Urban Research Institute), 2017: *What is a bond aggregator and how does it help build affordable housing?*

²⁰ Lawson, J, Berry, M, Hamilton, C, & Pawson, H, 2014: *Enhancing affordable rental housing investment via an intermediary and guarantee*.

²¹ *NWB Banks* webbplats.

²² *Ibid.*

²³ *NWB Bank*, Pressmeddelande 2017-01-01: *NWB Bank launches 7-year €1.5 billion and 15-year €500 million inaugural Affordable Housing Bond*.

investerat i de emitterade obligationerna. Den svenska Andra AP-fonden ingår i kretsen av långgivare som har investerat i obligationen.²⁴

För att göra det möjligt för NWB Bank att emittera obligationer till förmånliga villkor (låga kreditrisker för obligationsinvesterare) samtidigt som risken för den nederländska staten ska minimeras finns ett garantisystem med tre nivåer.

10.3.2 Andra offentliga finansieringslösningar för nyproduktion

Home building fund (bostadsbyggnadsfond)

*Home building fund*²⁵ (Bostadsbyggnadsfonden) är en statlig engelsk fond som administreras av myndigheten *Homes and Communities Agency* och fonden förfogar över tre miljarder pund. Huvudsyftet med fonden är att påskynda produktionen av nya bostäder i England. Fondens medel ska användas för att tillhandahålla krediter till bostadsutvecklare och till aktörer som investerar i markförädling, inklusive investeringar i infrastruktur, som utgör en viktig del i nyproduktion av bostäder. I princip kan alla privata bostadsutvecklare som uppfyller vissa krav erhålla lån från fonden. Några av viktigaste behörighetskriterierna för att få lån är att:

- Bostadsutvecklaren måste kunna styrka att utan krediter från fonden skulle det aktuella bostads- eller infrastrukturprojektet inte påbörjas alls eller fördröjas.
- Bostadsutvecklingsprojekt måste avse minst fem nya bostäder.
- Om det är ett infrastrukturprojekt måste projektet leda till att fler bostäder byggs.
- Storleken på en låneansökan ligger mellan 250 000 och 250 miljoner brittiska pund.²⁶
- Låntagaren ska vara ett privat företag som äger majoriteten av den aktuella marken.

²⁴ Andra AP-fondens webbplats om *Andra AP-fonden investerar i social obligation*, juni 2017.

²⁵ UK Government, 2016: *An introduction to the Home Building Fund*.

²⁶ Motsvarande belopp med växelkursen 11 kronor per brittiskt pund blir 2,75 miljoner respektive 2,75 miljarder kronor.

Fonden vill även uppmuntra till nytänkande och innovationer avseende bostadsproduktion. Projekt som klassificeras som innovativa kan ansöka om lägre belopp än 250 000 brittiska pund. Med andra ord riktar sig fonden till både små som stora bostadsutvecklare.

Frånsett att fonden kan erbjuda lånefinansiering av bostadsutvecklingsprojekt som annars har svårigheter att erhålla lån, ska nivån på fondens utlåningsräntor vara i paritet med de räntenivåer som kommersiella kreditgivare skulle kräva.

Mer eget kapital till mindre byggaktörer: Housing growth partnership (England)

För att stärka mindre bostadsutvecklares (*small house builders*) möjlighet att erhålla finansiering för bostadsutvecklingsprojekt har den engelska staten 2015 beslutat att stötta mindre byggaktörer med eget kapital. Bakgrunden till åtgärden är att antalet företag som investerar i mindre byggprojekt (från 1 till 100 bostäder) drastiskt har minskat i England de senaste 25 åren – från över 12 000 till färre än 3 000, samtidigt som man bedömer att det behövs ett stort antal mindre bostadsutvecklare för att tillgodose behovet av nya bostäder.

Programmet som kallas *Housing Growth Partnership*²⁷ baseras på en allians mellan banken Lloyds Bank och den engelska staten via *Homes and Communities Agency (HCA)*.²⁸ De två aktörerna har satsat 50 miljoner pund var i samriskprojektet. Medan *Home Building Fund* erbjuder krediter till små såväl som stora bostadsutvecklare, investerar *Housing Growth Partnership* i mindre bostadsutvecklares projekt genom att bli delägare i projekten eftersom man anser att bristen på eget kapital är ett av de största hindren för dessa.

Housing Growth Partnership marknadsför sig som en så kallad *social impact investor*²⁹ som avser att investera i projekt som är värda mellan 750 000 och 12 miljoner pund. Storleken på de investeringar *Housing Growth Partnership* gör ska variera mellan 500 000 och 5 miljoner pund per projekt. *Housing Growth Partnership* har som

²⁷ Webbplatsen för Housing Growth Partnership Manager Limited.

²⁸ UK Government, Pressmeddelande 2015-07-06; £100 million boost for small housebuilders.

²⁹ Investeringar som kombinerar finansiell avkastning med investeringar för ett socialt hållbart samhälle. Uppmärksamheten kring sociala investeringar (social impact investments) och så kallade "social impact bonds" som syftar till att attrahera privat kapital växer i Sverige och globalt. Se t.ex. information om "Social impacts funds" på European Investment Funds (EIF) webbplats.

mål att investera i 50 projekt som tillsammans ska generera 2 000 nya bostäder.

Housing Growth Partnership avser göra investeringar i nyproduktionsprojekt tillsammans med mindre bostadsutvecklare som har dokumenterade erfarenheter av att ha producerat och sålt bostäder i några år.

National Rental Affordability Scheme (Australien)

Programmet *National Rental Affordability Scheme (NRAS)* introducerades i Australien 2008.³⁰ De tre övergripande mål man önskar uppnå med NRAS är att:

- minska låg- och medelinkomsthushålls utgifter för hyror
- öka utbudet av så kallade överkomliga hyresrätter (*affordable rental houses*)
- uppmuntra storskaliga investeringar och innovativa lösningar för billiga hyresrätter (*affordable rental housing*).

Programmet NRAS erbjuder finansiellt stöd, främst i form av direkta utbetalningar eller skattelättnader, till olika aktörer som bygger och hyr ut hyresrätter till låg- och medelinkomsthushåll. Ett huvudvillkor för att kunna erhålla finansiellt stöd är att hyran ska vara minst 20 procent lägre än marknadshyran.³¹

För att de subventionerade lägenheterna ska erbjudas till avsedda hushåll finns ett detaljerat regelverk som styr hur stora inkomster och tillgångar olika typer av hushåll maximalt får ha för att få bo i subventionerade lägenheter som ingår i NRAS programmet.³²

NRAS syftar till att uppmuntra medelstora till stora investeringar om minst 100 hyresrätter per projekt. Det är dock fortfarande möjligt för mindre aktörer att delta i NRAS genom att vara delägare i olika fondlösningar eller ingå i olika former av strategiska allianser som i sin tur kan ansöka om stöd från NRAS programmet.

³⁰ Se Australian Governments webbplats om "*National Rental Affordability Scheme*".

³¹ Se Australian Governments webbplats om "*NRAS approved participants and tenancy managers*".

³² Se Queensland Governments webbplats om "*National Rental Affordability Scheme (NRAS)*".

Enligt statistik från den australiensiska staten har NRAS mellan 2008 och 2017 subventionerat cirka 40 000 lägenheter som tillhandahålls av cirka 140 aktörer.

10.3.3 Statliga grundlån i Norge

Statligt grundlån

Den statliga norska Husbanken ansvarar för huvuddelen av de statliga bostadspolitiska finansieringsverktygen i Norge men implementeringen görs till stor del hos kommunerna. Husbanken erbjuder grundlån (*eng. basic loan*) till hushåll, företag och kommuner. De flesta grundlån ges till professionella aktörer på bostadsmarknaden men de ges även till enskilda hushåll som bygger egna hem. Syftet med att erbjuda grundlån är att den norska staten vill bidra till främjandet av viktiga miljö- och tillgänglighetsrelaterade egenskaper i nya och befintliga byggnader. Grundlånet fokuserar, för närvarande på aktörer som ska rusta upp befintliga bostäder men Husbanken erbjuder även lån för byggande av nya bostäder.

Grundlånet ska också underlätta finansiering i landsbygdsområden där aktörer kan ha svårt att få lån till "normala" eller rimliga villkor. Vidare kan kommuner och hyresvärdar som tillhandahåller "sociala bostäder" få grundlån.

Husbankens grundlån avser att särskilt främja bostadsprojekt som fokuserar på att nå miljömål och energieffektivitetsmål, men även projekt som uppmärksammar bostadskvalitet och design/utformning. Husbankens grundlån främjar även projekt som förbättrar fysisk tillgänglighet.

Vid nyproduktion kan lån ges upp till 80 procent av byggkostnader/produktionskostnader.³³ Lån till reparation, renovering och upprustning kan ges upp till 100 procent av kostnaden.³⁴

Låneräntan differentieras inte efter projektets risk vilket gynnar de områden där utlåningsrisken kan vara stor, t.ex. om hushållets ekonomi är svag eller att pantrisken är stor.³⁵

³³ Husbanken, 2017: *Veileder for Husbankens grunnlån*.

³⁴ Husbanken, 2016: *Oppgradering av bolig med grunnlån fra Husbanken*.

³⁵ Tillväxtanalys, 2012: *Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*.

Offentliga startlån

I Norge finns startlån som är ett behovsprövat lån, avsett för hushåll som behöver stöd med bostadslån för att finansiera köp, uppförande och renovering av bostad samt för att refinansiera existerande bostadslån.³⁶ Startlånet är ett offentligt lån som erbjuds och förvaltas av de flesta kommuner men Husbanken har det övergripande ansvaret.

Eventuella förluster delas mellan staten och kommunerna, där kommunen tar de första 25 procenten av en förlust och staten tar resten. Startlånets ränta motsvarar Husbankens generella ränta, eventuellt med ett tillägg från kommunen på 0,25 procentenheter.³⁷

Offentliga bidrag till köp av egen bostad ”boligtillskudd”

Husbanken erbjuder behovsprövade bidrag (*boligtillskudd*) för köp, nybyggnad, tillbyggnad och upprustning av bostäder.³⁸ Hur mycket bidrag ett hushåll kan få beror på bostadsbehov, hushållets ekonomiska situation och möjligheter till andra offentliga stödsystem, såsom bostadsbidrag. Dessa hushåll har i allmänhet även rätt till bostadsbidrag (*bostøtte*). Med en kombination av startlån och bidraget kan hushåll få finansiering upp till 100 procent.

10.3.4 Räntestödslån i Finland

Räntestöd för samfund

Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) är en statlig myndighet som lyder under Miljöministeriet. ARA ansvarar för utförandet av statens bostadspolitik och beviljar understöd, bidrag och borgen för boende och byggande samt styr och övervakar användningen av ARA-bostadsbeståndet. ARA kan bevilja räntestödslån för både ny- och ombyggnad samt även andra former av stöd och bidrag.³⁹

³⁶ Husbanken, 2010: *Start-up loan*.

³⁷ Husbanken, 2014: *Rentesatser og type rente*. Se även Tillväxtanalys, 2012: *Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*.

³⁸ Husbanken, 2010: *Boligtillskudd til etablering i egen bolig*.

³⁹ ARA, 2017: *Ansökningsanvisningar. ARA:s stöd 2017*.

ARA godkänner räntestödslån för nyproduktion av hyres-, bostadsrätts- och delägarhus för objekt som kommunerna förordar. Ett räntestödslån är ett lån som beviljas av bank eller annat kreditinstitut och för vilket Statskontoret betalar en del av räntan med medel från ARA direkt till långivaren, om låntagarens så kallade bassjälvriskränta överskrids. Den del av räntan som låntagaren skall betala är bassjälvriskräntan som uppgår till 3,4 procent av räntan på räntestödslån för hyreshus och 3,5 procent för bostadsrättshus. Räntestödslån som har beviljats för ombyggnad av hyres- eller bostadsrättsbostäder har statens fyllnadsborgen. Borgen träder enligt lag i kraft direkt. ARA beviljar räntestödslån för ombyggnadsprojekt för hyres- och bostadsrättshus.

Kortvarigt räntestödslån

ARA:s kortvariga räntestödslån marknadsförs som en ny stödform som innebär att även en byggkredit som beviljats för nybyggnad av ett hyreshus kan godkännas som räntestödslån.⁴⁰ Som nybyggnad räknas även renoveringar där användningsändamålet för en byggnad som inte är ett bostadshus (t.ex. en kontorsbyggnad) ändras till hyresbostäder. Bostadsproduktion som genomförs med kortvarigt räntestöd riktas till snabbväxande områden och i synnerhet Helsingforsregionen. För att byggnadslån ska godkännas som räntestödslån ska flera villkor vara uppfyllda. Bland annat ska nyproduktionen

- vara energieffektiv och ha en fördelaktig livscykelekonomi
- utgöra kompletterande byggande som harmoniserar med den existerande samhällsstrukturen och stöder sig på spårtrafik
- endast placeras i områden där det länge funnits ett behov av billiga bostäder
- byggas i tillväxtområden där utbudet av bostäder inte motsvarar efterfrågan.

⁴⁰ ARA, 2016: *Kortvarigt räntestödslån för byggande av hyreshus*. Sökanvisning 2016.

Räntestödet varar i tio år, men efter ansökan kan ARA förlänga lånetiden med tio år i taget, dock högst två gånger. Räntestödlånets storlek är minst 80 procent och högst 95 procent av projektets godkända byggnadskostnader.

Investeringsbidrag för hushåll med särskilda behov

ARA beviljar och betalar ut bidrag för att förbättra bostadsförhållandena för personer med särskilda behov, t.ex. för att förbättra bodesituationen för personer med funktionsnedsättningar, äldre, bostadslösa, flyktingar, studerande samt personer med psykiska problem eller missbruksproblem.

Statsborgen för privatpersoners köp av bostäder

Vid behov kan staten gå i borgen för privatpersoners bostadslån. Statsborgen (*valtiantakaus*) för bostadslån kan beviljas privatpersoner som köper minst 50 procent av bostaden och bostaden ska anskaffas för eget bruk eller som familjens huvudsakliga bostad.⁴¹ Storleken på ett lån kan normalt sett vara högst 85 procent av bostadens anskaffningspris.

Borgensåtagandet innebär att staten betalar långgivarens förlust upp till maximibeloppet för borgen samt de räntor och dröjsmålsräntor som hänför sig till denna summa, givet att Statskontoret har godkänt långgivarens ersättningsansökan.

Långgivare (t.ex. kreditinstitut, försäkringsbolag och pensionsbolag) ordnar borgen i samband med att beslutet om bostadslån fattas och låntagaren behöver inte ansöka om borgen separat. En borgensavgift på 2,5 procent av borgensbeloppet tas ut i samband med att lånet eller den första låneraten lyfts. Om staten betalar räntestöd för lånet debiteras ingen borgensavgift.⁴²

⁴¹ Statskontoret i Finland, 2015: *Statsborgen för ombyggnadslån för bostadsaktiebolag*.

⁴² Miljöförvaltningen i Finland, 2016: *Information om Statsborgen för bostadslån*.

10.3.5 Realkreditlån i Danmark

I Danmark finns en social bostadssektor där cirka 550 icke-vinst-drivande föreningar (*almene boliger*) bygger och förvaltar bostads-hyresfastigheter.⁴³ *Almene boliger* ägs av medlemmarna och inte kommuner eller andra myndigheter. Den sociala bostadssektorn måste följa strikta regler t.ex. avseende finansiering, lägenhetsstorlekar, bostadsbyggande och vilka aktiviteter som bostadsorganisationen kan engagera sig i.

Vidare agerar kommunerna tillsynsmyndighet för den sociala bostadssektorn och kommunerna har också rätt att disponera över var fjärde uthyrd lägenhet.

Stat, kommun och de boende samfinansierar nyproduktionen enligt följande:⁴⁴

- kommunalt grundkapital på 10 procent
- hypotekslån (realkreditlån) på 88 procent av produktionskostnaden med statligt räntebidrag (*ydelsestøtte*) till långivarna
- tillskott från boende på 2 procent (*beboerinskud*).

Det kommunala grundkapitalet består av ett räntefritt lån som är amorteringsfritt i 50 år, vilket innebär att grundkapitalet i realiteten fungerar som ett investeringsstöd. Storleken på grundkapitalet kan justeras utifrån behov och önskvärd inriktning på nyproduktion. Staten erbjuder dessutom olika former stöd till kommuner för produktion av almene boliger.

Hypotekslånet (realkreditlånet) ges av realkreditsinstitut i form av annuitetslån med en maximal amorteringstid på 40 år. Räntan består av ett belopp som motsvarar 3,4 procent av produktionskostnaden. Det statliga räntebidraget innebär att den resterande kostnaden för lånet betalas av staten direkt till realkreditinstitutet. Statens räntebidrag minskar med tiden eftersom lånet är konstruerat som så att låntagarens andel av räntekostnaden ökar med tiden.

Realkreditinstitutet fungerar i praktiken som en obligations-aggregator som förmedlar kontakten mellan *almene boliger* som

⁴³ Webbplatsen för BL – Danmarks Almene Boliger.

⁴⁴ EY, 2014: *Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder*. En rapport från EY på uppdrag av Hyresgästföreningens riksförbund.

behöver lån och obligationsinvestorer som vill investera i de obligationer som realkreditinstituten använder för att finansiera utlåningsverksamheten. Låntagaren lämnar fastigheten som pant för lånet.

Även om både Hyresgästföreningens rapport⁴⁵ och Finans Danmark (den danska intresseorganisationen för banker, realkrediter och kapitalförvaltning) anser att systemet med realkreditlån till almene boliger är attraktivt för såväl låntagare, realkreditinstituten som obligationsinvestorer har den danska regeringen i ett aktuellt pressmeddelande (21 juni 2017) föreslagit att staten ska ta över utlåningen till den allmänna bostadssektorn från realkreditinstuten.⁴⁶ Övertagandet planeras påbörjas 2019 och förstatligandet av den utestående lånestocken på 180 miljarder danska kronor ska ske gradvis under en tioårsperiod.

Ett motiv till förslaget är att minska den danska statens utgifter för räntebidragen. Den lägre kostnaden ska enligt pressmeddelandet kunna uppnås då räntan på statliga lån förväntas bli lägre än räntan på realkreditlånen. Staten ska finansiera utlåningsverksamheten genom emissioner av statsobligationer. Ett annat motiv som framförs för förstatligandet är att öka statens insyn, kontroll och hantering av statens ränterisker och därmed förbättra transparensen i aktiviteter som medför statliga förpliktelser. De statliga lånen till *almene boligorganisationer* ska administreras av en ekonomiskt självständig enhet.

10.4 Avslutande reflektioner

Den internationella genomgången visar att den offentliga sektorn i olika länder intervenerar på bostadsmarknaden med ett stort antal olika typer av utbuds- och efterfrågestimulerande åtgärder. Speciellt intervenerar den offentliga sektorn genom att dels underlätta för hushåll att äga en bostad, dels göra det möjligt för aktörer inom den sociala bostadssektorn att producera fler bostäder för hushåll med låga inkomster.

Just behovet av stöd för att producera överkomliga bostäder för hushåll med lägre inkomster är en stor fråga och här skiljer sig

⁴⁵ EY, 2014: *Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder*. En rapport från EY på uppdrag av Hyresgästföreningens riksförbund.

⁴⁶ Transport-, Byggnings- og Boligministeriets, 2017-06-21: Artikel *Regeringen vil benytte statslån til almene boliger i stedet for realkreditlån*.

Sverige mot de många länder som har en avgränsad social bostadssektor. I Sverige förekommer visserligen utbudssubventioner med villkor avseende en viss högsta hyresnivå men Sverige har inte en så kallad dualistisk modell, där bostadsmarknaden delas in i en reguljär bostadsmarknad och en social bostadsmarknad.

Flera länder undviker att öka statsskulden genom att emittera statsobligationer för att finansiera den sociala bostadssektorn. Samtidigt finns en efterfrågan från obligationsinvestorer, t.ex. pensionsfonder, att investera i obligationer som både kan ge en rimlig riskjusterad avkastning och som syftar till att finansiera investeringar med en uttalad social dimension.

Flera länder tillämpar lösningar med *bond aggregators* och statliga garantier riktade till obligationsinvestorer, för att dessa ska låna ut pengar till låga räntor. Det kan vara en offentligt ägd fond, eller en fond ägd av medlemmar, t.ex. byggaktörer som verkar i den sociala bostadssektorn. Fonden aggregerar byggaktörers lånebehov och emitterar obligationer på kapitalmarknaden för att finansiera utlåningen. Lösningen med obligationsaggregatorer kan ge obligationsinvestorer möjligheten att kombinera skuldinvesteringar med investeringar i social hållbarhet.

Det är även möjligt att som i Storbritannien ha ett dubbelt garantisystem som skyddar både obligationsinvestorer (om obligationsaggregatorn inte fullföljer sina åtaganden) och obligationsaggregatorn (om en eller flera av projektutvecklarna inte fullföljer sina åtaganden).

Även i Danmark finns ett finansieringssystem där hypotekslån till den sociala bostadssektorn utgör en integrerad del av obligationsmarknaden, med realkreditinstitut som finansierar utlåningen till *almene boligorganisationer*, genom att ge ut obligationer. Den danska staten subventionerar räntekostnaderna med räntebidrag. En aktuell debatt i Danmark gäller om staten ska ta över realkreditlånen till *almene boligorganisationer*, genom att upprätta en ekonomiskt fristående enhet.

I både Finland och Norge finns statliga åtgärder som avser att främja ägande av bostäder genom att underlätta för yngre hushåll och förstagångsköpare att finansiera köp av bostäder, t.ex. räntestöd och åtgärder som stimulerar till bospårande.

Norge har en statlig bank, *Husbanken*, som erbjuder lån i landsbygdsområden, till hyresvärdar som tillhandahåller sociala bostäder och till andra aktörer som kan ha svårt att få lån till rimliga villkor.

Utöver offentliga interventioner för att underlätta lånefinansiering satsar Storbritannien på att stärka mindre bostadsutvecklarens möjligheter att bygga bostäder, genom att stötta med eget kapital.

11 Analys och slutsatser

I detta kapitel slutförs analysen av de behov av åtgärder för att underlätta bostadsfinansiering, som lyfts i kapitel 7 och 8. Underlag hämtas även från kapitel 5 och 6 samt 9 och 10. Vi redovisar utredningens slutliga överväganden av såväl förkastade idéer som antagna förslag till åtgärder, och gör ett försök att bedöma vilken effekt respektive förslag kan få i förhållande till syftet med åtgärden. En svårighet när det gäller att bedöma förväntade effekter är att det varit svårt att få fram ett konkret underlag att utgå från. Det är alltid problematiskt att mäta förekomsten av icke-händelser, i det här fallet hur många bostäder som *inte* byggs, till följd av finansieringssvårigheter. Att svårigheter med finansieringen förekommer går att visa, men att med någon säkerhet säga i hur stor omfattning, är knappast möjligt. Det blir därför fråga om bedömningar utifrån ganska osäkra antaganden. Det gör det extra angeläget att undvika höga kostnader för staten och att inte öppna för snedvridningseffekter och moralisk risk. Utredningen har i första hand landat i åtgärder som kan vidtas utan att det belastar statsbudgeten. Tonvikten ligger vid åtgärder som innebär en rimlig riskdelning mellan stat, kreditgivare och byggaktör.

11.1 Utgångspunkter för analysen

Som utgångspunkt sammanfattas här identifierade orsaker till finansieringssvårigheter och motiv för ingripanden. Vi redogör även för den statliga garanti- och lånemodellen, som utredningens förslag behöver förhålla sig till, samt för den avgränsning av begreppet svaga bostadsmarknader, som utredningen gör. I avsnitt 11.2–11.5 analyseras sedan de förslag till statliga åtgärder för att underlätta bostadsfinansieringen som utredningen har övervägt.

11.1.1 Identifierade orsaker till finansieringssvårigheter

Det är idag främst i mindre kommuner utanför storstadsregionerna och för mindre aktörer som svårigheter att få tillräcklig extern finansiering kan utgöra ett hinder för ny- och ombyggnad av bostäder. Utredningens bedömning är att:

- Låga boendekostnader i det befintliga bostadsbeståndet, i kombination med att det inte byggts några nya bostäder på mycket länge, kan bidra till att kreditgivare bedömer betalningsviljan för nya bostäder som låg.
- Det finns en osäkerhet om framtida bostadsefterfrågan på orter som idag växer men som nyligen haft en minskande befolkning.
- Små projekt på svagare marknader prioriteras inte av bankerna, även om det finns en återbetalningsförmåga.
- Ibland saknas bank med lokal kännedom, vilket leder till riskpåslag eller nekade lån.
- I områden med få transaktioner kan de underlag för marknadsvärderingar som levereras av värderingsföretagen vara svagt underbyggda och större osäkerhet leder ofta till ökat riskpåslag.
- Nya redovisningsregler har påverkat handlingsutrymmet och skillnader i tolkning och tillämpning av regelverket är en del av problemet.
- Mindre aktörer har ofta brist på eget kapital – även efter en mindre nyproduktion kan det ta flera år att återuppbygga soliditeten innan det går att satsa på ett nytt projekt.
- Mindre aktörer kan behöva viss extern finansiering även under projekteringskedet, vilket är svårt att få. Det kan t.ex. gälla bygggemenskaper och kooperativa hyresrättsföreningar.
- Det finns en tveksamhet från en del banker till att finansiera byggande av bostäder med kooperativ hyresrätt.
- Baselreglerna medför att bankerna behöver ha högre kapitaltäckning för små och medelstora företag.

11.1.2 Övergripande motiv för utredningens förslag

Statens ansvar när det gäller bostadsförsörjningen är att tillhandahålla legala och finansiella förutsättningar, så att kommunerna ska kunna leva upp till sitt ansvar för planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen. Att så långt möjligt undanröja hinder för finansieringen av bostadsbyggande är därför ett övergripande motiv för de åtgärder utredningen föreslår.

Marknadsmislyckanden

Många av de problem och svårigheter som utredningen har identifierat när det gäller finansiering av bostadsbyggande bottnar i att byggaktörer och kreditgivare och även kommuner och revisorer gör sinsemellan olika bedömningar av marknadsvärdet för den planerade bostadsfastigheten. En del av de förhållanden som listas inledningsvis (se avsnitt 11.1.1) pekar på en risk att bostadsprojekt som skulle vara lönsamma inte får finansiering på den ordinarie kreditmarknaden – eller inte i tillräcklig omfattning eller till rimliga villkor. Det innebär att bostäder som efterfrågas lokalt och som det finns en investeringsvilja för hindras av att det inte går att få lån. Beroende på vem som har rätt i sin bedömning av lönsamheten i sådana projekt kan det alltså föreligga ett visst mått av marknadsmislyckande, t.ex. till följd av asymmetrisk information, vilket i enlighet med såväl teori som internationell praktik kan utgöra skäl för statlig intervention (se kapitel 5 och 10).

Dessa problem hänger delvis samman med reglerna kring nedskrivning av en fastighets värde. Det är dock inget marknadsmislyckande i egentlig mening, utan ett resultat av skillnader mellan redovisningsmässiga bedömningar och företagsekonomiska kalkyler.

Bostadspolitiska och regionalpolitiska skäl

När det gäller de mindre kommunerna utanför storstadsregionerna bottnar skillnaderna ofta i en osäkerhet kring den framtida befolkningsutvecklingen. Det gäller inte minst mindre kommuner som i förhållande till sin befolkning tagit emot många nyanlända och deras anhöriga. Statens beslut att sprida ansvaret för bosättningen av dessa

hushåll över hela landet gör det rimligt att med statliga åtgärder underlätta bostadsförsörjningen i kommuner, som på kort tid fått en stor inflyttning och där det kan vara svårt att bedöma hur flyttningar inom landet kommer att påverka befolkningens framtida storlek och sammansättning. Här kan alltså insatser för att underlätta bostadsfinansiering vara motiverade av såväl bostadspolitiska som regionalpolitiska skäl.

Beredskap inför konjunkturedgång

Väl så viktigt som motiv för de statliga åtgärder utredningen föreslår är att såväl kreditgarantier som statliga lån sannolikt kommer att efterfrågas mer i tider av finansiell instabilitet, som en följd av att tillgången till krediter minskar och att konkurrensen mellan olika sektorer om finansiering ökar. Likaså om eller när intresset för investeringar i fastigheter minskar till följd av att andra tillgångsslag blir mer lönsamma. Statliga lån och garantier är instrument som enligt internationell forskning och praktik kan mildra konjunktorella nedgångar i bostadsbyggandet. Förutsatt att det finns en målsättning att upprätthålla en viss nivå på bostadsbyggandet även vid en framtida lågkonjunktur kan därför ett led i en ökad beredskap vara att bredda tillämpningsområdet för de statliga kreditgarantierna och att införa en möjlighet till marknadskompletterande statliga lån för ny- och ombyggnad av bostäder.

Tillvaratagande av initiativ från civilsamhället

Privata initiativ från lokala grupper av medborgare kan ibland erbjuda en lösning på behovet av bostäder för en avgränsad målgrupp på en lokal bostadsmarknad. På orter där det inte byggs varken hyresrätter eller bostadsrätter på marknadens villkor kan det gå att få till stånd mindre projekt genom att främja och ta till vara ett engagemang från en grupp av medborgare.

Svårt att adressera orsakerna till finansieringssvårigheterna

Det finns ofta orsaker till nämnda finansieringssvårigheter som ligger utanför vad som direkt går att påverka med statliga åtgärder. Staten har t.ex. små möjligheter att styra bankernas kreditbedömningar och lånevillkor. Regelverket som styr bankernas kreditbedömningar är dessutom i allt högre grad europeiskt eller internationellt och därmed svårt att förändra på nationell nivå.

Det kan alltså vara svårt att direkt adressera orsakerna till finansieringssvårigheter. De åtgärder som utredningen föreslår är därför delvis inriktade på att hitta vägar runt problemen.

Även andra typer av åtgärder skulle kunna övervägas

Utredningen är avgränsad till att gälla finansieringslösningar för ny- och ombyggnad och till produktionsinriktade – inte efterfrågeinriktade – styrmedel. Det kan finnas andra möjligheter att åtgärda de bakomliggande orsakerna till finansieringssvårigheterna, genom helt andra typer av statliga interventioner – åtgärder som ligger utanför vad den här utredningen har mandat att föreslå. Skattemässiga förändringar för hushållen skulle genom att öka kostnaden för att bo kvar kunna påverka incitamenten att efterfråga nybyggda bostäder. Bostadsbidrag och bostadstillägg skulle kunna öka betalningsförmågan för vissa grupper. Ekonomiskt stöd till kommunerna, som den nuvarande ”Kommunbonusen” (se avsnitt 6.5), kan indirekt hjälpa kommunerna att klara bostadsförsörjningen, genom att det ekonomiska tillskottet kan användas för följdinvesteringar vid bostadsbyggande, t.ex. infrastruktur och kommunal service.

11.1.3 Den statliga garanti- och utlåningsmodellen

Det övergripande ramverket för statliga garantier och lån med kreditrisk framgår av budgetlagen (2011:203). Enligt budgetlagen är det riksdagen som beslutar om ändamål och belopp för lån eller garantier. Garantimodellen infördes från början i lag (1996:1059) om statsbudgeten och i garantiförordningen (1997:1006). I den reviderade budgetlagen (2011:203) förtydligades principerna om garantier och samtidigt fastställdes att motsvarande principer även skulle gälla

för statlig utlåning. Samtidigt med den reviderade budgetlagen togs en ny förordning (2011:211) om utlåning och garantier.

I tillägg till vad som framgår av budgetlagen och förordningen om lån och garantier lyder vissa statliga garanti- och utlåningsmyndigheter under särskilda förordningar. Dessa innehåller kompletterande reglering, specifik för den egna verksamheten. Ett exempel är förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti lån för bostadsbyggande m.m., som reglerar Boverkets garantiverksamhet.

Därutöver finns bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Dessa bestämmelser måste också beaktas vid statlig garantigivning och utlåning till privata aktörer.

Regler om avgifter, subventioner och reserv i Riksgälden

För statliga lån och garantier ska ränta eller avgift tas ut som motsvarar den förväntade kostnaden för åtagandet. Om det krävs till följd av bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt, får en högre ränta eller avgift tas ut. Riksdagen kan besluta om att subventionera garantiavgiften eller räntan. Men den subvention som då uppstår ska i stället tas från ett av regeringen anvisat anslag, så att principen om kostnadstäckning upprätthålls.

Inkomsterna från räntor och garantiavgifter ska till den del de motsvarar förväntade förluster föras till en reserv i form av ett konto i Riksgälden. Även anslag för att täcka eventuella subventioner ska föras till reserven.

Principen om långsiktig kostnadstäckning

En central princip är alltså att en ränta eller avgift ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för garantin eller lånet. Det förutsätter att kreditrisken kan identifieras och mätas. En modell där avgifter – inklusive eventuella överföringar av anslagssubventionerade avgifter – sätts för att motsvara statens förväntade kostnad liknar på många sätt en konventionell försäkringsverksamhet, där avgifter från ett större antal skadefria engagemang förväntas täcka de kostnader som ett mindre antal skadefall ger upphov till.

Staten tar i enlighet med huvudregeln i budgetlagen inte ut någon riskpremie. Det kan ses som att staten är riskneutral och därför inte kräver någon avkastning för att bära de risker i form av avvikelser från förväntat utfall, så kallade oförväntade förluster, som följer med garantier och utlåning.

Kreditgarantier jämfört med statliga lån

Statliga lån respektive kreditgarantier är olika sätt att uppnå samma syfte – att underlätta finansiering. De kan alltså fylla samma funktion och är även i riskhänseende likvärdiga.

I riskhänseende kan statens garantier och krediter likställas, med den praktiska skillnaden att garantier inte resulterar i upplåning i Riksgälden när de ställs ut. Förväntad förlust i t.ex. en kreditgaranti är i det närmaste identiskt med en kredit av likartat slag. Valet mellan en kreditgaranti eller en kredit beror således primärt på upplåningskostnaden. Nästan uteslutande torde upplåning i Riksgälden vara att föredra framför upplåning via andra institut då staten oftast har lägre kostnader för sin finansiering.¹

11.1.4 Avgränsning av svaga bostadsmarknader

Med hänsyn till statsstödsreglerna behöver eventuella bostadspolitiska åtgärder i form av statliga stöd riktas antingen till vissa preciserade grupper av hushåll eller till aktörer verksamma i områden där det utan stöd inte går att upprätthålla ett bostadsbyggande som svarar mot behoven.

Begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*² är omstritt och aldrig fullt ut definierat men kommissionen har uttryckt att det rör sig om ekonomisk verksamhet som inte skulle kunna produceras enbart av marknadskrafter, eller åtminstone inte i form av en prisvärd tjänst som är tillgänglig för alla, utan åtskillnad.³ Statsstödsreglerna får med andra ord inte stå i vägen om man med offentliga medel behöver stödja tjänster som är av allmänt intresse men som

¹ Riksgälden 2012: *Förslag till ny garanti- och kreditförordning*.

² Eller "ekonomiska tjänster av allmänt intresse", som hade varit en mer lättbegriplig översättning än den gängse.

³ Pressmeddelande från EU-kommissionen 2011-12-20, ur Sabo 2013: *Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader*.

inte kommer till stånd på marknadens villkor – i tillräcklig omfattning eller till ett rimligt pris.

Det är dock problematiskt att omsätta den nyss beskrivna marknadssituationen i en fast geografisk avgränsning. Bostadsmarknader är sällan homogena och förhållandena kan variera över tid. Erfarenheten visar att även inom starka eller t.o.m. heta bostadsmarknader kan det finnas sämre lägen där det är svårt att få finansiering för bostadsproduktion. I de större städerna är detta inte sällan en följd av en socioekonomisk och etnisk boendesegregation.

Erfarenheten av bostadsmarknadernas heterogenitet jämte statsstödsreglerna talar för att i möjligaste mån undvika statiska, geografiska avgränsningar av stödåtgärder. Utredningen har därför valt att definiera svaga bostadsmarknader som kommuner, orter, stadsdelar eller bostadsområden där det inte byggs – eller byggs om – i tillräcklig omfattning och där detta beror på att det inte går att få nödvändiga lån på marknadens villkor. Svaga bostadsmarknader kan finnas såväl i kommuner med en historiskt sett svag befolkningsutveckling som i storstädernas tätbefolkade ytterområden.

11.2 Bredda och vässa kreditgarantierna

I kapitel 8 konstaterades bland annat att det inte går att använda de statliga kreditgarantierna för lån till upprustning och renovering av befintliga hyreshus och att en del mindre aktörer efterlyser en möjlighet att få statlig kreditgaranti i projekteringsfasen, för att underlätta finansieringen av skedet innan byggkrediten kan lyftas. Kreditgarantier motiveras generellt sett av asymmetrisk information, vilket är en form av marknadsmisslyckande (se avsnitt 5.2.2.). Utredningen tror att problem med asymmetrisk information även kan förekomma i samband med lånebehov för renovering och projektering och bedömer att kreditgarantierna, med vissa ändringar, skulle kunna minska problemet.

Utredningen konstaterar också att regelverket behöver bli tydligare och mer logiskt uppbyggt. Kreditgarantiförordningen har ändrats vid ett flertal tillfällen och framstår idag närmast som ett lappverk. Utredningen har därför kommit fram till att en ny förordning är en bättre lösning än att än en gång införa ändringar i den nuvarande förordningen. Med en ny och moderniserad förordning

skulle det också bli lättare att nå ut med information och öka medvetenheten om kreditgarantierna hos berörda aktörer.

Tillämpningen av kreditgarantierna regleras i kreditgarantiförordningen⁴. Att bredda möjligheterna att få kreditgaranti, så att garantin kan lämnas för fler åtgärder, i fler sammanhang eller till fler kreditgivare kan göras genom ändringar i kreditgarantiförordningen. Detta så länge det sker inom ramen för självfinansieringsprincipen, dvs. utan inslag av subvention. Utredningen analyserar här genomförbarhet och möjliga effekter av att bredda de statliga kreditgarantierna till att kunna lämnas även för lån till renovering och lån under projekteringsfasen samt lån till andra kreditgivare än hittills.

11.2.1 Kreditgaranti för lån till renovering

Utredningen menar att tillämpningsområdet för kreditgarantin bör kunna breddas så att garanti kan ges för lån till renovering och upprustning, alltså inte enbart till ombyggnad som leder till påtaglig förnyelse. Det behöver därför tydliggöras i kreditgarantiförordningen att begreppet ombyggnad där är vidare än i plan- och bygglagen. Detta görs genom att innebörden av begreppet definieras.

Som framgick i kapitel 8 har utredningen mot bakgrund av det ökande antalet äldre personer i befolkningen i första hand övervägt att vidga tillämpningsområdet för kreditgarantierna till att även kunna avse lån till ombyggnad som ökar tillgången på bostäder som är tillgängliga för personer med nedsatt rörlighet. Men utredningen bedömer att sannolikheten för att en sådan ändring ska få effekt ökar om möjligheterna till kreditgaranti kan avse hela lånet vid en renovering, och alltså inte enbart åtgärder som förbättrar tillgängligheten. Något som också talar för det är det omfattande behovet av renovering och upprustning av 1960- och 70-talens flerbostadshus, sammantaget med att betalningsförmågan hos hushållen är låg i många av bostadsområdena från den här tiden.

Utredningen anser också att avgränsningen till ägarlägenheter när det gäller ombyggnad av lokaler bör släppas. Enligt den nuvarande kreditgarantiförordningen får kreditgaranti ges för lån till ombyggnad av lokaler m.m. som ger ett tillskott av *ägarlägenheter*. Utredningen

⁴ Förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

kan konstatera att upplåtelseformen ägarlägenheter används ytterst sällan i Sverige. Om syftet är att få ett tillskott av bostäder, bör möjligheten öppnas för samtliga upplåtelseformer.

Förväntade effekter av att erbjuda kreditgaranti för lån till renovering

Möjligheten till en garanti för lånet kan antas öka renoveringstakten särskilt på svaga marknader, genom att skapa möjligheter att få lån för projekt som bedöms vara lönsamma men som annars inte hade fått lån. Det förutsätter att kostnaden för garantin är lägre än projektets nettonuvärde⁵. Även på starkare marknader bör garantin kunna få effekt, i synnerhet i tider av ekonomisk nedgång, med mer begränsad tillgång till finansiering än idag.

Prissättningen av garantin är dock inte enkel, eftersom riskbedömningen är mer osäker vid ombyggnad än vid nybyggnad. Osäkerheten i bedömningen av ombyggnadsprojekts lönsamhet är antagligen stor såväl för bank som för fastighetsägare, vilket är grunden för att kreditgarantier kan minska effekterna av asymmetrisk information.

Det kan också vara så att det inte är finansieringen som är problemet, utan att renoveringsprojektet stupar på bristande lönsamhet, kanske till följd av att hyrorna inte kan höjas i tillräcklig utsträckning och möjligtvis för att driftkostnaderna inte alltid sjunker tillräckligt mycket för att göra projektet lönsamt.

⁵ Nettonuvärde = Det beräknade värdet av en investerings framtida kassaflöde diskonterat med hänsyn till en given kalkylräntesats minus den initiala investeringskostnaden.

11.2.2 Kreditgaranti för lån i projekteringsskedet

I kapitel 8 pekade utredningen på att en kreditgaranti för lån till kostnader under projekteringen skulle vara värdefull för små aktörer av karaktären engångsbyggare, t.ex. byggemenskaper och kooperativa hyresrättsföreningar. Det finns dock ingen anledning att begränsa den möjligheten till den typen av aktörer. Så länge kreditgarantin lämnas med en avgift som speglar risken, menar utredningen att den bör kunna ges även för lån till kostnader under projekteringsskedet, oavsett typ av byggaktör.

I motsats till kreditgarantier för ny- eller ombyggnad saknas i detta fall dock en tydlig pant som säkrar återbetalningen av lånet. För att undvika allt för stora genomföranderisker bör en förutsättning därför vara att låntagaren har ett markanvisningsavtal eller egen mark med byggrätt.

Utredningen har övervägt en begränsning av möjligheten till kreditgaranti till viss del av projekteringskostnaderna eller till en lägre del av lånet. Det är dock svårt att avgränsa vad som utgör de totala projekteringskostnaderna och lånemöjligheterna kommer sannolikt ändå att vara betydligt lägre under projekteringen, vilket gör det svårt att avgöra hur stor del av lånet som ska kunna garanteras. Utredningen bedömer att möjligheten till kreditgaranti tillsammans med lånemöjligheten kommer att vara självreglerande vad gäller omfattning i förhållande till totala kostnader. Bankerna kommer med all sannolikhet inte att medge lån för mer än en del av projekteringskostnaden. En kreditgaranti för lån till projektering bör, precis som kreditgarantier i övrigt, kunna medges för upp till 90 respektive 95 procent av finansieringsbehovet.

Förväntade effekter av att erbjuda kreditgaranti i projekteringsskedet

Utredningen har inget underlag för att bedöma hur svårt det är att få lån för utgifter under projekteringsskedet eller hur stort behovet är av att få extern finansiering för projekteringen. Problemet att få finansiering borde rimligen vara störst för mindre aktörer. Åtgärden kan få positiva effekter på projekteringen av bostäder och därmed i förlängningen på bostadsbyggandet. Utredningen anser därför att det är värt att prova att införa denna möjlighet, särskilt mot bakgrund av att

verksamheten är självfinansierande. Åtgärden bör dock utvärderas efter ett antal år och om efterfrågan saknas bör möjligheten tas bort igen.

11.2.3 Höja schablonbeloppet

Utredningen menar att det nuvarande schablonbeloppet för högsta produktionskostnad där marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden bör höjas ifråga om nyproduktion. Schablonbeloppet är nu 16 000 kr/kvm boarea och har legat på denna nivå sedan 2012. Samtidigt har produktionskostnaderna sedan 2012 ökat betydligt mer än inflationen. Som utredningen visar i avsnitt 6.6 och 7.2.3 ligger marknadsvärdena i delar av landet klart under produktionskostnaderna. För att kreditgarantierna ska behålla sin funktion bör dessa anpassas till aktuella nyproduktionskostnader. En höjning kan motiveras av regionalpolitiska skäl och för att minska effekterna av konjunkturedgång en finansiell kris.

Vilken nivå är lämplig?

Utgångspunkten är att schablonbeloppet bör vara realistiskt i förhållande till aktuella produktionskostnader men inte prisdrivande. För att få en uppfattning om vad som kan vara en rimlig nivå på schablonbeloppet för produktionskostnad vid låga marknadsvärden har vi tittat på Sabos Kombohus och SKL:s motsvarighet till upphandlade flerbostadshus. Utredningen har också jämfört med redovisade produktionskostnader i projekt som fått investeringsstöd.

SKL:s upphandlade två bostadshus kostar från cirka 16 000 kronor per kvm respektive från cirka 17 000 kronor per kvm boarea. Till det kommer kostnad för bland annat markinköp, mark- och trädgårdsarbeten, bygglov, anslutningsavgifter samt eventuella komplementbyggnader, t.ex. carport.⁶

Sabo har tagit fram en standardiserad upphandlingsprocedur, som gör det möjligt för kommunala bostadsbolag att göra en lokal upphandling i konkurrens av ett hus motsvarande Kombohus Bas, dvs.

⁶ SKL:s webbplats juli 2017.

ett mindre kompletteringshus med 2–4 våningar.⁷ Det har gjorts ett antal lokala upphandlingar av ett sådant hus och priset ligger i de flesta fall på 23 300 kr/kvm boarea. Det avser entreprenadpriset och inkluderar markplanering, hårdgjorda ytor, grundläggning, pålning och moms. Det är bara kostnad för finplanering som inte ingår. Även här tillkommer så kallade byggherrekostnader. Markkostnaderna kan bedömas vara mycket låga på svagare marknader, medan kommunala avgifter för detaljplan och bygglov samt anslutningsavgifter är mer kännbara.

På grundval av dessa jämförelser anser utredningen att nivån på schablonvärdet, som inkluderar mark och byggherrekostnader, ändras till 22 000 kr/kvm. Projekt med lägre produktionskostnader än så får garantibeloppet fastställt utifrån faktisk produktionskostnad, inte utifrån schablonbeloppet.

För att inte hamna i samma läge igen om några år skulle det vara möjligt att knyta det nya värdet till ett index. Samtidigt finns det skäl att låta värdet vara stabilt – det blir tydligt för låntagare och kreditgivare, och en enklare hantering för Boverket med ett fast värde. Det riskerar inte heller att vara prisdrivande. Utredningen menar därför att en bättre lösning är att Boverket, som inom ramen för sin instruktion⁸ följer utvecklingen på bostadsmarknaden, vid behov fäster regeringens uppmärksamhet på att schablonbeloppet behöver ändras.⁹

Det har anförts att en höjning av schablonbeloppet skulle komma i konflikt med bolånetaket för egnahem. Den konflikten finns redan med nuvarande garantier, som ju kan medges för 90 procent av marknadsvärdet, medan bolånetaket är 85 procent. Men garantin kan aldrig omfatta ett större belopp än lånet, så någon sådan konflikt uppstår aldrig i praktiken.

⁷ Det första huset som Sabo upphandlade i konkurrens och tecknade ramavtal för.

⁸ Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁹ Om en indexberäkning ska göras, bör den ske på ett sätt så att den motsvarar marknadens prisutveckling utan att vara prisdrivande. Faktorprisindex är ett lämpligt index, eftersom det inte påverkas av förändringar av vinstmarginaler till följd av ökad efterfrågan, konjunkturläge, konkurrenssituation etc.

Förväntade effekter av att höja schablonbeloppet

Med ett schablonbelopp på 22 000 kr/kvm kommer produktionskostnaden att kunna överstiga marknadsvärdet med högre belopp än idag. Det kan göra att den självkostnadsbestämda avgiften blir hög, möjligen i vissa fall alltför hög för att en kreditgaranti ska kunna efterfrågas. Detta beror dock på hur avgiften beräknas och vilka faktorer som ingår. I Boverkets avgiftsmodell ingår sex faktorer: region, läge på orten, kreditbedömning av låntagare, säkerheten för lånet, garantins inomläge samt garantitid/lyftplan. Med en bedömning som mer utgår från själva kreditrisken, ur ett portföljperspektiv, dvs. om Boverket använde möjligheten att sätta avgifterna för grupper av garantier, skulle avgiften möjligtvis bli lägre än med den nuvarande modellen. Det är inte möjligt att förutse i vilken utsträckning det höjda schablonbeloppet möjliggör att projekt kommer till stånd.

I nuläget bedöms effekterna av en höjning av schablonbeloppet av olika skäl bli begränsade. Ett av skälen är att byggsektorn befinner sig i en högkonjunktur, med kapacitetsbegränsningar som följd, vilket i det korta perspektivet starkt begränsar effekten av ett höjt schablonbelopp. Däremot kan ett höjt schablonbelopp få effekter på några års sikt, och i en period av svagare konjunktur eller konjunkturedgång. Störst effekt bedöms ett höjt schablonbelopp kunna få i tider av finansiell kris, då osäkerheten är stor, vilket begränsar bankernas vilja till utlåning, särskilt på svagare marknader.

Hur utfallet blir av ett höjt schablonbelopp för en projektutvecklare beror på

- skillnaden mellan garantiavgiften före och efter höjningen av schablonbeloppet – högre garantiavgift ger ökad kostnad
- skillnaden mellan den sammanlagda ränteutgiften för bottenlånet och ett möjligt topplån före och efter höjningen av schablonbeloppet – mindre topplån ger minskad kostnad.

Om utfallet är positivt, är den nya situationen mer attraktiv för byggaktörer än situationen innan och bör allt annat lika leda till ett ökat antal nya byggprojekt och en ökad användning av kreditgarantin. Därutöver kan det ligga ett värde i att över huvud taget kunna externfinansiera en större del av projektet.

Tabell 11.1 exemplifierar mycket förenklat den närmare effekten av ett ökat schablonbelopp. Vi utgår från att byggaktören står för 3 000 kr/kvm i eget kapital i ett projekt som kostar 25 000 kr/kvm. Med nuvarande schablonbelopp på 16 000 kr/kvm behöver 6 000 kr/kvm finansieras med ett topplån. Med ett schablonbelopp på 22 000 kr/kvm täcks hela projektkostnaden av bottenlån tillsammans med eget kapital och därmed behövs inget topplån. I det valda exemplet får projektet ett positivt nettonuvärde tack vare det höjda schablonbeloppet och borde genomföras, i motsats till projektet med ett topplån och det nuvarande schablonbeloppet. För att projektet verkligen ska genomföras, måste garantiavgiften vara mindre än nettonuvärdet för projektet, i exemplet alltså mindre än 2 769 704 kronor. Effekten av åtgärden beror på avgiftssättningen för kreditgarantin.

Tabell 11.1 Exempel på effekt av höjt schablonbelopp

Belopp i kr/kvm, antagen livslängd 50 år

Schablonbelopp	16 000 kr/kvm	22 000 kr/kvm
Byggkostnad	25 000	25 000
Antal lägenheter	10	10
Kvm BOA	700	700
Hyra kr/kvm	1 200	1 200
Inflation	2 %	2 %
Normal vakans	2,5 %	2,5 %
Eget kapital	3 000	3 000
Bottenlån	16 000	22 000
Topplån	6 000	0
Ränta topplån	8 %	
Ränta bottenlån	4 %	4 %
Avkastning eget kapital	8 %	8 %
Kapitalkostnad	5,44 %	4,48 %
Avgift Kreditgaranti/kr		
Nettonuvärde kr	-579 076 kr	2 769 704 kr

Källa: egna beräkningar.

11.2.4 Vidga kretsen av kreditgivare?

Avgränsningen av vilka kreditgivare som kan komma ifråga för statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande finns i kreditgarantiförordningen 1–2 §§. Där står att Boverket får lämna kreditgaranti

till *kreditinstitut enligt denna förordning*. Den uppräknings som följer i 2 § av vad som avses med "kreditinstitut" är förordningens egen och stämmer inte överens med den i närliggande regelverk. Den första punkten i 2 § avgränsar vilka aktörer som kan komma ifråga inom Sverige: "*Med kreditinstitut avses i denna förordning 1. svenska banker, kreditmarknadsföretag och försäkringsföretag*". I banklagen¹⁰ är kreditinstitut lika med bank- och kreditmarknadsföretag. I EU:s kapitalkravsförordning definieras kreditinstitut som ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning.¹¹

Att det endast är kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn som kan komma ifråga för en kreditgaranti framgår inte i kreditgarantiförordningen utan är underförstått genom att de tre typer av "kreditinstitut" som nämns i punkt 1 står under Finansinspektionens tillsyn. Men det är fler kreditinstitut som gör det. Utredningen bedömer att det är fullt möjligt redan inom ramen för den nuvarande kreditgarantiförordningen att ge även andra kreditgivare möjlighet att få en garanti. För att undvika förvirring i förhållande till annan lagstiftning föreslår utredningen att man använder begreppet *kreditgivare* i stället för kreditinstitut och att det i förordningen klargörs tydligare vad som gäller.

Utredningen anser att statlig kreditgaranti ska kunna lämnas till svenska banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsföretag, och andra företag som erbjuder lån till bostadsbyggande, och som står under tillsyn av Finansinspektionen. Det behövs däremot inga förändringar avseende utländska kreditgivare. Åtgärden skulle vidga tillämpningen något jämfört med idag.

Hög koncentration inom banksektorn

Som framgår i avsnitt 6.3.2 fanns det i slutet av 2016 totalt 117 banker med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige. Av dessa var 39 svenska bankaktiebolag, 29 utländska banker och filialer, 47 sparbanker och 2 medlemsbanker. Därtill finns utländska banker som har verksamhet i Sverige. Kreditmarknaden kännetecknas ändå av relativt hög

¹⁰ Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (CRR).

koncentration, där de fyra storbankerna Swedbank, Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken och Nordea i olika utsträckning är dominerande på olika delmarknader. Bankmarknaden kännetecknas av relativt höga inträdesbarriärer, vilket får betydelse för konkurrens-situationen på marknaden. Det handlar bl.a. om stordriftsfördelar, inläsningseffekter, infrastruktursamarbeten och regleringar.¹²

Mot bakgrund av koncentrationen på bankmarknaden och den potentiellt ökade närvaron av alternativ till bankerna som kreditgivare har utredningen övervägt att slopa kravet på att kreditgivare ska stå under Finansinspektionens tillsyn. Men detta skulle i stället lägga ansvaret för bedömningen av kreditgivarna på Boverket, som i så fall skulle behöva bygga upp en kompetens för att kunna göra sådana bedömningar. Det skulle medföra en kostsam dubbling av kompetenser, vilket utredningen inte anser rättfärdigas av de möjliga nyttorna. Boverket bör dock följa utvecklingen av potentiella kreditgivare och vid behov komma med ett förslag om översyn.

Förväntade effekter av att vidga kretsen av kreditgivare

Syftet med att ändå förorda en annan avgränsning av kretsen av möjliga kreditgivare, är i första hand att i förordningen tydliggöra vad som gäller. Antalet kreditgivare som på kort sikt tillkommer i den härigenom utvidgade kretsen är med all sannolikhet blygsamt. Utredningen bedömer ändå att den nya avgränsningen i förlängningen kan främja konkurrensen mellan kreditgivare och därigenom leda till en bättre tillgång till kapital. Utredningen ser inte att förändringen skulle medföra i nämnvärd utsträckning ökad administration för Boverket.

11.2.5 Proprieborgen i stället för en enkel borgen?

Statens åtagande när det gäller bostadskreditgarantierna är en enkel borgen, vilket framgår av konstruktionen i 7 § kreditgarantiförordningen. Av bestämmelsen framgår att långgivarens rätt till ersättning för förluster i första hand inträder vid försäljning av den belånade

¹² Konkurrensverket, 2016: *Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader.*

fastigheten. En förändring till att lämna garantin som proprieborgen, vilket utredningen diskuterar i kapitel 8, skulle alltså kunna genomföras genom en ändring i kreditgarantiförordningen.

En proprieborgen innebär att garantitagaren, dvs. kreditgivaren kan begära infriande av garantin så snart låntagaren, dvs. byggaktören fallerar med betalningen av räntor eller amorteringar.¹³ Det gör att garantigivaren snabbare och lättare får ut sin garanterade ersättning. Med enkel borgen, vilket gäller idag, måste garantigivaren först utkräva att panten realiseras, normalt sett att fastigheten säljs. Detta bör innebära att värdet av garantin för kreditgivaren ökar med en proprieborgen.

Från banksidan framhålls proprieborgen som ett bättre alternativ än enkel borgen och en övergång till proprieborgen antas öka användningen av kreditgarantierna. Ur bankernas perspektiv blir transaktionskostnaderna mindre med en proprieborgen; banken kan då omedelbart vända sig till borgenären, i det här fallet Boverket, i stället för att först kräva gäldenären, dvs. byggaktören, vid sen betalning. Det uppfattas också av en del kreditgivare som att en proprieborgen minskar kapitaltäckningskravet, vilket inte en enkel borgen gör, men enligt uppgift till utredningen från Finansinspektionen måste bankerna ha samma kapitaltäckning vid proprieborgen som vid enkel borgen. I så fall påverkas bankernas utlåningskostnader inte av en övergång från enkel borgen till proprieborgen.

En negativ effekt kan i stället vara att bankens incitament att bidra till att projekt med temporära betalningssvårigheter fullföljs minskar. Detta genom att risken överförs till borgenären, dvs. Boverket, som därmed får ansvaret för att bedöma projektets framtidsutsikter. Särskilt i tider av finansiell kris är det, baserat på tidigare erfarenheter av snabbt fallande marknad, rimligt att anta att banken snabbare kommer att kräva ut borgensåtagandet och därigenom möjligtvis bidra till en nedgång på marknaden.

Situationen för den som bygger är som bäst oförändrad vid en proprieborgen jämfört med en enkel borgen. För borgenären ökar däremot risken att banken begär infriande av borgensåtagandet, vilket är en försämring jämfört med nuvarande situation.

¹³ För att vara exakt så skulle långivaren kunna välja att kräva borgensmannen på räntor och amorteringar redan innan fallissemang skett.

En övergång till proprieborgen kan också förväntas öka de administrativa kostnaderna för Boverket, vilket måste kompenseras via garantiavgifterna.

Sammantaget gör detta att utredningen *inte* förordar en övergång från enkel borgen till proprieborgen.

11.2.6 Bibehållen regressrätt

Avtalet om kreditgaranti tecknas mellan Boverket och banken och skyddar banken mot en eventuell kreditförlust. Boverket har regressrätt, vilket innebär att Boverket tar över denna fordran gentemot låntagaren. Utredningen har inte uppfattat att regressrätten ifrågasätts av professionella aktörer, som bygger hyresfastigheter för egen förvaltning men regressrätten är sannolikt en bidragande orsak till att kreditgarantin inte utnyttjas av enskilda hushåll som vill bygga sig ett egnahem på en svagare marknad. Om staten vill främja byggande av egnahem där marknadsvärdena är låga skulle hushållen behöva avlastas del av risken. Utredningen har därför analyserat möjligheterna att åstadkomma detta.

Regressrätten regleras generellt i förordningen om utlåning och garantier. Av denna följer att en myndighet som utfärdat en garanti ska säkerställa att kreditgivarens rätt mot låntagaren överläts till staten för den händelse garantin infrias och ersättning betalas ut. Det är alltså inte möjligt att ta bort regressrätten i sig. Av kreditgarantiförordningen framgår sedan att staten helt eller delvis kan efterskänka en regressfordran om låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmättningsbara tillgångar. Boverket ska bedöma om låntagaren inte heller senare kommer att kunna betala fordran. Detta görs dock alltid individuellt, inte för särskild upplåtelseform eller utifrån ”svag marknad”. En annan lösning i det enskilda fallet är att hushållet ansöker om skuldsanering.

Utredningen anser att det inte är lämpligt att staten medverkar till överbelåning av bostad för enskilda hushåll. Om staten vill främja byggandet av egnahem på landsbygden behöver det göras genom att i stället *minska* lånebehovet, vilket skulle kunna åstadkommas med ett investeringsstöd. Utredningen bedömer att det vore en tydligare och mer effektiv åtgärd i förhållande till syftet. De ekonomiska

effekterna blir mer överblickbara i tid och till omfattning med ett kontant stöd, såväl för det enskilda hushållet som för staten.

11.2.7 Möjligheter att förbättra kreditgarantierna inom ramen för nuvarande förordning

Utredningen ser även möjligheter att förbättra kreditgarantierna inom ramen för nuvarande förordning Vi menar t.ex. att Boverket bör överväga om det går att ge besked om avgiften i ett tidigare skede, något som skulle underlätta för projektutvecklare med små marginaler. Boverket skulle kunna se över avgiftsmodellen för att eventuellt kunna hålla lägre avgifter. Förutsatt att omfattningen av garantigivningen ökar bör man också överväga att införa avgiftsklasser, vilket även det skulle öka förutsägbarheten och möjligheterna för mindre aktörer att räkna på garantins effekt. Utredningen menar också att om inte särskilda skäl talar emot bör Boverket kunna utgå från bankens bedömning av marknadsvärdet, om banken kommer fram till ett högre värde än Boverket. Ytterligare ett problem är den oklarhet som råder kring värdet av garantin vid kreditprövningen. Här borde ramavtalen kunna bli mer klargörande. Utredningen menar slutligen att Finansinspektionen borde kunna skingra oklarheten kring garantins effekt på kapitaltäckningskraven.

11.2.8 Subventionering av garantiavgifterna?

Avgifterna för kreditgarantierna ska enligt den statliga garanti- och utlåningsmodellen motsvara den förväntade förlusten. Bedömningen av vilken avgift som behöver tas ut görs huvudsakligen för varje enskilt garantiavtal. Det gör att avgiften blir hög där projektrisken är hög. Detta avspeglas i att där marknadsvärdena är mycket låga används inte kreditgarantierna, och utredningen har därför övervägt en subvention av garantiavgiften i lägen där en riskavspeglande avgift skulle överstiga en viss nivå. Men det är tveksamt om en subvention av garantiavgifterna i sig skulle avhjälpa de problem med finansieringen som finns där marknadsvärdena är betydligt lägre än produktionskostnaden. Kreditgivaren måste ju ändå göra en självständig bedömning av återbetalningsförmågan.

Dessutom finns en komplikation. Avgiften betalas i sin helhet av garantitagaren, dvs. kreditgivaren, medan en subvention skulle behöva riktas till låntagaren, dvs. byggaktören. Eftersom det inte finns någon garanterad transparens mellan kreditgivaren och byggaktören blir det svårt att säkra att subventionen verkligen når byggaktören, vilket torde vara nödvändigt för att stödet ska vara förenligt med statsstödsreglerna. Det kan också bli komplicerat om garantitagaren skulle vilja kombinera en statlig kreditgaranti som innehåller en subvention med t.ex. ett investeringsstöd.

Av dessa skäl avstår utredningen från att föreslå en subvention av kreditgarantiavgifterna.

11.3 Statliga marknadskompletterande topplån

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på ett system med förmånliga statliga topplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande.

Utredningen har fått bekräftat att även om det för närvarande generellt sett är god tillgång på kapital så är det inte sällan svårt att få lån till bostadsbyggande på svagare marknader. Det gäller framförallt under byggtiden. De kontakter utredningen har haft visar att såväl mindre aktörer som aktörer på svaga bostadsmarknader kan ha problem att klara bankens krav på eget kapital. Statliga topplån skulle ge möjlighet till en högre sammanlagd belåningsgrad och möjliggöra bostadsprojekt som annars skulle stupa på att det inte gick att få tillräcklig finansiering. Utredningen har övervägt olika alternativ till avgränsning av och förutsättningar för statliga topplån för bostadsbyggande. Utredningen har även övervägt olika sätt att allokera medel för statliga topplån och vilken instans som ska hantera en sådan kreditgivning.

Statliga lån kan främja bostadsutveckling på svagare marknader

Utredningen ser flera ändamål med statliga topplån för bostadsbyggande, framförallt under byggtiden. De kan ha betydelse för att lösa bland annat följande bostadsförsörjningsfrågor:

- Nyproduktion av hyresrätter på svagare marknader, där det finns ett behov av nya bostäder men inte går att få tillräcklig belåning på rimliga villkor.
- Renovering och upprustning av hyresbostäder i socioekonomiskt svaga bostadsområden.
- Tillgång till finansiering för bostadsbyggande vid lågkonjunktur och finansiella kriser.

Den lösning utredningen har landat i innebär marknadskompletterande topplån utan inslag av subvention, som ska komplettera bottenlån som tas på den ordinarie kreditmarknaden, samt en rimlig insats eget kapital. För att säkerställa att lånet är marknadskompletterande behöver räntan ligga något högre än bottenlånet. Upplägget innebär att det alltid kommer att vara mer fördelaktigt att lösa finansieringen med bottenlån på den ordinarie kreditmarknaden, vilket gör att det inte föreligger någon risk för överutnyttjande utan de statliga topplånen kommer enbart att efterfrågas av byggaktörer som saknar möjlighet att få finansiering på annat sätt. Det uppstår inte heller någon konflikt med EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Detta sammantaget gör att det blir onödigt med begränsningar i form av att kommunen ska visa på behovet eller restriktioner vad gäller hyresnivåer eller fördelning av bostäderna. Att avstå från sådana begränsningar ligger i linje med utredningens strävan efter transparens och enkelhet i utformningen av statliga åtgärder.

Utredningen bedömer att det inte heller behöver anges någon gräns för hur stor andel av projektet som ska finansieras med ett reguljärt bottenlån, utan att marknaden härvidlag kommer att reglera sig själv. Byggaktörer kommer i första hand att försöka få ett reguljärt bottenlån från kommersiella kreditgivare och först i andra hand efterfråga marknadskompletterande statliga topplån.

Förväntade effekter av att införa statliga topplån

Utredningen ser att det byggs för få bostäder i ett antal kommuner i landet. Det exakta behovet av nya bostäder är osäkert, till följd av tidigare avfolkning och därmed en osäkerhet kring hur mycket av den senaste befolkningsökningen som blir bestående. En osäkerhet

om utvecklingen på arbetsmarknaden kan vara en bidragande faktor. Ett ökat bostadsbyggande kan möjligtvis bidra till att företag stannar eller expanderar – eller att nya företag byggs upp, när tillgången på arbetskraft ökar. Möjligheten att få arbete är en av de viktigaste aspekterna för människor när det gäller om man ska stanna kvar på orten eller inte, och har därmed stor betydelse för efterfrågan på bostäder. Bostadsmarknaden och arbetsmarknaden är beroende av varandra.

Effekterna av det statliga topplånet beror på hur stort problemet är att få ihop finansieringen på de svagare marknaderna, samt hur stor efterfrågan på och betalningsförmågan för bostäder är. Utredningen har inte kunnat kvantifiera problemet att få finansiering. Något som komplicerar bedömningen av effekterna är att statliga topplån troligtvis ofta kommer att kombineras med andra åtgärder, som kreditgarantier för bottenlånet. Det försvårar en isolerad bedömning av effekterna av topplånet. Det statliga topplånet leder inte per automatik till låga boendekostnader, men i kombination med andra åtgärder, t.ex. ett villkorat investeringsstöd kan topplånen ha viss betydelse för boendekostnaderna.

Utredningen bedömer att statliga topplån, tillsammans med övriga förslagna åtgärder, kan komma att spela stor roll för att säkra tillgången till finansiering, framförallt i tider med mera begränsad tillgång till lån. Med hänsyn till av ovan beskrivna osäkerhetsfaktorer kan vi bara göra en grov bedömning av effekten i antal bostäder räknat. Under antagande om att de statliga topplånen skulle komma till användning i 100 kommuner och att det byggs i genomsnitt 20 lägenheter per år i dessa kommuner, skulle effekten bli att cirka 2 000 fler bostäder byggs. Utredningen bedömer att effekten i vart fall bör hamna mellan 1 000 och 3 000 bostäder per år.

11.3.1 Almi en lämplig aktör

Utredningen föreslår att Almi Företagspartner AB (Almi) får i uppdrag att hantera marknadskompletterande statliga topplån för bostadsutvecklingsprojekt.

Almis nuvarande utlåningsverksamhet rimmar väl med topplån för bostadsutveckling

Almi är ett av staten helägt aktiebolag under Näringsdepartementet. Almi bedriver sin verksamhet enligt lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag och förordningen (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag. Almi lyder dessutom under aktiebolagslagen (2005:551).

De främsta syftena med Almis verksamhet är att stärka det svenska näringslivets utveckling och verka för en hållbar tillväxt samt medverka till att utveckla och finansiera små och medelstora företag. Ett viktigt medel för att uppnå dessa syften är Almis marknadskompletterande lån till små och medelstora företag. Storleken på Almis utlåningsportfölj uppgår till cirka 5,5 miljarder kronor.

Utgångspunkten för att ett lån via Almi ska betraktas som marknadskompletterande är att låntagaren försökt men inte lyckats få hela finansieringsbehovet tillgodosett genom andra långivare, t.ex. banker, och därför behöver ytterligare en finansiär. Denna affärsmodell, med direktutlåning som komplement till bankernas utlåning, innebär att Almi regelbundet utvecklar finansieringslösningar tillsammans med banker. Enligt Almi har ”bärkraften i idén och företagets framtidspotential” större betydelse än de reala tillgångarna, en utgångspunkt som utredningen menar kan fungera bra även i förhållande till bostadsprojekt på svaga marknader.

Almi har byggt upp en kompetens bestående av medarbetare med erfarenhet av att arbeta mot företag och entreprenörer som har behov av finansiering för att utvecklas. Almis företagslån vänder sig till företag med upp till 250 anställda i alla branscher, även byggbranschen. Almi har också en stark regional och lokal närvaro, kombinerat med en nationell samordning, vilket utredningen uppfattar som en stor fördel när det gäller långivning till bostadsutvecklingsprojekt. Däremot har Almi ingen särskild kompetens inom fastighetsvärdering och lån till bostadsutveckling.

Utredningen ser också en fördel i att Almi har erfarenhet av att arbeta med lösningar som ska fungera under finansiell kris. Under den senaste finanskrisen utökades Almis lånefond med två miljarder kronor, vilket skapade förutsättningar för staten att bl.a. rädda ett

antal bolag från onödiga konkurser i samband med att bankernas krediter drogs in.¹⁴

Sedvanlig kreditprövning och riskavspeglande ränta

Utredningen bedömer att Almis nuvarande principer och tillvägagångssätt för kreditbedömningar och fastställande av räntevillkor kan tillämpas även för marknadskompletterande statliga topplån till bostadsproduktion. Almis roll är att ta lite större risk, där ingen annan är beredd att göra det. För att kompensera för högre kreditrisk och för att inte konkurrera med andra kreditgivare ligger räntan på Almis nuvarande lån över genomsnittlig bankränta. Utredningen menar att villkoren för de föreslagna topplånen för bostadsbyggande, i likhet med vid Almis nuvarande långivning, ska fastställas utifrån en bedömning av byggaktörens återbetalningsförmåga och byggprojektets förutsättningar. För att ansluta till Almis lånemodell bör topplånet få täcka högst 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet, såvida det inte finns särskilda skäl för en högre belåningsgrad. Normalt sett kommer det inte att bli fråga om så stora topplån, eftersom en grundläggande förutsättning är att projektutvecklaren först ska ha uttömt möjligheterna att få finansiering genom ett bottenlån på den ordinarie kreditmarknaden.

Synergieffekter med utlåning till tillväxtföretag och bostadsbyggande

Utredningen ser möjligheter till positiva synergieffekter av att Almis utlåningsverksamhet inriktas på att främja både etablering av nya tillväxtbolag och nyproduktion av bostäder. Eftersom lokal näringslivsutveckling många gånger förutsätter en ökad bostadsproduktion, för att kunna attrahera och behålla arbetskraft, kan det finnas synergieffekter mellan lokal näringslivsutveckling och bostadsbyggande, vilket skulle kunna avspeglas i lånemöjligheterna för bostadsbyggande. En annan synergieffekt kan ligga i att riskbedömning av krediter till såväl tillväxtföretag som byggaktörer kan förbättras, genom att Almis överblick över lokala marknadsförutsättningar förbättras.

¹⁴ Almis webbplats, november 2017.

Behov av stöd i förordning och ägaranvisning

Utredningen bedömer att både lagen om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag och förordningen om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag behöver kompletteras för att Almi ska kunna ansvara för marknadskompletterande statliga topplån till ny- och ombyggnad av bostäder. Kompletteringar behöver göras av:

- inledande bestämmelser med övergripande syfte och målgrupp i 1 § i lagen respektive förordningen
- särskilda bestämmelser om stöd i förordningen
- ägaranvisning och bolagsordning.

Inledande bestämmelser med övergripande syfte och målgrupp

Av 1 § lagen om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag framgår att regionala utvecklingsbolag med uppgift att främja näringslivets utveckling på regional nivå, dvs. Almi, får pröva frågor om stöd till näringsidkare inom bolagets verksamhetsområde. Av 1 § i förordning om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag framgår vidare att Almi får lämna finansiering i syfte att främja innovation inom näringslivet och etablering av nya företag samt för att utveckla små och medelstora företag.

Eftersom det i Almis nuvarande ägardirektiv inte explicit framgår att Almi ska erbjuda marknadskompletterande topplån till ny- och ombyggnad av bostäder menar utredningen att 1 § i både lagen om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag och i förordningen om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag behöver kompletteras, i syfte att tydliggöra att Almi även har i uppdrag att lämna marknadskompletterande statliga topplån till bostadsbyggande.

Särskilda bestämmelser om stöd i förordningen

I förordningen om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag finns särskilda bestämmelser om stöd. Med stöd avses där inte bara bidrag utan även till exempel lån och garantier.

Utredningen föreslår att förordningen kompletteras med särskilda bestämmelser om stöd till nyproduktion av bostäder, med angivande

av vilka typer av bostadsutvecklingsprojekt och upplåtelseformer som ska kunna få statliga topplån via Almi. Utformningen av dessa bestämmelser ska i möjligaste mån ansluta till den befintliga förordningen. Utredningen anser också att bestämmelserna så långt möjligt bör samordnas med bestämmelserna i den föreslagna nya kreditgarantiförordningen (se avsnitt 11.2). Statliga topplån bör kunna ges till samma typer av bostadsutvecklingsprojekt som kan få kreditgarantier, dock inte för kostnader under projekteringsfasen och inte heller för förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. I dessa fall är det knappast aktuellt med topplån. Topplån bör vidare kunna lämnas till samma upplåtelseformer som kan få kreditgaranti, dock inte för egnahem. Det skulle kunna komma i konflikt med bolånetaket (se även avsnitt 11.2.6).

Ägaranvisning att underlätta finansiering av bostadsbyggande på svagare marknader

Utredningen bedömer att Almis nuvarande ägaranvisning behöver kompletteras för att förtydliga Almis ansvar att underlätta finansiering av bostadsbyggande på svagare marknader.

Alternativ till Almi – SBAB eller en statlig bostadsfond

SBAB Bank AB är en helägd statlig bank med inriktning på bland annat kreditgivning till bostadsrättsföreningar och fastighetsbolag i Sverige. En naturlig lösning hade varit att låta SBAB även hantera statliga topplån. Något som talar mot att ge uppdraget till SBAB är att SBAB inte längre har någon regional organisation. Om uppdraget ändå ges till SBAB, skulle den regionala organisationen behöva återuppbyggas. En fördel med Almi är också att Almi har en tydlig marknadskompletterande roll, medan SBAB konkurrerar på kommersiella villkor med övriga banker och kreditgivare.

En statlig investeringsfond för bostadsutveckling

Ett annat alternativ till att ge Almi uppdraget att hantera statliga topplån är att skapa en ny bostadsfond, i form av ett statligt helägt aktiebolag direkt under Näringsdepartementet. Som ett alternativ till direkta statliga anslag kan en sådan fond finansiera utlåningsverksamhet genom att i eget namn emittera obligationer. Det skulle kunna göras i form av någon typ av ”social impact bonds”, t.ex. för *bostadsutveckling på svagare marknader* eller för *socialt hållbar bostadsutveckling*. Vid behov kan staten ställa ut garantier till obligationsinvestorerna. Fonden skulle då agera enligt samma principer som tillämpas i andra länder för så kallade ”bond aggregators” (jfr avsnitt 6.3.4, 10.3.1 och 10.4).

En sådan fond kan antingen arbeta med direktutlåning till bostadsprojekt eller låna ut pengar till privata skuldfonder, som i sin tur lånar ut pengar till bostadsprojekt. Ett sådant upplägg motsvarar den fond-i-fondlösning som har skapats för det statliga Saminvest AB, där fokus ligger på samfinansiering av ägarkapital genom ett samarbete mellan den statliga fonden och privata riskkapitalfonder.¹⁵ När Almi redan finns förefaller detta som en onödigt långtgående lösning.

11.3.2 Hur främja egnahemsbyggande på svaga marknader?

Parlamentariska landsbygdskommittén har föreslagit en form av statliga topplån som skulle rikta sig till ett speciellt urval av kommuner och avse alla upplåtelseformer. Utredningens förslag till statliga topplån svarar mot Landsbygdskommitténs förslag men utan avgränsning till vissa kommuner. Utredningens förslag låter i stället tillgången till statligt lån bero på vilka möjligheter som erbjuds på den ordinarie kreditmarknaden vid varje givet tillfälle. De statliga lånen blir därmed marknadskompletterande och kan förväntas komma till användning just på svagare marknader, där det annars är svårt att få finansiering.

En annan skillnad är att utredningens förslag innebär att lånemöjligheten begränsas till bostadsprojekt som avser hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Utredningen menar att staten

¹⁵ SOU 2015:64 *En fondstruktur för innovation och tillväxt*.

inte bör medverka till att enskilda hushåll skuldsätter sig över marknadsvärdet på huset. Det skulle dessutom kräva att man inför ett undantag från det nyligen införda bolånetaket. Utredningen har övervägt att inkludera gruppbyggda småhus med äganderätt, som byggs av företag, men kommit fram till att marknadsrisken till sist ändå bärs av ett enskilt hushåll.

11.4 Andra åtgärder för att underlätta bostadsfinansiering på svagare marknader och för mindre aktörer

11.4.1 Hyresförlustgaranti

Sveriges befolkning ökar sedan en tid tillbaka mycket kraftigt. Nästan alla kommuner växer, även en hel del av de kommuner som ganska nyligen hade en kontinuerlig befolkningsminskning. Som visas i kapitel 7 ställer det här stora krav på enskilda små kommuner, som lokalt har att hantera en befolkningsökning som inte kunnat förutses av SCB, än mindre av enskilda kommuner själva (se t.ex. tabell 7.1). Det finns i många fall en betydande osäkerhet om framtida efterfrågan. Dessa kommuner står inför stora utmaningar i att klara bostadsförsörjningen för en ökad befolkning, samtidigt som varken kommunala bostadsbolag eller lokala privata byggaktörer är beredda att investera i projekt med på sikt svårbedömd vakansrisk. Utredningens bedömning är att det då inte hjälper med enbart kreditgarantier eller statliga lån för att få till stånd det bostadsbyggande som behövs, utan att det också krävs att staten är med och delar risken för framtida hyresförluster, för den händelse befolkningen åter skulle minska i den aktuella kommunen.¹⁶

Till byggaktörer i kommuner där befolkningsutvecklingen vänt

Utredningen menar att den som bygger hyresbostäder för egen förvaltning i en kommun där befolkningen ökat med minst 2 procent sammanlagt de senaste tre åren, men dessförinnan varit en befolk-

¹⁶ Ett liknande resonemang förs när det gäller de nuvarande investeringsstöden till hyresbostäder, där regeringen beslutat att den högsta stödnivån även ska gälla i kommuner som står inför omfattande fysiska förändringar, som står utanför kommunens kontroll (se 7.1).

ningsminskning under minst fem av tio år, ska kunna ansöka om en statlig garanti för eventuella framtida hyresförluster. De fem åren av befolkningsminskning behöver inte avse en sammanhängande period. Inte heller bör det ställas några krav på hur omfattande denna minskning ska ha varit. Kriterierna stämmer för närvarande (december 2017) in på 73 kommuner, de flesta med mindre än 25 000 invånare.

Risken bör delas mellan staten och fastighetsägaren

Det är angeläget att inte undanröja incitamentet för fastighetsägaren att göra en noggrann bedömning av efterfrågan och att vid varje tillfälle vidta de åtgärder som behövs för att få bostäderna uthyrda. Risken för en hög vakansgrad bör därför delas mellan staten och fastighetsägaren. Utredningen anser att en garanti ska kunna lämnas för *hälften* av framtida hyresförluster i händelse av vakanser till följd av vikande efterfrågan. Garantin bör kunna infrias från 6 månader efter att bostäderna blivit färdiga för uthyrning och som längst under 15 års tid. Karenstiden på 6 månader överensstämmer med den som tillämpas av t.ex. HSB och Riksbyggen i deras garantier gentemot nybildade bostadsrättsföreningar. Avgränsningen till 15 år tillämpas för presumtionshyror och undantag från fastighetsavgift för nybyggda bostäder. Fastighetsägaren bör ha möjlighet att välja en kortare avtals-tid. Ett garantiavtal bör kunna omfatta ett belopp om högst 15 miljoner kronor under garantitiden.

Rimliga hyror

En i övrigt villkorslös hyresförlustgaranti kan ändå innebära viss moralisk risk och därmed en risk för en felallokering av ekonomiska resurser. En byggaktör kan som resultat av hyresgarantin t.ex. välja att bygga för många eller för dyra lägenheter. Eller av någon anledning avvakta med att hyra ut lediga lägenheter, om hyresintäkterna från de uthyrda lägenheterna, tillsammans med statens ersättning för vakanserna, skulle räcka för att upprätthålla lönsamheten. För att motverka denna risk behöver hyresförlustgarantin kopplas till en begränsning vad gäller hyresnivåerna och till krav på att hyresvärden vid varje tillfälle vidtar de åtgärder som behövs för att lägenheterna ska hyras ut.

Utredningen har övervägt att knyta hyresförlustgarantin till samma hyresnormer som gäller för investeringsstödet till hyresbostäder, men funnit att det inte är lämpligt att ställa samma krav på aktörer som inte erhåller investeringsstödet. Garantin kan mycket väl kombineras med ett investeringsstöd och i så fall gäller den aktuella hyresnormen. I annat fall menar utredningen att fastighetsägaren ska visa att hyresnivåerna är rimliga. Det bör också vara ett krav att hyrorna ska fastställas genom förhandling enligt hyreslagen och att hyresnivån under avtalstiden ska följa genomsnittlig hyresutveckling på orten. Om det visar sig att hyresförlustgarantin skulle kunna vara attraktiv även för kooperativa hyresrättsföreningar kan man överväga att göra undantag från kravet på förhandlade hyror om det är fråga om en kooperativ hyresrättsförening. Hyresnivån i kooperativ hyresrätt baseras på självkostnaden, vilket borde räcka för att den ska anses vara rimlig.

Det kan vara svårt att kontrollera att hyresvärden gör allt som kan göras för att lägenheterna ska bli uthyrda. Det man kan göra är att i förordningen uttryckligen klargöra att hyresvärden inte har rätt till ersättning om hen motverkar att lägenheterna i huset hyrs ut, eller inte vidtar de åtgärder som behövs för att få lägenheterna uthyrda. Därigenom öppnas en möjlighet för staten att återkräva ersättning som betalats ut på oriktiga grunder. Det gör också att bostadssökande kan påtala om lediga lägenheter inte skulle ställas till förfogande.

Tecknas senast vid påbörjandet

Avsikten är att hyresförlustgarantin ska minska osäkerheten i kalkylen för byggaktören och därmed göra det lättare att få lån. Syftet är underlätta finansiering av bostadsbyggande på orter där osäkerheten annars är för stor. För att nå denna stimulanseffekt behöver avtalet om hyresförlustgaranti tecknas senast då byggnadsarbetena påbörjas.

Riskbaserad men enhetlig avgift – och eventuellt viss subvention

Hyresförlustgarantin bör hanteras av Boverket, som också ska fastställa avgiften för garantin, med utgångspunkt i en värdering av statens risk, på samma sätt som enligt den statliga garantimodellen. Boverket bör överväga om det är möjligt att betrakta dessa garantier som en grupp och sätta en enhetlig avgift, dvs. en enhetlig procentsats av det garanterade beloppet. Utredningen har inte möjlighet att beräkna vad som skulle utgöra en riskavspeglande avgift men ser en risk att garantin inte blir attraktiv om hela avgiften ska betalas av garantitagaren. Det beror på i vilken utsträckning närvaron av en garanti påverkar kalkylen och uppväger kostnaden för garantin. Utredningen bedömer att det behöver finnas en möjlighet att anslagsfinansiera en del av avgiften. Boverket bör få i uppdrag att ta fram en avgiftsmodell och göra en bedömning av om och i så fall i vilken omfattning avgiften behöver subventioneras, samt utifrån det beräkna hur stort ett årligt anslag behöver vara.

En egen garantiförordning och en garantiram

Statliga garantier lyder normalt sett under förordning (2011:211) om utlåning och garantier men definitionen av en garanti i denna förordning förutsätter att det finns både en garantitagare och en garantigäldenär. Vid en hyresförlustgaranti utgörs parterna av staten, genom Boverket, och garantitagaren och det finns alltså ingen garantigäldenär. Utredningens slutsats är att den föreslagna hyresförlustgarantin kräver en egen förordning och att det dessutom krävs en ändring i förordningen om utlåning och garantier i form av ett nytt undantag, som säger att den förordningen inte är tillämplig på statlig hyresförlustgaranti. Flertalet bestämmelser i förordningen om utlåning och garantier är dock relevanta för förslaget till statlig hyresförlustgaranti och har förts över till den nya förordningen.

Det krävs också en garantiram, som beräknas utifrån följande antaganden. Vi utgår från ett behov av att använda hyresförlustgaranti i 73 kommuner. I dessa kommuner byggs 20 lägenheter vart femte år, vilket betyder 4 380 lägenheter. Garantin gäller i 15 år med 6 månaders karenstid efter färdigställandet. Den effektiva garantitiden blir då 14,5 år. Lägenheterna har en genomsnittshyra på 1 500 kr/kvm och år och en genomsnittlig storlek på 65 kvm, vilket

ger en årshyra på 97 500 kronor per lägenhet. Garantin antas tecknas för en vakansgrad på i genomsnitt 25 procent och täcker sedan 50 procent av uppkomna hyresförluster. Behovet av kreditram kan då beräknas som: 4 380 lägenheter x 97 500 kronor x 25 procent x 14,5 år x 50 procent = 774 028 125 kronor. Utredningen föreslår en kreditram på 1 miljard kronor, vilket med samma antaganden skulle räcka till ungefär 5 650 lägenheter.

Tabell 11.2 Antaganden för beräkning av kreditram för hyresförlustgarantin

	Antaganden
Antal kommuner	73
Antal lägenheter	4 380
Lägenhetsstorlek	65 kvm
Årshyra	1 500 kvm
Årshyra per lägenhet	97 500
Garantitid	15 år
Karenstid	6 månader
Vakansgrad	25 %
Garanti	50 %
Kreditram	774 028 125 kr

Ett stöd av mindre betydelse till tjänster av allmänt intresse

Om det blir så att garantitagaren inte ska betala en marknadsmissig avgift, kan garantiordningen utgöra statsstöd i EU-rättslig bemärkelse. Utredningen föreslår därför att hyresförlustgarantin lämnas som ett stöd av mindre betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett sådant stöd som ges inom ramen för en garantiordning ska behandlas som ett genomsynligt stöd av mindre betydelse om det garanterade lånebeloppet inte överstiger 3 750 000 euro per företag. Det föreslagna maxbeloppet på 15 miljoner kronor ligger väl under det taket.¹⁷

¹⁷ Artikel 2 punkt 4 d i Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Förväntad effekt av en statlig uthyrningsgaranti

Utredningen bedömer att en hyresförlustgaranti enligt ovan skulle göra det lättare att få lån till hyresbostadsprojekt på svagare marknader. I tabell 11.2 visas ett exempel på hur en hyresförlustgaranti kan påverka nettonuvärdet av ett projekt och därmed investeringsbeslutet. Kalkylen är starkt förenklad för att tydligare visa den möjliga effekten av garantin. Är nettonuvärdet positivt, bör i normalfallet ett projekt genomföras. Förutsatt att garantiavgiften inte överstiger nettonuvärdet av projektet, så kommer med hjälp av hyresförlustgarantin ett antal projekt att genomföras, vilka annars, till följd av en hög förväntad vakansgrad eller en svårbedömd risk för vakanser, inte hade genomförts. I tabell 11.3 ges ett konkret exempel på hur hyresförlustgarantin under vissa antaganden kan få kalkylen att tippa över, så att ett projekt med högre förväntad vakansgrad än normalt, som inte hade genomförts utan garantin, blir lönsamt med garantin. För att det ska löna sig att teckna garantin får avgiften för garantin dessutom inte överstiga nuvärdet av garantins värde. Med en garanti som täcker 50 procent av eventuella hyresförluster bör garantiavgiften i exemplet inte överstiga 507 988 kronor.

Tabell 11.3 Exempel på effekt av en hyresförlustgaranti i 15 år

Beräkning utan garantiavgift. Hela karenstiden lagd på år 1, total livslängd 50 år

Kostnad kr/kvm	30 000
BOA kvm	700
Antal lägenheter	10
Hyra kr/kvm	1 200
Real ränta	4,5 %
Inflation	2 %
Normal Vakans	2,5 %
Förhöjd vakans	10 %
Karenstid	6 mån
Garantitid	15 år
Nettonuvärde normal vakans	1 483 572 kr
Nettonuvärde förhöjd vakans	-174 894 kr
Nettonuvärde med 50 % garanti	507 988 kr

Källa: egna beräkningar.

Utredningen ser hyresförlustgarantin som ett smörjmedel för att överhuvudtaget få till stånd ett bostadsbyggande på orter där det nu behövs bostäder för att möta en aktuell befolkningsökning, men där historien, och därmed den kollektiva erfarenheten, är att kommunen präglas av utflyttning.

11.4.2 Startbidrag för byggemenskaper

En byggemenskap är en grupp människor som utifrån sina egna behov och önskemål tillsammans planerar, låter bygga och flyttar in en bostadsfastighet (se avsnitt 7.3.5.). Utredningen menar att byggemenskaper borde kunna utgöra en alternativ form för planering och finansiering på orter eller i lägen där efterfrågan visserligen är begränsad, men där det ändå finns en väl definierad efterfrågan på ett tillskott av bostäder. Framförallt i lägen där det inte finns något intresse från kommersiella aktörer att bygga bostäder kan byggemenskaper ha en funktion att fylla. Genom att anvisa mark till en byggemenskap kan kommunen fånga upp ett lokalt engagemang och låta nyproduktionen i högre grad styras av behov och önskemål från dem som faktiskt ska bo där. Det finns kommuner som visar ett aktivt intresse för denna planeringsform men det skulle behöva komma fram fler exempel på hur man kan driva en byggemenskap i mål.

Eftersom det inte finns någon kommersiell aktör som står bakom och kan stå för utgifter under det inledande skedet, krävs att byggemenskapen kan få ihop ett startkapital genom ekonomiska bidrag från medlemmarna. Det kan ställa ganska stora krav på ekonomisk styrka hos dem som vill engagera sig i en byggemenskap. Utredningen om bostäder för äldre föreslog ett statligt startbidrag till byggemenskaper på upp till 300 000 kronor för utgifter under det inledande skedet, t.ex. för att anlita en projektsamordnare.¹⁸

Utredningen ansluter sig till det förslaget och hänvisar till betänkandet SOU 2015:85 när det gäller konstruktion och villkor, dock med följande skillnader: Den ekonomiska föreningens medlemmar bör själva ha satsat minst 10 000 kronor var (i stället för 5 000 kronor). Kravet bör preciseras till att antalet betalande medlemmar ska mot-

¹⁸ SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.*

svara ungefär det antal lägenheter som avses uppföras och stödets storlek bör stå i rimlig proportion till antalet insatser. Begränsningen till viss upplåtelseform tas bort.

I korthet innebär förslaget ett startbidrag till byggemaskaper, som kan lämnas under förutsättning att 1) de som ska bo i de planerade bostäderna har bildat en ekonomisk förening där ett antal medlemmar motsvarande det ungefärliga antalet lägenheter har satsat minst 10 000 kronor var och 2) det finns en markanvisning eller ett motsvarande avtal med ett bostadsföretag eller en markägare om tillgång till en fastighet att bebygga eller bygga om. Ansökan ska avse budgeterade kostnader på upp till 300 000 kronor för ett bostadsprojekt.

Stödet bör hanteras av Boverket och lämnas som ett tillfälligt stimulansbidrag under en femårsperiod. Utredningen vill understryka vikten av att Boverket i samband med lanseringen av startbidraget också tar fram och sprider lättillgänglig information om vad byggemaskaper är och vilken funktion de kan ha i bostadsförsörjningen och att stimulansseffekten av stödet utvärderas.

Bedömd effekt av ett startbidrag till byggemaskaper

Stödet har dimensionerats för att täcka kostnaderna för att anlita en professionell projektsamordnare på konsultbasis. Det föreslagna maxbeloppet räcker till cirka 300 konsulttimmar eller 8 veckors heltidsarbete. Utredningen om bostäder för äldre föreslog ett årligt anslag på 10 miljoner kronor, vilket skulle räcka till ett trettiotal projekt per år – om alla skulle söka maximalt belopp. Vi bedömer att efterfrågan inte är fullt så stor. Baserat på antalet byggemaskaper som finns i Sverige, både färdigställda och i projekteringsfasen, verkar en efterfrågan på mellan 5 och 15 startbidrag per år, motsvarande mellan 50 och 300 lägenheter, mer rimlig.

Tabell 11.4 Möjlig effekt av ett startbidrag till byggemskaper vid olika anslag för en subvention på upp till 300 000 kronor per projekt

Kostnad för administration är inte inräknad

Årligt anslag mnkr	Antal projekt per år om alla söker maxbeloppet	Antal projekt på fem år	Antal lägenheter på fem år
1,5	5	25	75–100
3	10	50	150–200
4,5	15	75	225–300

11.4.3 Översyn av K3-regelverket

Mot bakgrund av att nedskrivningsreglerna enligt K3-regelverket upplevs som ett hinder för bostadsbyggande på svagare marknader och för mindre aktörer (se avsnitt 7.2.3), föreslår utredningen en mindre översyn av K3-regelverket. Översynen ska avse hur man räknar fram nuvärdet av ett framtida kassaflöde vid bestämningen av nyttjandevärdet av en nybyggd bostadsfastighet (se avsnitt 6.7). Inriktningen bör vara att diskonteringsräntan ska sättas utifrån faktisk finansieringskostnad utan att behöva ta hänsyn till ett högt direktavkastningskrav vid den tänkta framtida försäljningstidpunkten. Utredningen bedömer att det skulle underlätta för mindre byggaktörer och på svagare bostadsmarknader.

11.4.4 Återbetalningsgaranti för kooperativa hyresrättsföreningar?

Staten har valt att i någon utsträckning främja uppförandet av bostäder med kooperativ hyresrätt, genom att kreditgarantin kan omfatta 95 procent av marknadsvärdet jämfört med 90 procent för andra upplåtelseformer (se avsnitt 7.4.4 för en beskrivning av upplåtelseformen kooperativ hyresrätt). Ändå är det ytterst sällan som denna upplåtelseform tillämpas och den statliga kreditgarantin har bara använts i ett tiotal projekt med kooperativ hyresrätt.

Problem med osäkerhet kring upplåtelseinsatsen

I en kooperativ hyresrätt kan de sammanlagda upplåtelseinsatserna från de boende användas för toppfinansiering och därigenom bidra till att hålla nere kapitalkostnaderna. Medlemsinsatserna fungerar som ett ränte- och amorteringsfritt lån till föreningen, om föreningen bygger i egen regi enligt ägarmodellen, alternativt till fastighetsägaren, vid hyresmodellen. Men för att få den effekten kan det behövas ganska höga upplåtelseinsatser¹⁹, vilket kan göra att medlemmar behöver ta lån till insatsen. Eftersom lägenheten inte kan pantsättas, blir ett sådant lån dyrt. Och även om grundregeln är att medlemmen vid ett framtida utträde ur föreningen får tillbaka sin insats, så finns det ingen absolut garanti för detta. En förutsättning är nämligen att föreningen inom 6 månader från att medlemmen avgått som medlem har tillräckliga medel för att återbetala upplåtelseinsatsen. En kooperativ hyresrättsförening får inte betala ut ett högre belopp till en avflyttande medlem än vad som motsvarar medlemmens andel i föreningen.

En tidigare statlig utredning har föreslagit en statlig återbetalningsgaranti för kooperativa hyresrättsföreningar, i syfte att överbrygga osäkerheten kring upplåtelseinsatsen. Ett förslag som mött positivt gensvar och som vi tittat närmare på här.²⁰

En angelägenhet för kommunerna i stället?

Utredningen bedömer att en statlig återbetalningsgaranti skulle efterfrågas och kunna underlätta finansieringen av projekt med kooperativ hyresrätt och därigenom bidra till att få igång mindre projekt med kooperativ hyresrätt, på platser där det inte byggs varken hyresrätter eller bostadsrätter på marknadens villkor. Utredningen har dock inte hittat något sätt att lösa detta tekniskt, bland annat i förhållande till EU:s statsstödsregler, varför utredningen ändå avstår från att lägga något förslag. Eftersom syftet främst är att främja initiativ i lokalsamhället ligger det möjligen också närmare till hands för *kommunerna* att hitta sätt att stödja sådana initiativ, vilket

¹⁹ Hur höga medlemsinsatser som går att ta ut beror på målgruppen, dvs. föreningens medlemmar. Seniorer med villor att sälja kan klara ganska höga belopp utan att behöva låna till medlemsinsatsen.

²⁰ SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.*

också flera kommuner har gjort. Utredningen redovisar ändå utredningens analys och överväganden här, för den händelse materialet kan bli utgångspunkt för en vidareutveckling av idén i något annat sammanhang.

Funktion och syfte

Garantin skulle avse föreningens återbetalningsförmåga när det gäller upplåtelseinsatserna och falla ut om en situation uppstår då föreningen inte har möjlighet att till fullo återbetala upplåtelseinsatsen till en eller flera avgående medlemmar. En sådan situation kan tänkas uppstå om flera hushåll flyttar ut samma år och det blir ett tidsmässigt glapp innan nya medlemmar är beredda att flytta in och erlägga sin upplåtelseinsats. Staten skulle då gå in och täcka upp mellanskillnaden mellan den ursprungliga medlemsinsatsen och det belopp som föreningen har möjlighet att återbetala. En sådan garanti skulle fylla två funktioner: dels öka säkerheten för de hushåll som går in i en kooperativ hyresrättsförening, att de får tillbaka sin upplåtelseinsats vid avflyttning, dels utgöra säkerhet för banken om hushållet behöver låna till insatsen. En återbetalningsgaranti skulle däremot inte hjälpa mot hyresförluster till följd av vakanser.

Konstruktion och villkor

Utredningen anser att en återbetalningsgaranti borde avse de nominella upplåtelseinsatserna, även om föreningen beslutat om återbetalning av ett högre belopp²¹. Staten bör inte gå in och garantera en värdestegring av upplåtelseinsatserna.

En angelägen fråga är hur man undviker att minska incitamentet för föreningen att sköta sin ekonomi på ett ansvarsfullt sätt. För att undvika moralisk risk borde föreningen själv ta någon del av den ekonomiska risken för återbetalningen av upplåtelseinsatserna. Det är av den anledningen som statliga garantiordningar enligt EU:s regler för stöd i form av garantier får täcka högst 80 procent av en

²¹ Föreningen har t.ex. möjlighet att besluta om en indexuppräknings av upplåtelseinsatserna.

finansiell förpliktelse.²² Men att låta garantin omfatta endast en del av mellanskillnaden mellan upplåtelseinsatsen och vad föreningen har möjlighet att betala skulle motverka syftet. Då skulle garantin inte upphäva osäkerheten kring återbetalningen av upplåtelseinsatsen och garantins värde som säkerhet för lån skulle minska betydligt.

Lånegaranti i stället?

Utredningen har övervägt att i stället utforma återbetalningsgarantin som en lånegaranti. Om behov uppstår skulle föreningen kunna få ett statligt lån för att täcka återbetalning av upplåtelseinsatser för avgående medlemmar. Ingen avgift skulle utgå för *möjligheten* att få lån men för ett eventuellt lån skulle en marknadsmässig ränta tas ut. Det skulle ge föreningen ett starkt incitament att undvika att hamna i en situation då man behöver utnyttja möjligheten att ta lån, och om det ändå skulle hända, att göra allt för att snabbt kunna betala tillbaka lånet. En sådan lösning skulle också, så vitt utredningen kan se, vara förenlig med statsstödsreglerna.

Det är däremot tveksamt om en lånegaranti skulle räcka för att garantera att en avgående medlem får tillbaka sin upplåtelseinsats. Föreningen kan ju tänkas avstå från att ta lånet. Även om föreningen har ett starkt incitament att försöka se till att avgående medlemmar får tillbaka sina upplåtelseinsatser, är det inte säkert att föreningen i en given situation väljer att ta ett lån. Det gör att denna modell inte skulle lösa något av de båda problem som avsågs lösas med återbetalningsgarantin – att öka säkerheten för hushållet och att utgöra säkerhet för banken vid eventuellt lån till upplåtelseinsatsen.

11.5 Kombination av olika verktyg

Utredningens avsikt är att byggaktörer och långgivare ska kunna använda sig av flera av åtgärderna samtidigt. En kombination av de föreslagna åtgärderna kan förstärka effekten, särskilt på svaga marknader och i tider av ekonomisk instabilitet eller finansiell kris. Vissa byggprojekt, särskilt på svaga marknader, kan behöva finansieras

²² Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02).

genom ett bottenlån i form av banklån med statlig kreditgaranti i kombination med ett statligt topplån, samtidigt som projektet uppbär statligt investeringsstöd. Dessa tre styrmedel går alltså att kombinera men vissa effekter bör beaktas.

Ett eventuellt investeringsstöd bör vara beviljat innan topplånet ges. Anledningen är att investeringsstödet begränsar det maximala hyresuttaget, vilket beroende på region kan påverka projektets lönsamhet och därmed bostadsutvecklarens återbetalningsförmåga. Därmed kan villkoren för topplånet påverkas och möjligtvis utsträckningen i vilken topplån behövs.

Det är också viktigt att den kreditgivare som ger bottenlånet är medveten om såväl det statliga topplånet som investeringsstödet. Om så inte är fallet, dvs. topplånet tas efter att banken har beviljat ett bottenlån, påverkas projektrisken negativt för banken och bankens ränta avspeglar då inte rätt risknivå. Den förväntade vinsten för banken minskar därmed eller kan t.o.m. bli negativ. Utredningen bedömer det dock som sannolikt att bottenlånet och topplånet i praktiken förhandlas samtidigt.

Även startbidraget till byggemenskaper, som i huvudsak är avsett att ta till vara och stärka lokala initiativ, kan kombineras med utredningens övriga förslag riktade till nybyggnad.

Däremot bör inte statlig kreditgaranti lämnas för statliga topplån. Almi står inte under Finansinspektionens tillsyn och ingår därmed inte i den krets av kreditgivare som kan få statlig kreditgaranti. Utredningen ser inte heller någon anledning för staten att återförsäkra sig via ytterligare ett system. Det räcker att staten genom lånet tar på sig en kreditrisk – och tar betalt för den.

11.5.1 Tidigare utbetalning av investeringsstödet

Investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder kan bidra till att möjliggöra bostadsprojekt där lönsamheten är låg. Men eftersom det betalas ut först efter att projektet är klart kan det bara främja byggaktörer som är tillräckligt starka för att få extern finansiering och komma igång på egen hand. För mindre aktörer kan stödet ha motsatt effekt genom att banken kan komma att ställa högre krav på eget kapital som en följd av kravet på lägre hyror påverkar kalkylen. Om stödet i stället betalades ut i förskott skulle det kunna

bidra till projektutvecklarens insats av eget kapital i samband med byggkrediten, och därigenom minska behovet av extern finansiering och statlig kreditgaranti. Det skulle vara särskilt välkommet för mindre projektutvecklare, som inte har samma möjlighet som större byggaktörer att ställa säkerhet, och på svagare marknader, där banken ställer höga krav på eget kapital.

Att statliga stöd till viss del betalas ut i förskott är inget ovanligt. Det gäller t.ex. det nuvarande stödet för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden, där en första utbetalning med upp till 75 procent av det förväntade renoveringsstödet ska ske i samband med stödbeslutet.²³ Detsamma gäller stödet till utemiljöer i vissa bostadsområden.²⁴ Även statsbidraget för upprustning av skolor och det tidigare stödet till innovativt byggande av bostäder för unga betalades delvis ut i förskott.^{25 26}

Utredningen anser att även investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder delvis ska betalas ut i förväg. Boverket bör kunna ta fram ett förslag på vilken andel av det beviljade beloppet som är lämpligt att lämna som förskott.

²³ Förordning (2016:837) om stöd för renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden, 11 och 27 §§.

²⁴ Förordning (2016:398) om stöd till utemiljöer i vissa bostadsområden, 14 §.

²⁵ Förordning (2015:552) om statsbidrag för upprustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem, 17 §.

²⁶ Förordning (2013:145) om stöd för innovativt byggande av bostäder för unga, 12 §.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i lag (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag

Uppgiften för de regionala utvecklingsbolagen utvidgas till att även omfatta att på regional nivå främja en bostadsutveckling som svarar mot behoven.

1 §

Enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får aktiebolag med uppgift att på regional nivå främja näringslivets utveckling *och en bostadsutveckling som svarar mot behoven* (regionala utvecklingsbolag) pröva frågor om stöd till näringsidkare *och byggaktörer* inom bolagets verksamhetsområde.

De regionala utvecklingsbolagen, dvs. Almi Företagspartner AB med flera bolag, har till uppgift att på regional nivå främja näringslivets utveckling. Denna uppgift utvidgas till att på regional nivå även främja en bostadsutveckling som svarar mot behoven. Detta ska tolkas som ett övergripande syfte med denna nya del av verksamheten. Almi får i fortsättningen även pröva frågor om stöd till byggaktörer. Begreppet byggaktör läggs till, efter näringsidkare. Även om flertalet byggaktörer är att betrakta som näringsidkare finns det ändå byggaktörer som inte att anse som näringsidkare i traditionell mening, t.ex. en bostadsrättsförening eller en kooperativ hyresrättsförening. De närmare bestämmelserna om stödet framgår av förordningen (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag.

12.2 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag

Bestämmelser om statliga topplån till bostadsbyggande införs i förordning (2012:872) om statlig finansiering genom regionala utvecklingsbolag. Utformningen av bestämmelserna ansluter i möjligaste mån till befintlig förordning. Platsen för tre tidigare upphävda paragrafer, 15–17 §§, nyttjas för införandet av nya paragrafer. Detta markeras i fotnoter för respektive ny paragraf i författningsförslaget.

1 §

De regionala utvecklingsbolagen får, i enlighet med lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag, inom sina verksamhetsområden besluta om finansiering i form av tillskott av ägar kapital på affärsmässig grund eller stöd enligt denna förordning.

Finansiering får lämnas i syfte att

- främja innovation inom näringslivet,
- främja etablering av nya företag,
- utveckla små och medelstora företag, och
- möjliggöra för små och medelstora byggaktörer att bygga bostäder.

De regionala utvecklingsbolagen är Almi Företagspartner AB (moderbolaget), bolag som ingår i dess koncern och intressebolag.

För sådant stöd som Verket för näringslivsutveckling beviljat enligt förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet, men där lånefordran förts över till moderbolaget eller något bolag som ingår i dess koncern, ska denna förordning gälla i tillämpliga delar.

Bestämmelsen motsvarar i övervägande delar den befintliga 1 § i förordningen. Almi får för närvarande lämna finansiering i syfte att främja innovation inom näringslivet och etablering av nya företag samt för att utveckla små och medelstora företag. Då Almi får ytterligare en uppgift att hantera införs ett nytt andra stycke där samtliga finansieringsåtgärder framgår genom fyra strecksatser. Den nya uppgiften framgår av sista strecksatsen; finansiering får lämnas i syfte att möjliggöra för små och medelstora byggaktörer att bygga bostäder.

Begreppet små och medelstora byggaktörer ansluter till Europeiska kommissionens definition av små företag och medelstora företag den 6 maj 2003. Definitionen inrymmer även begreppet mikroföretag. Vid klassificeringen ska antalet anställda och årsomsättningen eller balansomslutningen beaktas. Det maximala antalet anställda enligt denna definition är 250 personer.

Stöd till bostadsbyggande

15 §

Stöd får lämnas till fastighetsägare och tomträttshavare för ny- och ombyggnad av hus som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Sådant stöd lämnas i form av ett topplån.

Rubriken närmast bestämmelsen är ny.

Bestämmelsen är ny. Av 6 § denna förordning framgår att stöd får lämnas bland annat som lån. Av bestämmelsen framgår till vem och för vad stöd får lämnas samt i vilken form stödet lämnas. Stöd får således lämnas till fastighetsägare och tomträttshavare till ny- och ombyggnad av hus som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt. Stödet lämnas i form av ett topplån.

16 §

Med nybyggnad avses uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder.

Med ombyggnad avses nyinvesteringar i eller i anslutning till hus, som utan att vara ny- eller tillbyggnad, innebär

- tillskott av bostäder, eller*
- renovering och upprustning av bostadshus.*

Bestämmelsen är ny. I 16 § förklaras innebörden av begreppen nybyggnad och ombyggnad i 15 §. Med nybyggnad avses uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder. Med ombyggnad avses nyinvesteringar i eller i anslutning till hus, som utan att vara ny- eller tillbyggnad, innebär antingen tillskott av bostäder eller renovering och upprustning i bostadshus. Det ska således vara

fråga om nyinvesteringar, och av detta följer att stödet inte får avse underhållsåtgärder som återställer huset i ursprungligt skick.

17 §

Stödet får täcka högst 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet. Om det finns särskilda skäl får stödet täcka hela finansieringsbehovet.

Bestämmelsen är ny. Av bestämmelsen framgår att stödet i form av topplån får täcka högst 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet. Om det finns särskilda skäl får stödet täcka hela finansieringsbehovet. Det finns inte någon nedre gräns för topplånets början, och inte heller någon fastslagen procentsats avseende insatsen av eget kapital. Fördelningen mellan ett möjligt bottenlån från annan kreditgivare, det statliga topplånet och låntagarens egen insats får beslutas i det enskilda låneärendet. Bestämmelsens utformning följer delvis 11 § denna förordning.

12.3 Förslaget till förordning om statlig kreditgaranti för lån till ny- och ombyggnad av bostäder

Den nuvarande förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. föreslås upphävas och ersättas med en ny förordning med en delvis ny rubrik. Ändringen av rubriken speglar bättre de förändringar som föreslås. Bakgrunden till förslaget att upphäva hela förordningen och placera bestämmelserna, ändrade och nya, i en ny förordning med en delvis ny disposition är dels behovet av att förtydliga och språkligt modernisera lagen, dels antalet ändringar som föreslås. Ytterligare skäl för en ny förordning är att den nuvarande förordningen, enligt övergångsbestämmelserna, endast gäller till och med den 31 december 2006. Den som ska tillämpa förordningen behöver ta del av ytterligare två förordningar för att förstå att den nuvarande förordningen gäller tills vidare.

Inledande bestämmelser

Förordningens syfte

1 §

Syftet med den statliga kreditgarantin är att underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder.

Bestämmelsen, som är ny, anger syftet med kreditgarantin.

Uttrycket statlig kreditgaranti används i rubriken och i denna bestämmelse. I resterande bestämmelser används bara uttrycket kreditgaranti.

Definitioner

2 §

I denna förordning avses med

Nybyggnad: Uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder.

Ombyggnad: Nyinvesteringar i eller i anslutning till hus som, utan att vara ny- eller tillbyggnad, innebär

– tillskott av bostäder, eller

– reovering och upprustning av bostadshus.

Marknadsvärde: Det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning av fastigheten eller tomträten där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet ska bedömas med utgångspunkt i att ny- eller ombyggnaden färdigställts eller ombildningen genomförts och utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden.

Bestämmelsen är ny. I 2 § förklaras innebörden av begreppen nybyggnad, ombyggnad och marknadsvärde i denna förordning. Med nybyggnad avses uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder. Med ombyggnad avses nyinvesteringar i eller i anslutning till hus som, utan att vara ny- eller tillbyggnad, innebär tillskott av bostäder eller reovering och upprustning i bostadshus. Det ska således vara fråga om nyinvesteringar, och av detta följer att kreditgarantierna inte får avse lån till underhållsåtgärder som återställer huset i ursprungligt skick.

En definition av begreppet marknadsvärde finns i 4 § fjärde stycket förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande m.m. Till definitionen har ”av fastigheten eller tomträtten” lagts till i förtydligande syfte. Vidare har ”ombildningen genomförs” lagts till för att även omfatta situationen när förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt har skett.

Förutsättningar för kreditgaranti

3 §

Boverket får lämna kreditgaranti till följande kreditgivare:

1. svenska banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsföretag och andra företag som erbjuder lån till bostadsbyggande och som står under tillsyn av Finansinspektionen,

2. utländska bankföretag, kreditföretag och försäkringsgivare vars hemland hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som är auktoriserade och står under tillsyn i hemlandet, och

3. andra utländska bankföretag, kreditföretag och försäkringsgivare som driver verksamhet här i landet genom etablering.

Kreditgaranti lämnas bara till kreditgivare enligt första stycket 1–3 som träffat ett ramavtal med Boverket om kreditprövning och låneförvaltning i fråga om lån med kreditgaranti.

Bestämmelsen motsvarar inledningen av 1 § och i övervägande delar 2 § i förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande m.m. I 2 § den förordningen anges att med kreditinstitut avses de uppräknade formerna för olika kreditgivare i punkterna 1–3. Även om det anges att det är förordningens definition av kreditinstitut som avses så finns det ändå skäl att byta begreppet kreditinstitut, som i närliggande bestämmelser definieras snävare. I lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse definieras med kreditinstitut bara bank och kreditmarknadsföretag. I stället används begreppet kreditgivare. Med en sådan avses den som lämnar krediten eller övertar den ursprungliga kreditgivarens fordran. Begreppet kreditgivare används redan i fråga om motsvarande bestämmelse i förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad. Bestämmelsen har också ändrats från att definiera kredit-

institut till att i stället ange till vilka kreditgivare Boverket får lämna kreditgaranti.

Punkt 1 har utvidgats till att även avse andra företag som erbjuder lån till bostadsbyggande. Samtliga uppräknade kreditgivare avser svenska kreditgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen.

Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 6 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier av vilken bland annat följer att kreditgaranti endast får beviljas den som bedöms vara redbar.

4 §

Kreditgarantin får avse lån till

- 1. ny- eller ombyggnad av bostäder,*
- 2. ombyggnad av hel eller del av byggnad som inte tidigare använts som bostäder,*
- 3. projekteringskostnader avseende nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt,*
- 4. förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt, och*
- 5. lån som syftar till att minska förlustrisken för tidigare lämnad garanti.*

Kreditgaranti för lån till projekteringskostnader enligt första stycket 3 lämnas bara om låntagaren innehar mark med byggrätt eller har ett avtal om markanvisning med en kommun.

Bestämmelsen motsvarar delvis 1 § i förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande m.m. I 1 § 1–2 i den förordningen räknas fyra av fem upplåtelseformer upp. Ny- och ombyggnad av kooperativ hyresrätt omnämns inte, trots att denna upplåtelseform permanentades år 2002. I 4 § nämnd förordning nämns nybyggnad av kooperativ hyresrätt, och i 1 § 4 och 4 § nämns förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Genom att sammanföra punkt 1 och 2 första stycket förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande m.m. samt förenkla uttryckssättet omfattar bestämmelsen i 1 § 1 samtliga nuvarande fem upplåtelseformer för bostäder – hyresrätt, kooperativ hyresrätt, bostadsrätt, ägarlägenheter och egnahem – ifråga om ny- och ombyggnad. Kreditgarantin får således fortsättningsvis även avse lån till ombyggnad av kooperativ hyresrätt.

Punkt 2 i första stycket har ändrats både sakligt och språkligt. I 1 § 3 förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande m.m. anges att kreditgarantin får avse lån till sådan ombyggnad av lokal, byggnad eller annan anläggning som innebär nytillskott av ägarlägenheter. Formuleringen ”lokal, byggnad eller annan anläggning” förenklas till enbart byggnad. En byggnad definieras i gällande plan- och bygglagen (2010:900) som en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den. Denna definition får i detta sammanhang anses vara så uttömmande att begreppen lokal och annan anläggning kan utgå. Begränsningen till nytillskott av ägarlägenheter tas bort då upplåtelseformen används relativt sällan, samt för att det inte finns skäl att avgränsa möjligheten till ombyggnad av byggnader till bara en upplåtelseform. Definitionen i 2 § anger att med ombyggnad avses bland annat *tillskott av bostäder* varför detta inte behöver anges särskilt. Den andra möjligheten till ombyggnad – renovering och upprustning – avser bara befintliga bostadshus, och är därför inte möjlig att använda gällande ombyggnad i punkt 2.

Punkt 3 är ny och avser kreditgaranti för lån till projekteringskostnader. Möjligheten att erhålla kreditgaranti för lån till projekteringskostnader avgränsas till nybyggnad av bostäder avseende upplåtelseformerna hyresrätt, kooperativ hyresrätt och bostadsrätt.

Punkt 4 motsvarar 1 § första stycket 4 förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande m.m.

Punkt 5 motsvarar 1 § andra stycket förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån till bostadsbyggande m.m.

Andra stycket är nytt och återkopplar till punkt 3 i första stycket. Kreditgaranti för lån till projekteringskostnader lämnas bara om låntagaren innehar mark med byggrätt eller har ett avtal om markanvisning med en kommun. För att kreditgaranti för lån till projekteringskostnader ska kunna lämnas krävs att låntagaren har byggrätt i detaljplan eller ett markanvisningsavtal. Anledningen till bestämmelsen är att låntagaren behöver ha lämnat det inledande idé- och planeringsstadiet för att det ska vara möjligt att göra en rimlig kostnadsbedömning av projekteringskostnaderna.

Kreditgarantins omfattning

Nybyggnad av bostäder

5 §

Vid nybyggnad av hyres- och bostadsrättsbus eller egnahem och ägarlägenheter får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet.

Om kostnaden för nybyggnaden enligt första stycket överstiger marknadsvärdet, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 90 procent av kostnaden för nybyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid nybyggnad av hus med kooperativ hyresrätt får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av marknadsvärdet.

Om kostnaden för nybyggnaden enligt tredje stycket överstiger marknadsvärdet, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 95 procent av kostnaden för nybyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Bestämmelsen motsvarar i vissa delar 4 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Bestämmelsen behandlar bara nybyggnad av bostäder för samtliga upplåtelseformer. Då åtskillnad görs mellan upplåtelseformerna gällande procentsatser som rör marknadsvärde, kostnad och schablonbelopp anges de olika upplåtelseformerna i första och tredje styckena.

Första och tredje styckena har ändrats språkligt men någon förändring i sak är inte avsedd.

I andra stycket har schablonbeloppet höjts från 16 000 till 22 000 kronor.

I andra stycket har vidare formuleringen rörande förändringen av marknadsvärdet ändrats från ”Om kostnaden för ny- eller ombyggnaden överstiger den ökning av marknadsvärdet som ny- eller ombyggnaden medför, ...” till ” Om kostnaden för nybyggnaden enligt första stycket överstiger marknadsvärdet, ...” för att bättre stämma överens med hur bestämmelsen faktiskt ska tillämpas.

Innehållet i fjärde stycket är nytt. I förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. anges möjlig-

heten att använda 90 procent av produktionskostnaden, begränsat av ett schablonbelopp, i andra stycket. På det sätt bestämmelserna i paragrafen är uppställda kommer bestämmelsen om den kooperativa hyresrättens marknadsvärde först därefter. Det finns inte något skäl till varför inte den kooperativa hyresrätten också ska kunna bedömas utifrån produktionskostnaden, begränsat av angivet schablonbelopp, ifråga om nybyggnad. Då, som redan angetts ovan, det görs åtskillnad mellan de olika upplåtelseformerna har dessa även avseende produktionskostnad och schablonbelopp separerats i olika stycken, andra och fjärde styckena. Produktionskostnaden får uppgå till 95 procent för kooperativa hyresrätter. Schablonbeloppet, 22 000 kronor, är det samma som för övriga upplåtelseformer.

Ombyggnad av bostäder

6 §

Vid ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus eller egnahem och ägarlägenheter får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ombyggnaden.

Om kostnaden för ombyggnaden enligt första stycket överstiger den ökning av marknadsvärdet som ombyggnaden medför, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 90 procent av kostnaden för ombyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid ombyggnad av kooperativ hyresrätt får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ombyggnaden.

Om kostnaden för ombyggnaden enligt tredje stycket överstiger den ökning av marknadsvärdet som ombyggnaden medför, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 95 procent av kostnaden för ombyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Bestämmelsen motsvarar i vissa delar 4 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Bestämmelsen behandlar bara ombyggnad av bostäder för samtliga upplåtelseformer. Då åtskillnad görs mellan upplåtelseformerna gällande procentsatser som rör marknadsvärde, kostnad och schablonbelopp

anges de olika upplåtelseformerna i första och tredje styckena. Schablonbeloppet för ombyggnad höjs inte.

I första stycket har formuleringen rörande värderingen av marknadsvärdet ändrats för att bättre stämma överens med hur bestämmelsen faktiskt ska tillämpas. Det är ökningen av marknadsvärdet som uppstår genom ombyggnaden som Boverket ska förhålla sig till vid sin bedömning av om kreditgaranti kan lämnas och till vilket belopp. Kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ombyggnaden.

I andra stycket har formuleringen rörande förändringen av marknadsvärdet inte ändrats, jämför med författningskommentaren till 5 §.

Innehållet i tredje stycket är nytt, se författningskommentaren till 4 § i fråga om begreppet ombyggnad. Utformningen följer i övrigt första stycket ifråga om värderingen av marknadsvärdet. För kooperativa hyresrätter får dock kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ombyggnaden.

Innehållet i fjärde stycket är nytt. I förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. anges möjligheten att använda 90 procent av produktionskostnaden, begränsat av ett schablonbelopp, i andra stycket. På det sätt bestämmelserna i paragrafen är uppställda kommer bestämmelsen om den kooperativa hyresrättens marknadsvärde först därefter. Det finns inte något skäl till varför inte den kooperativa hyresrätten också ska kunna bedömas utifrån kostnaden för ombyggnaden, begränsat av angivet schablonbelopp, ifråga om ombyggnad. Då, som redan angetts ovan, det görs åtskillnad mellan de olika upplåtelseformerna har dessa även avseende kostnad för ombyggnad och schablonbelopp separerats i olika stycken, andra och fjärde styckena. Kostnaden för ombyggnad får uppgå till 95 procent för kooperativa hyresrätter. Schablonbeloppet, 16 000 kronor, är detsamma som för övriga upplåtelseformer.

Projekteringskostnader

7 §

Kreditgaranti som avser lån till projekteringskostnader enligt 4 § första stycket 3 får inte överstiga ett belopp som motsvarar 90 procent av det beräknade finansieringsbehovet om de planerade bostäderna avser hyresrätt och bostadsrätt. Om de planerade bostäderna avser kooperativ hyresrätt får kreditgarantin inte överstiga ett belopp som motsvarar 95 procent av det beräknade finansieringsbehovet.

Bestämmelsen är ny, och återkopplar till 4 § första stycket 3. Kreditgaranti som avser lån till projekteringskostnader får inte överstiga ett belopp som motsvarar högst 90 procent av det beräknade finansieringsbehovet för upplåtelseformerna hyresrätt och bostadsrätt, och högst 95 procent av det beräknade finansieringsbehovet för upplåtelseformen kooperativ hyresrätt.

Förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt

8 §

Vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt enligt 4 § första stycket 4 får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av marknadsvärdet.

Bestämmelsen motsvarar i vissa delar 4 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Bestämmelsen avser situationen när en kooperativ hyresrättsförening förvärvar ett hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. En kreditgaranti får avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av marknadsvärdet.

Ersättning till kreditgivare

9 §

Boverket får ingå avtal som ger kreditgivaren rätt till ersättning för förluster för kapitalfordran

1. vid exekutiv försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det belopp som betalas ut till kreditgivaren med anledning av den exekutiva försäljningen,

2. vid annan försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det försäljningspris som Boverket godkänt,

3. vid skuldnedskrivning, med ett belopp som motsvarar den skuldnedskrivning som Boverket godkänt.

Avtal om kreditgaranti får även ge kreditgivaren rätt till ersättning för förluster som avser ränta och kostnader. Sådan ersättning får dock inte överstiga 15 procent av det garanterade lånet samt ränta på det garanterade lånet från den dag då fastigheten utmättes, konkursansökan gjordes eller de medel deponerades som annars ska fördelas. Räntan beräknas för år enligt en räntefot som motsvarar den av Riksbanken fastställda och vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635), ökad med fyra procentenheter. Förändringar i referensräntan som inträffar efter upprättandet av sakägarbeteckning ska inte beaktas.

Om det kan antas minska de totala förlusterna för kreditgarantin, får Boverket även i övrigt avtala om ersättning till kreditgivaren.

Bestämmelsen motsvarar 7 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Begreppet kreditinstitut har bytts ut till begreppet kreditgivare, se författningskommentar till 3.

Eftergift av regressfordran

10 §

Boverket får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, om låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar

och Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

För statens fordringar enligt denna förordning ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla för Boverket.

Bestämmelsen motsvarar 9 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

Övriga bestämmelser

11 §

För kreditgarantier enligt denna förordning gäller i övrigt vad som föreskrivs om garantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Bestämmelsen motsvarar 12 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Begreppet kreditgarantier har ersatts av garantier i hänvisningen till förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Överklagande

12 §

Boverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bestämmelsen motsvarar 10 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

Bemyndigande

13 §

Boverket får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Bestämmelsen motsvarar 11 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

Övergångsbestämmelser

- 1. Denna förordning träder i kraft den xx xx 20xx.*
- 2. Genom förordningen upphävs förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.*
- 3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden i vilka kreditgaranti utfärdats före den xx xx 20xx och som ännu inte har avslutats.*

Genom förslaget till ny förordning upphävs förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden i vilka kreditgaranti utfärdats och som ännu inte avslutas före tidpunkten för den nya förordningens ikraftträdande.

12.4 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2011:211) om utlåning och garantier

I förslaget till förordning om statlig garanti mot hyresförlust är partsförhållandet staten genom myndigheten Boverket och garanti-tagaren. Det finns således inte någon garantigäldenär. Definitionen av en garanti i förordning (2011:211) innefattar även en garantigäldenär. Föreslagna bestämmelser om statlig garanti mot hyresförlust kräver därför en ändring i förordning (2011:211) om utlåning och garantier i form av ett nytt undantag från denna förordning.

2 §

Denna förordning gäller för utlåning som beslutas av myndigheter under regeringen, om utlåningen ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret, och för garantier som ställs ut av myndigheter under regeringen.

Förordningen gäller inte

1. lån som lämnas till myndigheter under regeringen,
2. lån eller garantier som utfärdas enligt lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut,
3. den statliga insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti,
4. ersättning för förlust enligt lagen (1999:158) om investerarskydd,
5. kapitalgarantier som lämnas till mellanstatliga eller överstatliga finansiella institutioner,
6. ägarkapitalgarantier,
7. lån till företag i form av utvecklingskapital,
8. lån med villkor om att återbetalning ska ske i form av intäkterna av visst projekt,
9. studielån som lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395),
10. garantier eller lån enligt 27 kap. 1 § första stycket 1 och 2 lagen (2015:1016) om resolution, *eller*
11. *garantier enligt förordningen (20xx:xx) om statlig hyresförlustgaranti.*

I bestämmelsens första stycke anges att förordningen gäller utlåning och garantier under vissa förutsättningar. I andra stycket anges när förordningen inte gäller. Till denna uppräknning läggs en ny punkt, punkt 11, och av vilken framgår att förordningen (2011:211) om utlåning och garantier inte gäller garantier enligt förordningen (20xx:xx) om statlig hyresförlustgaranti.

12.5 Förslaget till förordning om statlig hyresförlustgaranti

Förordningen är ny. Bestämmelserna om den statliga hyresförlustgarantin syftar till att främja nybyggnad av hyresbostäder i kommuner där behov finns, samtidigt som det råder osäkerhet om fram-

tida efterfrågan. En hyresförlustgaranti ska kunna tecknas för att garantin senare ska täcka del av förlust som uppkommer då bostadslägenheter inte går att hyra ut. Då förordning (2011:211) inte är tillämplig, se 12.4, men flertalet bestämmelser i den förordningen är relevanta för förslaget till förordning om statlig hyresförlustgaranti beaktas dessa bestämmelser i förslaget.

Inledande bestämmelser

Förordningens syfte

1 §

Statlig hyresförlustgaranti (hyresförlustgarantin) ska främja nybyggnad av hyresbostäder där behov finns men osäkerhet råder om framtida efterfrågan. Hyresförlustgarantin ska täcka del av förlust som uppkommer då bostadslägenheter inte går att hyra ut.

Bestämmelsen anger syftet med hyresförlustgarantin och vad garantin avser att täcka.

Statsstöd

2 §

Hyresförlustgarantin får lämnas i enlighet med kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I fråga om bl.a. garantier har medlemstaterna att beakta om EU:s statsstödsregler är tillämpliga eller inte, alternativt att reglerna är tillämpliga men att det finns undantag från reglerna. Rörande bestämmelserna om hyresförlustgarantin är kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillämplig. Förordningen

utgör ett undantag från statsstödsreglerna varvid det är av vikt att villkoren och begränsningarna i EU:s förordning är uppfyllda. Se 8, 9 och 15 §§ denna förordning.

Förutsättningar för hyresförlustgaranti

3 §

Boverket få lämna hyresförlustgaranti till fastighetsägare eller tomt-rättshavare (garantitagaren) som genom nybyggnad uppför hyresrätter för egen förvaltning.

Med nybyggnad avses uppförande av hus och tillbyggnad av hus som innebär tillskott av bostäder.

Bestämmelsens första stycke anger att Boverket är beslutande myndighet samt att hyresförlustgarantin får lämnas till fastighetsägare eller tomtträttshavare, fortsättningsvis kallad garantitagaren, som genom nybyggnad uppför hyresrätter för egen förvaltning. I andra stycket definieras begreppet nybyggnad.

4 §

Bostäderna ska uppföras i kommun där befolkningen ökat de senaste tre åren med sammantaget minst två procent, men där befolkningen dessförinnan minskat under minst fem av tio år. Dessa fem år behöver inte avse en sammanhängande period.

Hyresförlustgarantin får bara tecknas med garantitagare som avser att uppföra hyresrätter i en kommun som under de senaste tre åren ökat befolkningsmässigt med sammantaget minst 2 procent. En ytterligare förutsättning är att kommunen dessförinnan, under minst fem av tio år, minskat befolkningsmässigt. Dessa fem år behöver inte avse en sammanhängande period. Det ställs inte heller några krav på hur stor denna befolkningsminskning ska ha varit.

5 §

Avtal om hyresförlustgaranti ska tecknas senast vid påbörjandet av byggprojektet.

Ett byggprojekt anses vara påbörjat när byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses grundläggningsarbete.

Av bestämmelsen framgår när avtal om hyresförlustgarantin senast ska tecknas – vid påbörjandet av byggprojektet – samt en definition av denna tidpunkt.

6 §

Vid tecknandet av hyresförlustgarantin ska garantitagaren redovisa rimliga hyresnivåer. Hyrorna ska fastställas enligt 12 kap. 55 c § jordabalken. Under avtalsperioden får de redovisade hyrorna inte öka mer än hyrorna i genomsnitt på orten.

För att en hyresförlustgaranti ska kunna tecknas ska garantitagaren redovisa rimliga hyror. Vad rimliga hyror är måste bedömas i det enskilda fallet men projektet kan till exempel jämföras med annan nyproduktion på orten eller, om sådan saknas, nyproduktion på jämförbara orter. De redovisade hyrorna ska fastställas enligt 12 kap. 55 c § jordabalken, och får under avtalsperioden inte öka mer än hyrorna i genomsnitt på orten.

Belopp och ersättning

7 §

Hyresförlustgarantin får lämnas upp till 15 miljoner kronor.

Hyresförlustgarantin får lämnas upp till 15 miljoner kronor per garantiavtal. Detta under förutsättning att Boverket finner skäl att teckna en hyresförlustgaranti med garantitagaren, se till exempel 10 §.

8 §

Hyresförlustgarantin täcker 50 procent av utebliven hyra vid varje givet tillfälle. Garantin får infrias tidigast sex månader och senast 15 år efter byggprojektets färdigställande.

Ett byggprojekt anses färdigställt när byggnadsnämnden har beslutat om ett slutbesked enligt 10 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900) eller ett interimistiskt slutbesked enligt 10 kap. 36 § samma lag.

Hyresförlustgarantin täcker 50 procent av den faktiska hyran vid tillfället för garantins infriande. Såsom framgår av 1 § ska hyresförlustgarantin täcka del av förlust som uppkommer då bostadslägenheten inte går att hyra ut. En garanti ska till exempel inte infrias om den uteblivna hyran beror på att en hyresgäst inte betalar sin hyra. En garanti kan infrias tidigast sex månader efter byggprojektets färdigställande, och den gäller i högst 15 år från samma tidpunkt. Av andra stycket framgår när ett byggprojekt ska anses färdigställt.

9 §

Garantitagaren har inte rätt till ersättning om denne motverkar att lägenheterna i huset hyrs ut eller inte vidtar de åtgärder som behövs för att få lägenheterna uthyrda.

Garantitagaren har inte rätt till ersättning om denne motverkar att lägenheterna i huset hyrs ut eller inte vidtar de åtgärder som behövs för att få lägenheterna uthyrda. När en hyresförlustgaranti ska infrias bör Boverket i möjligaste mån kontrollera att garantitagaren gjort vad som kan anses ankomma på denne för att få de lediga lägenheterna uthyrda. Om det till exempel finns en offentlig eller privat bostadsförmedling är det rimligt att garantitagaren hört av sig dit, liksom att annonsering har skett. Om ersättning redan betalats ut kan garantitagaren bli återbetalningsskyldig, se 20 och 21 §§.

Avtal och villkor

10 §

En hyresförlustgaranti får endast beviljas den som bedöms vara redbar och kan antas ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin avser. En hyresförlustgaranti får vidare endast utfärdas om garantitagaren förväntas fullgöra sina skyldigheter enligt garantivillkoren.

Avtal om hyresförlustgaranti får inte tecknas med företag i svårigheter som begreppet definieras i punkt 20 i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter.

Bestämmelsens första stycke motsvarar 6 § första stycket förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av första stycket framgår att en hyresförlustgaranti endast får beviljas den som bedöms vara redbar och kan antas ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin avser. En hyresförlustgaranti får vidare endast utfärdas om garantitagaren förväntas fullgöra sina skyldigheter enligt garantivillkoren.

Av andra stycket framgår att stöd inte får lämnas eller betalas ut till företag i svårigheter enligt riktlinjer som Europeiska kommissionen antagit den 9 juli 2014. I riktlinjerna fastställs villkoren för beviljande av bidrag till företag i svårigheter. I riktlinjerna ingår också en definition av företag i svårigheter, punkt 20. När man bedömer om ett företag befinner sig i svårigheter ska det göras enligt objektiva ekonomiska nyckeltal och inte enligt en subjektiv bedömning från fall till fall.

11 §

Villkoren för hyresförlustgarantier ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda hyresförlustgarantin för annat än avsedda syften, dels möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för hyresförlustgarantin.

Villkoren ska innehålla en skyldighet för garantitagaren att lämna de uppgifter som behövs för uppföljning enligt 23 §.

Bestämmelsen motsvarar i övervägande delar 9 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, och anger i första stycket att villkoren för garantier ska utformas med hänsyn till bland annat statens risk. I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda hyresförlustgarantin för annat än avsedda syften, dels möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för hyresförlustgarantin.

Av andra stycket framgår att villkoren för garantier också ska innehålla en skyldighet för garantitagaren att lämna de uppgifter som behövs för myndighetens, Boverkets, uppföljning.

12 §

Villkoren för en hyresförlustgaranti ska regleras genom ett avtal mellan garantitagaren och staten genom den myndighet som beslutar om garantin.

Avtal om hyresförlustgaranti ska innehålla de uppgifter som följer av artikel 3.1 i kommissionens förordning (EU) nr 360/2012.

Bestämmelsens första stycke motsvarar i relevanta delar 8 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av första stycket framgår att villkoren för en hyresförlustgaranti ska regleras genom ett avtal mellan garantitagaren och staten genom den myndighet som beslutar om garantin. Beslutande myndighet om hyresförlustgarantier är Boverket, se 3 §.

Av andra stycket framgår att ett avtal om hyresförlustgaranti ska innehålla de uppgifter som följer av artikel 3.1 i kommissionens förordning (EU) nr 360/2012. Beslutande myndighet, Boverket, ska enligt artikel 3.1 redovisa stödbeloppet, den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för vilket det beviljas och om stödets karaktär av stöd av mindre betydelse genom att uttryckligen hänvisa till förordningen med namn och dag för offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning.

13 §

Avtal om hyresförlustgaranti som grundar sig på kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 får endast beviljas ett företag som lämnat en skriftlig redogörelse för allt annat stöd av mindre betydelse som företaget fått under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret.

Garantitagaren ska skriftligen anmäla alla stöd av mindre betydelse, så kallat de minimis-stöd, som denne mottagit under tre års tid. Boverket ska därefter säkerställa att det sammanlagda beloppet av stöd av mindre betydelse som olika myndigheter har beviljat garantitagaren under innevarande beskattningsår och de två föregående beskattningsåren inte överskrider maximibeloppet 500 000 euro alternativt, om det rör sig om garantier, 3 750 000 euro. Annars kan hyresförlustgarantin inte tecknas.

Riskbedömning

14 §

Innan en hyresförlustgaranti eller en särskilt avgränsad grupp av hyresförlustgarantier beviljas, ska en bedömning göras av statens risk. Bedömningen ska inkludera en beräkning av den förväntade förlusten och dokumenteras i en rapport.

Bestämmelsen motsvarar 12 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Innan en hyresförlustgaranti eller grupp av hyresförlustgarantier beviljas, ska en riskbedömning göras som inkluderar en beräkning av den förväntade förlusten. Bedömningen ska dokumenteras i en rapport.

Avgifter

15 §

En garantiavgift ska tas ut för varje hyresförlustgaranti eller särskilt avgränsad grupp av hyresförlustgarantier som motsvarar statens förväntade förlust.

Garantiavgiften betalas av garantitagaren. Boverket får dock i mån av medel ta ut en del av avgiften för hyresförlustgarantin från anslagsmedel.

Bestämmelsens motsvarar delvis 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av första stycket framgår att en garantiavgift ska tas ut för varje hyresförlustgaranti eller särskilt avgränsad grupp av hyresförlustgarantier som motsvarar statens förväntade förlust. Av andra stycket framgår att det är garantitagaren som ska betala garantiavgiften enligt första stycket. Av samma stycke framgår vidare att avgiften kan komma att sättas ned för garantitagaren då Boverket, i mån av medel, får ta ut del av avgiften för garantin från anslagsmedel. Det framräknade beloppet för garantiavgiften sänks dock inte utan är detsamma, och ska föras till myndighetens garantireserv på sätt som framgår av 25 och 26 §§.

16 §

Med statens förväntade förlust för hyresförlustgarantin avses den förlust som kan förväntas uppstå med beaktande av sannolikheten för att staten måste infria garantin.

Bestämmelsen, som motsvarar 15 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, förklarar vad som avses med statens förväntade förlust.

17 §

Utöver vad som följer av 15 § om garantiavgift ska en administrativ avgift tas ut av garantitagaren. Avgiften ska täcka Boverkets administrationskostnader för hyresförlustgarantierna. Boverket får ta ut avgiften samtidigt med garantiavgiften.

Den administrativa avgiften disponeras av Boverket.

Bestämmelsen motsvarar 17 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av bestämmelsen framgår att även en administrativ avgift ska utgå som täcker Boverkets administrationskostnader för hyresförlustgarantierna. Boverket får ta ut avgiften samtidigt med garantiavgiften. Avgiften disponeras av Boverket.

18 §

Storleken på de avgifter Boverket ska ta ut enligt denna förordning bestäms av verket. Avgifternas storlek ska framgå av villkoren för hyresförlustgarantin.

Den del av garantiavgiften som överstiger kostnaden för den förväntade förlusten ska redovisas mot en inkomsttitel på statens budget.

Bestämmelsen motsvarar 19 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av bestämmelsens första stycke framgår att det är Boverket som bestämmer storleken på garantiavgiften och den administrativa avgiften. Avgifternas storlek ska framgå av villkoren för hyresförlustgarantin. Bestämmelsens andra stycke anger hur garantiavgift som överstiger kostnaden för den förväntade förlusten ska redovisas.

Uppsägning av avtal

19 §

Boverket får säga upp avtalet om hyresförlustgarantin om garantitagaren inte betalar avgiften för garantin.

Garantitagaren får säga upp avtalet om hyresförlustgarantin när som helst under avtalsperioden.

Om garantitagaren inte betalar avgiften vid utsatt tidpunkt får Boverket säga upp avtalet. Hyresförlustgaranti behöver inte gälla avtalsperioden ut, utan garantitagaren har rätt att när som helst under avtalsperioden säga upp hyresförlustgarantin.

Återbetalning och återkrav

20 §

Garantitagaren är återbetalningsskyldig om

- 1. garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ersättningen har beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp,*
- 2. ersättningen av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och garantitagaren borde ha insett detta,*
- 3. ersättningen helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller*
- 4. villkor i avtalet om ersättning inte har följts.*

Av 3 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler (statsstödslagen) följer att ett företag som tagit emot stöd i strid mot EU:s statsstödsregler ska betala tillbaka stödet, om inte återbetalning enligt unionsrätten får underlåtas. En garantitagare är återbetalningsskyldig om denne lämnat oriktiga uppgifter till Boverket och detta har lett till att ersättning har beviljats felaktigt eller med för högt belopp. Så kan vara fallet om ersättning beviljats och garantitagaren inte gjort vad som ankommer på denne enligt 9 §. Garantitagaren är även skyldig att återbetala ersättningen som av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och garantitagaren borde ha insett detta, till exempel att fel uppstått vid utbetalningen av ersättningen och garantitagaren borde ha insett att beloppet var för högt. Garantitagaren kan också bli återbetalningsskyldig om det visar sig att syfte och villkor för stödet inte är uppfyllda.

21 §

Om en garantitagare är återbetalningsskyldig enligt 20 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ersättningen. Om det finns särskilda skäl för det, får Boverket efterge ett återkrav helt eller delvis.

Av 2 § statsstödslagen följer att den som lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet, om inte återkrav får underlåtas enligt unionsrätten. Boverket ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ersättningen

om garantitagaren är återbetalningsskyldig enligt 20 §. Boverket har möjlighet att efterge ett återkrav helt eller delvis om det finns särskilda skäl för det.

22 §

Om en garantitagare visar sig inte ha varit berättigad till ersättning och den lämnade ersättningen därför ska återbetalas, ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får sättas ned om det finns särskilda skäl.

Av 4 § statsstödslagen följer att den som ska betala tillbaka ett olagligt stöd ska betala ränta på stödbeloppet från den dag då stödet stod till stödmottagarens förfogande till den dag då stödet betalas tillbaka. Boverket får sätta ned räntekravet om det finns särskilda skäl.

Uppföljning och bevakning

23 §

Boverket ska löpande följa upp och bevaka statens intresse avseende de hyresförlustgarantier verket förvaltar enligt 27 §. Boverket ska löpande göra bedömningar av risken för skadefall.

Bestämmelsen motsvarar 20 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av bestämmelsen framgår att Boverket löpande ska följa upp och bevaka statens intresse avseende de hyresförlustgarantier Boverket förvaltar. Boverket ska också löpande göra bedömningar av risken för skadefall.

Register

24 §

Boverket ska föra de register som avses i artikel 3.3 i kommissionens förordning (EU) nr 360/2012. Registren ska innehålla de uppgifter som krävs för att det ska vara möjligt att fastställa att villkoren i förordningen (EU) nr 360/2012 har iakttagits.

Uppgifterna ska bevaras i tio år från den dag då hyresförlustgarantin tecknades.

Det följer av artikel 3.3 i kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 att, i det här fallet, Boverket ska föra de register som krävs för att det ska vara möjligt att fastställa att villkoren i förordning (EU) nr 360/2012 har iakttagits. Det finns också en skyldighet för myndigheten att bevara uppgifterna i tio år från den dag då hyresförlustgarantin tecknades.

Garantireserv

25 §

Boverket ska ha en garantireserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av lämnade hyresförlustgarantier. Garantireserven får endast belastas med de infriade garantierna som hör till reserven.

Till garantireserven ska det kopplas en kredit i Riksgäldskontoret som ska användas för att täcka de förluster som garantierna kan ge upphov till. Regeringen beslutar för varje reserv om krediten och dess storlek.

Bestämmelsen motsvarar 22 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av bestämmelsens första stycke framgår att Boverket måste ha en garantireserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av de lämnade hyresförlustgarantierna. Denna reserv får endast belastas med de infriade garantierna som hör till reserven. Av bestämmelsens andra stycke framgår att det ska kopplas en kredit till garantireserven i Riksgäldskontoret som ska användas för att täcka de förluster som garantierna kan ge upphov till. Regeringen beslutar för varje reserv om krediten och dess storlek.

26 §

Till garantireserven ska följande medel föras:

- 1. den del av garantiavgifterna som motsvarar statens förväntade förlust,*
- 2. anslagsmedel som regeringen tilldelat Boverket för att täcka statens förväntade förlust avseende en garanti, och*
- 3. återvinningar avseende garantier.*

Boverket förvaltar garantireserven. Garantireserv ska placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Placeringen ska ske på ett avstakonto eller med en löptid som motsvarar de garantier som hör till reserven.

Bestämmelsen motsvarar 23 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Av bestämmelsens första stycke 1–3 framgår vilka medel som Boverket ska föra till garantireserven. Av andra stycket framgår att det är Boverket som förvaltar garantireserven samt att reserven ska placeras på konto hos Riksgäldskontoret och närmare detaljer runt omkring detta.

Förvaltning och uppgiftsskyldighet

27 §

Boverket förvaltar de hyresförlustgarantier verket har beslutat om.

Bestämmelsen motsvarar 24 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Det är Boverket som förvaltar de hyresförlustgarantier verket beslutat om.

28 §

Boverket ska i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisa de hyresförlustgarantier som verket förvaltar och löpande göra avsättningar för förväntade förluster avseende dessa.

Bestämmelsen motsvarar 25 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Boverket ska redovisa de hyresförlustgarantier som verket förvaltar enligt angiven förordning. Boverket ska vidare göra löpande avsättning för förväntade förluster avseende hyresförlustgarantierna.

29 §

Boverket ska senast den 15 februari varje år till Riksgäldskontoret redovisa

1. hur myndigheten har utnyttjat de garantiramar som regeringen har beslutat om,

2. vilka tillgångar som finns i garantiverksamheten för hyresförlustgarantierna, och

3. förväntade förluster och väsentliga risker avseende utestående hyresförlustgarantier.

Redovisningen ska motsvara det underlag Riksgäldskontoret behöver enligt 4 § förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.

Bestämmelsen motsvarar i övervägande delar 26 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Bestämmelsen anger vad Boverket ska redovisa, senast den 15 februari, varje år till Riksgäldskontoret samt att redovisningen ska motsvara det underlag som Riksgäldskontoret behöver som underlag för sin årsredovisning till staten.

Överklagande

30 §

Boverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Av bestämmelsen följer att Boverkets beslut enligt denna förordning inte får överklagas.

Bemyndigande

31 §

Boverket får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Av bestämmelsen framgår att Boverket får meddela verkställighetsföreskrifter.

12.6 Förslaget till förordning om startbidrag till byggemenskaper

Förordningen är ny, och föreslås vara tidsbegränsad under fem år då startbidraget är avsett som en tillfällig stimulansåtgärd. Den innehåller bestämmelser om stöd till så kallade byggemenskaper i syfte att främja denna planeringsmodell. Bestämmelserna och kommentarerna motsvarar i stort förslaget i *Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetsmarta boendemiljöer*, SOU 2015:85. Denna förordning innehåller emellertid justeringar i sak, bland annat omfattar startbidraget samtliga upplåtelseformer i jämförelse med förslaget i SOU 2015:85.

Stödets syfte

1 §

Statligt stöd enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till byggemenskaper för finansiering av initiala projektkostnader i samband med anordnande av bostäder.

Så kallade byggemenskaper, begreppet förklaras närmare i 2 §, får möjlighet att söka stöd för initiala projektkostnader, som här omfattar kostnader fram till att byggkredit lämnas. Möjligheten att söka stöd omfattar samtliga upplåtelseformer; hyresrätt, kooperativ hyresrätt, bostadsrätt, ägarlägenheter och egnahem.

Innebörden av vissa uttryck

2 §

Med byggemenskap avses i denna förordning en ekonomisk förening som bildats i syfte att gemensamt planera, låta bygga och flytta in i ett eller flera hus.

Med byggemenskap avses i denna förordning en ekonomisk förening som bildats i syfte att gemensamt planera, låta bygga och flytta in i ett eller flera bostadshus.

Med ekonomisk förening avses ekonomisk förening enligt lagen (1987:667) om ekonomisk förening.

3 §

Med initiala projektkostnader avses i denna förordning kostnader i projektet fram till att byggkredit lämnas.

Med initiala projektkostnader avses i denna förordning kostnader i projektet fram till att byggkredit lämnas. Det kan röra sig om kostnader för att anlita en professionell projektsamordnare med uppgift att hålla ihop projektet och ta fram eller beställa arkitektskisser efter föreningens önskemål. Stödet omfattar även eventuella kostnader som föreningen haft innan frågan om mark var löst, till exempel för markundersökning och annan konsultation. Mindre utgifter för litteratur och liknande omfattas däremot inte av stödet. Kostnader för bygglov och andra avgifter till kommunen omfattas inte heller av stödet.

4 §

Anordnande av bostäder kan ske genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av hel eller del av byggnad som tidigare använts för annat ändamål än bostäder.

Stödet omfattar byggemskapers initiala projektkostnader i samband med anordnande av nya bostäder. Anordnande av nya bostäder kan ske genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av ytor som inte tidigare använts som bostäder.

Förutsättningar för stöd

5 §

Stöd får ges om

- 1. insatsen från respektive medlem i föreningen uppgår till minst 10 000 kronor,*

2. det finns en markanvisning eller motsvarande avtal med fastighetsägare, och

3. det finns en redogörelse för projektet och en budget för initiala projektkostnader.

Antalet medlemmar som betalar insats enligt första stycket 1 bör motsvara antalet lägenheter i det planerade huset eller de planerade husen.

I paragrafen anges förutsättningarna för att få stöd.

Stöd får ges om insatsen från respektive medlem i den ekonomiska föreningen uppgår till minst 10 000 kronor.

Det ska också finnas en markanvisning eller motsvarande avtal med fastighetsägare. Markfrågan måste således vara löst innan stöd kan beviljas. Till exempel kan ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag åta sig att på egen mark bygga och hyra ut eller sälja ett flerbostadshus till en byggemenskap.

Byggemenskapen måste också kunna presentera en redogörelse för projektets syfte och hur det ska bedrivas samt en budget för initiala projektkostnader.

Antalet medlemmar som betalar insats bör motsvara antalet lägenheter i det planerade huset eller de planerade husen. Det är rimligt att byggemenskapen inte planerar för ett större projekt med fler bostäder än man vet kan komma att hyras ut eller upplåtas när bostäderna är färdigställda. I förhållande till antalet planerade bostäder kan någon eller några fler bostäder än betalda insatser accepteras.

6 §

Stöd får inte lämnas till företag i svårigheter som begreppet definieras i punkt 20 i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter.

Stöd får inte lämnas eller betalas ut till företag i svårigheter enligt riktlinjer som Europeiska kommissionen antagit den 9 juli 2014. I riktlinjerna fastställs villkoren för beviljande av stöd till företag i svårigheter. I riktlinjerna ingår också en definition av företag i svårigheter. När man bedömer om ett företag befinner sig i svårig-

heter ska det göras enligt objektiva ekonomiska nyckeltal och inte enligt en subjektiv bedömning från fall till fall.

7 §

Stödet lämnas som stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse och får lämnas endast med de begränsningar som följer av kommissionens förordning.

Om stödmyndigheten, Boverket, säkerställer att det sammanlagda beloppet av stöd av mindre betydelse, så kallat de minimis-stöd som olika myndigheter har beviljat byggemenskapen under innevarande beskattningsår och de två föregående beskattningsåren inte överskrider maximibeloppet 200 000 euro, kan stöd beviljas. Boverket ska särskilt meddela byggemenskapen att stödet i fråga är ett de minimisstöd. Byggemenskapen ska skriftligen anmäla alla de minimis-stöd som det mottagit under tre års tid. Uppgifter om en stödordning för stöd av mindre betydelse, ska enligt kommissionens förordning, bevaras i tio beskattningsår från den dag då det sista individuella stödet beviljades enligt stödordningen. Därför ska de dokument som utgör grunden för de beslut som fattas bevaras för eventuella myndighetsgranskningar i tio år efter stödbeslutet, se 20 §.

Stödets storlek

8 §

Stödet får uppgå till beräknade initiala projektkostnader. Stödet får dock inte överstiga 300 000 kronor per stödmottagare. Vid bedömningen av stödets storlek måste stödet stå i rimlig proportion till antalet betalda insatser.

Se 3 § avseende initiala projektkostnader. Stödbeloppet är högst 300 000 kronor per stödmottagare även om projektkostnaderna skulle överstiga vad stödmottagarna kan erhålla. Därtill ska Boverket i det enskilda ärendet beakta om stödets storlek står i rimlig proportion

till antalet betalda insatser, oavsett nivån på de beräknade initiala projektkostnaderna.

Prövning av ett stödärende

9 §

Frågor om stöd prövas av Boverket.

Boverket handlägger, beslutar och betalar ut ärenden om stöd.

10 §

En ansökan om stöd ska ha kommit in till Boverket senast den 1 november 2022.

Då förordningen är tidsbegränsad – ikraftträdandedatum den 1 januari 2019 – krävs att ett datum för den absolut senaste dagen för ansökan om stöd anges. Genom bemyndigandet i 21 § har Boverket möjlighet att föreskriva att ansökningar om stöd prövas vid ett visst antal tillfällen per kalenderår.

I 13 § anges den absolut senaste dagen för ansökan om resterande utbetalning, och denna är satt till den 1 november 2023, dvs. ett år efter ansökan om stöd. Byggemenskapen ges på detta sätt en rimlig tid för arbetet i gemenskapen innan en byggkredit kan lämnas.

11 §

Om Boverket anser att stöd ska ges, ska verket bestämma stödets storlek.

Boverket beslutar om byggemskapens ansökan om stöd ska beviljas eller avslås. Om stöd beviljas ska Boverket bestämma stödets storlek.

12 §

Ett beslut om stöd ska förenas med villkor

1. om vid vilken tidpunkt stödmottagaren senast ska ansöka om resterande utbetalning enligt 13 §,

2. om vilka handlingar som ska bifogas ansökan om resterande utbetalning, och

3. för att tillgodose syftet med stödet.

När Boverket beslutar om stöd ska verket i beslutet ange de villkor som stödmottagaren ska uppfylla. Av 13 § framgår att byggemenskapen får ett förskott på stödet i samband med Boverkets beslut om stöd. Förskottet, den första utbetalningen av stödet, görs med högst 75 procent av det beslutade stödet. Resterande utbetalning görs efter ansökan av byggemenskapen. Boverket ska i sitt beslut om stöd ange vid vilken tidpunkt byggemenskapen senast ska ansöka om resterande utbetalning enligt 13 §. Av beslutet ska också framgå vilka handlingar som byggemenskapen ska bifoga ansökan om resterande utbetalning. Om villkoren för stödet inte är uppfyllda när byggemenskapen ansöker om resterande utbetalning, kan den bli återbetalningsskyldig för det utbetalda stödbeloppet enligt 14–16 §§. Detta ska framgå av beslutet.

Utbetalning av stöd

13 §

Den första utbetalningen av stödet görs med högst 75 procent av det beslutade stödet till stödmottagaren i samband med att beslut om stöd har fattats av Boverket. Resterande utbetalning görs efter ansökan av stödmottagaren.

Till ansökan om resterande utbetalning ska stödmottagaren bifoga fakturor och en redogörelse för hur arbetet har bedrivits och vilka resultat som uppnåtts.

En sådan ansökan ska ha kommit in till Boverket senast den 1 november 2023.

I samband med att Boverket fattar beslut om stöd enligt 11 och 12 §§ betalar verket också ut högst 75 procent av det beslutade stödet till

byggemenskapen. Detta blir en form av förskott. Byggemenskapen måste sedan ansöka om utbetalning av resterande stöd.

Till sin ansökan om resterande utbetalning ska byggemenskapen bifoga fakturor på de kostnader som den sökt stöd för. Byggemenskapen ska också bifoga en redogörelse för hur arbetet bedrivits och vilka resultat som uppnåtts.

I paragrafen anges också den absolut senaste dagen för ansökan om resterande utbetalning, vilket är ett år efter den absolut senaste dagen för ansökan om stöd, se 10 §. Enligt 12 § ska Boverket i beslutet om stöd för varje ärende ange en senaste dag för ansökan om resterande utbetalning.

Återbetalning och återkrav

14 §

Stödmottagaren är återbetalningsskyldig om

- 1. den som sökt eller tagit emot stödet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stödet har beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp,*
- 2. stödet av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,*
- 3. stödet helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller*
- 4. villkor i beslutet om stöd inte har följts.*

Av 3 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler (statsstödslagen) följer att ett företag som tagit emot stöd i strid mot EU:s statsstödsregler ska betala tillbaka stödet, om inte återbetalning enligt unionsrätten får underlåtas.

En stödmottagare är återbetalningsskyldig om mottagaren lämnat oriktiga uppgifter i sin ansökan och detta har lett till att stöd har beviljats felaktigt eller med för högt belopp. Stödmottagaren är även skyldig att återbetala stöd som av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och stödmottagaren borde ha insett detta, till exempel att fel uppstått vid utbetalningen av stödet, och mottagaren borde ha insett att beloppet var för högt. Stödmottagaren kan också bli återbetalningsskyldig om det vid

ansökan om resterande utbetalning visar sig att villkoren för stödet inte är uppfyllda.

15 §

Om en stödmottagare är återbetalningsskyldig enligt 14 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Om det finns särskilda skäl för det, får Boverket efterge ett återkrav helt eller delvis.

Av 2 § statsstödslagen följer att den som lämnat olagligt stöd ska återkräva stödet, om inte återkrav får underlåtas enligt unionsrätten.

16 §

Om en stödmottagare visar sig inte vara berättigad till ett stödbelopp och ett utbetalat stödbelopp därför ska återbetalas, ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får sättas ned om det finns särskilda skäl.

Av 4 § lagen statsstödslagen följer att den som ska betala tillbaka ett olagligt stöd ska betala ränta på stödbeloppet från den dag då stödet stod till stödmottagarens förfogande till den dag då stödet betalas tillbaka. Boverket får sätta ned räntekravet om det finns särskilda skäl.

Överklagande

17 §

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om att inte betala ut resterande stöd enligt 13 § får dock inte överklagas.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger var och en rätt till domstolsprövning av bl.a. civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1) Om ett beslut innefattar en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter, följer alltså enligt

konventionen en rätt till domstolsprövning av beslutet. Den föreslagna förordningen skapar ingen rättighet för byggemenskapen att få ett statligt stöd. Däremot skapas en sådan rättighet genom Boverkets beslut att bevilja ett stöd. Byggemenskapen har därför rätt till domstolsprövning i fråga om Boverkets beslut att inte betala ut resterande stöd.

Förvaltningsbeslut överklagas enligt huvudregeln i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) till allmän förvaltningsdomstol.

Uppföljning och utvärdering

18 §

Boverket ska följa upp och utvärdera stödet och senast den 31 december 2024 redovisa detta i en rapport till regeringen.

Boverket ska följa upp och utvärdera stödet och rapportera detta till regeringen.

19 §

Stödmottagaren ska lämna de uppgifter till Boverket som behövs för en sådan uppföljning och utvärdering som avses i 18 §.

Byggemenskapen som ansökt och tagit emot stöd ska lämna de uppgifter som behövs för att Boverket ska kunna följa upp och utvärdera stödet.

20 §

Boverket ska föra ett register över de stöd som lämnats enligt denna förordning. Ett sådant register ska innehålla de uppgifter som behövs för att det ska vara möjligt att fastställa att de villkor för stöd som anges i kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 är uppfyllda.

Uppgifterna i registret ska bevaras i tio år från den dag då stödet beslutades.

Uppgifter om en stödordning för stöd av mindre betydelse, ska enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 bevaras i tio beskattningsår från den dag då det sista individuella stödet beviljades enligt stödordningen. Den berörda medlemsstaten ska på skriftlig begäran från kommissionen förse kommissionen med alla upplysningar den anser sig behöva för att bedöma om villkoren i förordningen har följts, särskilt i fråga om det totala beloppet av stöd av mindre betydelse.

Bemyndigande

21 §

Boverket får meddela

- 1. föreskrifter om förfarandet i stödärenden,*
- 2. föreskrifter om de handlingar och den övriga utredning som ska bifogas ansökan om stöd och ansökan om resterande utbetalning, och*
- 3. ytterligare föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.*

I paragrafen ges Boverket bemyndigande att meddela föreskrifter.

Referenser

Litteratur, artiklar och broschyrer – tryckta källor

- Almi, 2015: Remissvar till betänkandet *En fondstruktur för innovation och tillväxt*, SOU 2015:64.
- Almi, 2016: Remissvar *Underlag inför beslut om riktlinjer för forskning och innovation på energiområdet för perioden 2017–2020*.
- Andersson, E. och Wimark, T., 2015: *Kombobusprojektens påverkan på de lokala bostadsmarknaderna* Stockholms Universitet.
- Andersson, K. E., von Essen, E. och Turner, B., 2004: *Bostadspolitiska förändringar i Europa*.
- ARA (Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, Finland), 2016: *Sökanvisning 2016. Kortvarigt räntestödslån för byggande av hyreshus*.
- ARA, 2017: *Ansökningsanvisningar. ARA:s stöd 2017*.
- Backman, M., 2013: *Nyföretagande och närheten till finansiellt kapital*. Policysammanfattning från Entreprenörsforum.
- Bankföreningen, 2017: *Bankerna i Sverige*.
- Bengtsson, B., 2015, Arkitekten: *Subventionerna åter instrument för bostäder*.
- Blücher, Gösta, 2013, DN Debatt: "Assar Lindbeck har fel om miljonprogrammet".
- Bostadskreditnämnden, 2006: *Statliga bostadskreditgarantier i framtiden*.
- Bostadskreditnämnden, 2008: *Kreditgarantier till byggande av egnahem i glesbygd*.
- Bostadskreditnämnden, 2008: *Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus Statlig medverkan i finansieringen*.

- Bostadskreditnämnden, 2008: *Privat/offentliga garantiorganisationer för finansiering inom bygg- och bostadssektorn.*
- Bostadskreditnämnden, 2009: *Varifrån kommer pengarna? Marknadsrapport maj 2009.*
- Boverket, 2005: *Många mål – få medel. Boverkets utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggande 1993–2004.*
- Boverket, 2007: *Bostadspolitiken. Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år.*
- Boverket, 2011: *Bostadsmarknaden 2011–2012. Med slutsatser från Bostadsmarknadsenkäten 2011.*
- Boverket, 2014: *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar.*
- Boverket, 2016, broschyr: *Ibland räcker inte ens de här. Läs mer om Kreditgaranti från Boverket – för ökad trygghet vid byggprojekt.*
- Boverket, 2016: *Boende till rimlig kostnad. Hushållens boendeutgiftsprocent och konsumtionsutrymme.*
- Boverket, 2016: *Bostadsanpassningsbidragen 2015.*
- Boverket, 2016: *Den sociala bostadssektorn i Europa.*
- Boverket, 2016: *Trångboddheten i storstadsregionerna.*
- Boverket, 2016, *En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet.*
- Boverket, 2017; *Boverkets årsredovisning 2016.*
- Boverket, 2017: *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025.*
- Boverket, 2017: *Boverkets indikatorer maj 2017.*
- Boverket, 2017: *Boverkets indikatorer november 2017.*
- Boverket, 2017 (broschyr): *Information om stöd till renovering och energieffektivisering i vissa bostadsområden.*
- Cushman & Wakefield, 2016: *The Great Wall of Money 2016.*
- DN, 2017: *Att få nyanlända i arbete svårt för fler kommuner.*
- Donner, C, 2000: *Housing Policies in the European Union.*
- EY (Ernst & Young), 2014: *Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder.*
- Fastighetsnytt, 2014: *Företagsobligationer för minst 76 miljarder.*
- Fastighetsnytt, 2017: *Institutionernas fastighetsägande.*
- Fastighetsägarna Sverige, 2017: *Sverigebarometern. Februari 2017*

- Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Sabo, 2017: *Balanserade villkor. En skattereform för hyresrätten.*
- Finansinspektionen och Riksgälden, 2017: *Gemensam regeringsrapport, Samspel mellan regelverket om kapitaltäckning och krishantering.*
- Finansinspektionen, 2014: *Den svenska bolånemarknaden 2014.*
- Finansinspektionen, 2016: *Presentationbilder, Krishanteringsdirektivet och återhämtningsplaner.*
- Finansinspektionen, 2017: *Den svenska bolånemarknaden.*
- Finansinspektionen, 2017: *Tillsynen över bankerna.*
- Hoek-Smit, M C, 2009: *Housing Finance Subsidies. In Housing Finance Policy for Emerging Markets.*
- Husbanken, 2016: *Oppgradering av bolig med grunnlån fra Husbanken.*
- Husbanken, 2017: *Veileder for Husbankens grunnlån.*
- Inrev, 2017: *European Real Estate Debt Funds Universe.*
- IPF, 2015: *Prospects for Institutional Investment in Social Housing, Summary Report.*
- Johansson, R. och Karlberg, B., 1979: *Bostadspolitiken.*
- Kalbro, T. och Lind, H., 2017: *Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.*
- King, P., 2015: *The principles of housing.*
- Kirchgässner, G., 2017: *Soft paternalism, merit goods, and normative individualism.*
- Konkurrensverket, 2016: *Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader.*
- Lantmäteriverket och Mäklarsamfundet, 2010: *Fastighetsvärdering, Grundläggande teori och praktisk värdering.*
- Lawson, J., 2013: *The use of guarantees in affordable housing investment – a selective international review.*
- Lawson, J., Berry, M., Hamilton, C., & Pawson, H., 2014: *Enhancing affordable rental housing investment via an intermediary and guarantee.*
- Lind, H. och Nordlund, B., 2016: *Rapport med vägledning avseende tänkbara synergieffekter vid nyproduktion av bostäder.*

- Malmberg, Bo, 2016: *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*.
- Naturvårdsverket, 2014: *Kartläggning av potentiellt miljöskadliga subventioner. En handledning*.
- Norges Bank Investment Management, 2015, *The diversification potential of real estate*.
- OECD, 2005: *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*.
- OECD, 2010: *Facilitating Access to Finance: Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes*.
- OECD, 2016: *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*.
- Oxley, M., & Smith, J., 1996: *Housing policy and rented housing in Europe*.
- Persson, K., 2011: *Utredning till Statens Bostadskreditnämnd. Finanskrisens påverkan på bostadsbyggandet i Europa*.
- Riksgälden, 2010: *Förslag till ny garanti- och kreditförordning*.
- Rossi-Hansberg, E. och Sarte, P-D., 2012: *Economics of housing externalities. International Encyclopaedia of Housing and Home*.
- Rönberg, Mats, 2002: *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*.
- Sabo, 2013: *Tillåtet statsstöd på svaga bostadsmarknader*.
- Sabo, 2017: *Nedskrivning av fastighetsvärden. En analys av K3-regelverket*.
- Salvi del Pero, Adema, Ferraro, & Frey, 2016: *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries. OECD report*.
- Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M. and Whitehead, C, 2015: *Social housing in Europe. European Policy Analysis*.
- Schwarcz, S. L., 2012–2013: *Shadow banking, financial markets, and the real estate sector*.
- Shiller, R. J., 2012: *The subprime solution. How today's global financial crisis happened, and what to do about it*.
- Social finance, 2016: *Social impact bonds – the early years*.
- Statskontoret i Finland, 2015: *Statsborgen för ombyggnadslån för bostadsaktiebolag*.

- SVD Näringsliv, 2017: *Nytt fenomen ger byggbranschen miljardlyft.*
- Sveriges riksbank, 2012: *Riksbankens penningpolitiska åtgärder under finanskrisen – utvärdering och lärdomar, penning- och valutapolitik.*
- Sveriges riksbank, 2014: *Skuggbanker ur ett svenskt perspektiv.*
- Sveriges riksbank, 2015: *Ekonomiska kommentarer (juni).*
- Sveriges riksbank, 2015: *Strukturuomvandling i det svenska finansiella systemet.*
- Sveriges riksbank, 2016: *Penning- och valutapolitik. Basel III – vad och varför?*
- Sveriges riksbank, 2017: *Fördjupning – Kommersiella fastigheter och finansiell stabilitet. Finansiell stabilitet 1/2017.*
- Tillväxtanalys, 2012: *Rural Housing – landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland.*
- Tillväxtanalys, 2016: *Landsbygdspolitik och landsbygdssäkring – i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada.*
- Tillväxtanalys, 2016: *Regional tillväxt 2015 – trender och analyser om hållbar regional tillväxt och attraktionskraft.*
- Tillväxtanalys, 2017: *Firms' responses to private- and government-sponsored venture capital.*
- Tillväxtanalys, 2017: *Perspektiv på kapitalförsörjning. En antologi om företagens finansiering och statens roll.*
- Turner, B., 1986: *Bostadsfinansiering och ombyggnadsverksamhet i ett statsfinansiellt sammanhang, Ekonomisk Debatt 4/86.*

Propositioner och betänkanden

- Dir. 2014:75 *Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.*
- Dir. 2017:12 *Kommunal planering för bostäder.*
- Ds 1989:39 *Studier av bostadssektorn 1989.*
- Ds 2005:39 *Bostadsfinansiering.*
- Ds 2015:35 *Investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande.*
- Prop. 1974:150 *Angående riktlinjer för bostadspolitiken m.m.*
- Prop. 1991/92:56 *Om bostadsbyggandets finansiering år 1992, m.m.*

- Prop. 1997/98:119 *Bostadspolitik för hållbar utveckling.*
- Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*
- SOU 1989:71 *Ny bostadsfinansiering.*
- SOU 1992:24 *Avreglerad bostadsmarknad.*
- SOU 2000:13 *Statsgarantier för investeringar i bostäder - en utvärdering.*
- SOU 2000:34 *Likformig och neutral fastighetsbeskattning.*
- SOU 2007:55 *Betalningstider i näringslivet.*
- SOU 2013:6 *Att förebygga och hantera finansiella kriser.*
- SOU 2014:1 *Vissa bostadsbeskattningsfrågor.*
- SOU 2015:58 *EU och kommunernas bostadspolitik.*
- SOU 2015:64 *En fondstruktur för innovation och tillväxt.*
- SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer.*
- SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer.*
- SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*
- SOU 2017:27 *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.*

Artiklar och rapporter – icke tryckta källor

- AHURI Research (Australian Housing and Urban Research Institute), 2017: *What is a bond aggregator and how does it help build affordable housing?*
- Bate, A., 2017, (UK Parliament): *Building the new private rented sector: issues and prospects.*
- Bondmason, 2017: *Direct lending in the UK.*
- Boverket, 2017: *Bostadsmarknadsenkäten 2017.*
- Byggindustrin, 2015: *Byggprojekt finansierade genom crowdfunding.*
- Dagens Juridik, 2009: *Regeringen inför kreditgarantier under byggtiden.*
- Europeiska kommissionen, 2017: *Finansiella tjänster: den viktigaste lagstiftningen. Faktablad om EU – 2017.*
- Fastighetsnytt, 2014, *Miljonprogram allt hetare som investeringsobjekt.*
- Fastighetsnytt, 2017: *Obligationer – en allt viktigare finansieringskälla.*

- Fastighetsverige, 2017: *SBB emitterar hybridobligationer*.
- Financial Times, 2017: *European property companies want to attract more insurers*.
- Finansinspektionen, 2017: *Frågor och svar om skärpt amorteringskrav för hushåll med stora skulder*.
- Husbanken, 2010: *Boligtillskudd til etablering i egen bolig*.
- Husbanken, 2010: *Start-up loan*.
- Husbanken, 2014: *Rentesatser og type rente*.
- IPE, 2016: *Debt Funds: The rise of real-assets lending*.
- Miljöförvaltningen i Finland, 2016: *Information om Statsborgen för bostadslån*.
- MSCI, 2017: *EU Solvency Standards for Real Estate: Time for a Fresh Look*.
- PWC & ULI, 2017: *Emerging Trends in Real Estate, The global outlook for 2017*.
- PWC, 2017: *Focus Basel IV - Capital requirements*.
- Riksgälden, 2017: *Stödåtgärder under finanskrisen 2008–2009*.
- Tillväxtanalys, 2015: *Remissvar på betänkandet EU och kommunernas bostadspolitik*.
- Transport-, Byggnings- og Boligministeriet, 2017: *Regeringen vil benytte statslån til almene boliger i stedet for realkreditlån*.
- UK Government, 2015: *2010 to 2015 government policy: rented housing sector*.
- UK Government, 2016: *An introduction to the Home Building Fund*.

Webbplatser

- Allmännyttan, www.allmannyttan.se
- Almi, www.almi.se
- BL – Danmarks Almene Boliger, www.bl.dk
- Boverket, www.boverket.se
- Delegationen för migrationsstudier (Delmi), www.delmi.se
- Ekobanken, www.ekobanken.se
- European Investment Fund (EIF), www.eif.org

Europeiska kommissionen, www.ec.europa.eu
Fastsam, www.fastsam.se
Föreningen för byggemenskaper, www.byggemenskap.se
Housing Europe, www.housingeurope.eu
JAK Medlemsbank, www.jak.se
The Joseph Rowntree Foundation, www.jrf.org.uk
Kommuninvest, www.kommuninvest.se
Lantmäteriet, www.lantmateriet.se
NWB Bank, www.nwbbank.com
OECD, www.oecd.org
Regeringen, www.regeringen.se
Sparbankernas Riksförbund, www.sparbankerna.se
Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (Sabo), www.sabo.se
Sveriges kommuner och landsting (SKL), www.skl.se

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Fredrik Kopsch

Utredningens definition av svaga bostadsmarknader är olycklig. En alternativ definition, som inte tar sin utgångspunkt i geografiska områden, utan i marknadssegment av bostäder och bostadskonsumenter, skulle bättre kunna användas för riktade statliga åtaganden för att hjälpa bostadssituationen för de som är i störst behov av hjälp.

Utredningens definition av svaga bostadsmarknader

Utredningen väljer att definiera svaga bostadsmarknader (avsnitt 7.1.1) som ”kommuner, orter, stadsdelar eller bostadsområden där det inte byggs – eller byggs om – i tillräcklig omfattning och där detta beror på att det inte går att få nödvändiga lån på marknadens villkor.”

Utredningen har tagit avstamp i att definitionen av svaga bostadsmarknader med nödvändighet måste ha en geografisk prägel, även om man tillkännager att den inte bör ha en statisk sådan. Det finns dock alternativ till en geografiskt begränsad definition av marknader. Ett alternativ, som troligen skulle fungera precis lika bra, är att definiera svaga bostadsmarknader som ett segment av bostäder som är svåra att tillhandahålla på marknadens villkor. Ett exempel är bostäder för hushållskategorier med låga inkomster.

En alternativ definition som i stället för en geografisk avgränsning tar sin utgångspunkt i marknadssegment av bostäder eller bostadskonsumenter har större möjlighet att uppfylla regeringens delmål för bostadspolitiken om långsiktigt väl fungerande bostads-

marknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹

Med utredningens definition riskerar vi i stället hamna i en situation där nyproduktionen flyttar till orter och regioner där det saknas långsiktig efterfrågan. Utredningens svar på frågan varför det bör byggas på svaga bostadsmarknader är svagt underbyggt. Utredningen beskriver bland annat att de flesta kommuner upplevt en befolkningsökning under senare år. Denna beror dock på ett kraftigt ökat flyktingmottagande, och kan inte tas som signal på en förändring i de långsiktiga trender av befolkningsminskning som flera kommuner upplevt. Ökande befolkning under senare år bör således ses som extraordinärt, och bör inte nödvändigtvis motivera en ökad nyproduktion av bostäder. I övrigt är argumentationen anekdotisk.

Tänkbar alternativ definition av svaga bostadsmarknader

En möjlig alternativ definition av svaga bostadsmarknader, med utgångspunkt i utredningens nuvarande definition, skulle kunna lyda: ”Svaga bostadsmarknader definieras som marknader för bostäder ämnade åt hushållskategorier med låga eller medelhöga inkomster för vilka det inte byggs – eller byggs om – i tillräcklig omfattning och där detta beror på att det inte går att få nödvändiga lån på marknadens villkor”.

Den här definitionen skulle, med vissa av de förslag som lämnas av utredningen, och med vissa tillägg, säkerställa att det byggs för dessa hushållskategorier, och således för dessa marknadssegment. Regeringens delmål för bostadspolitiken, att utbudet av bostäder ska svara mot behoven, kan enkelt tolkas som att detta vore önskvärt.

Varför bör det byggas bostäder för dessa marknader?

En stor fördel med den här alternativa definitionen av svaga bostadsmarknader är att den enklare tillåter kvantitativa uppskattningar av antalet bostäder som behöver produceras. En annan fördel är att den här definitionen tillåter att nyproduktionen fortsättningsvis

¹ Regeringens mål för boende och byggande.

riktas till de orter och regioner där behovet verkligen är som störst, dvs. där arbetstillfällena finns och långsiktigt kan förväntas finnas.

En avgränsning av vilka hushållskategorier som det bör produceras nya bostäder för blir förstås viktig. En tänkbar avgränsning, är att det offentliga vill hjälpa barnfamiljer som inte klarar att hitta ett boende själva. Enligt en undersökning framtagen av Rädda Barnen fanns det 2017, när man studerar 25 av landets kommuner, sammanlagt 5 390 hemlösa barn². Det här är en grupp som man med en alternativ definition av svaga bostadsmarknader kan rikta resurser till. Det är dessutom en grupp för vilka bostäder inte produceras på marknadens villkor.

Behov av vissa tillägg i förslagen

För att försäkra sig om att de bostäder som produceras också hjälper just de grupper man ämnar hjälpa skulle det krävas vissa tillägg till utredningens förslag. De av utredningens förslag som kan bli relevanta (även om det troligen kommer röra sig om problem med lönsamhet snarare än finansiering) för att uppnå regeringens delmål för bostadspolitiken är dels förslaget om en ny modell för statliga topplån till bostadsbyggande, dels förslaget om en statlig hyresförlustgaranti.

För att få önskvärd effekt, dvs. säkerställa nyproduktion av bostäder som är ekonomiskt överkomliga och därmed möjliggör för hushållskategorier med låga inkomster att efterfråga dessa, krävs en subvention. Utredningens nuvarande förslag om en ny modell för statliga topplån till bostadsbyggande innehåller inget inslag av subvention. Det framgår dessutom av utredningens betänkande, under avsnitt 11.3.1, att räntan på det statliga topplånet kommer ligga över genomsnittlig bankränta. Det är osannolikt att en dyrare finansiering än vad marknaden kan tillhandahålla kommer resultera i hyresbostäder med lägre hyror. För att säkerställa nyproduktion av hyresbostäder med låga hyror kommer det därför krävas någon form av subvention.

Att tillhandahålla det statliga topplånet med ett inslag av subvention är ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för att säkerställa nyproduktion av ekonomiskt överkomliga hyresbostäder som möjlig-

² Rädda Barnen, *En plats att kalla hemma.*, ISBN: 91-7321-371-3.

gör för hushållskategorier med låga inkomster att efterfråga en bostad. Subventionen som sådan säkerställer endast nyproduktion av ekonomiskt överkomliga hyresbostäder. För att dessutom säkerställa att hushållskategorier med låga inkomster, exempelvis hemlösa barnfamiljer, blir tilldelade de subventionerade bostäderna krävs någon form av krav på tilldelningsmodell som baseras på hushållsinkomst.

Förslaget om en statlig hyresförlustgaranti kan också tillämpas på den alternativa definitionen av svaga bostadsmarknader. Även här skulle det dock krävas att låga hyresnivåer, och fördelningsmodell av bostäder villkoras för att få önskvärd effekt.

Är utredningens förslag rätt väg att gå?

Det kan inte vara ett mål i sig självt att producera bostäder på svaga bostadsmarknader, oavsett vilken definition som används. Målet är naturligtvis, med nyproduktionen som medel, att säkerställa goda bostäder för de individer och hushåll som befinner sig på dessa marknader, geografiskt eller socioekonomiskt. När svaga bostadsmarknader definieras genom en geografisk avgränsning blir problemet särskilt tydligt, vad är det som säger att de hushåll för vilka utredningens förslag ämnar producera bostäder, alls vill fortsätta bo i dessa orter? Givet att offentliga resurser ska användas för att förbättra vissa hushålls boende, innebär en direkt efterfrågesubvention till hushållen ett mindre bortfall av information angående hur just de hushållen vill bo än om det offentliga ska tillhandahålla själva bostäderna. Vi bör förvänta oss att det enskilda hushållet har bättre kunskap om de egna preferenserna för bostad och bostadsort, än det offentliga någonsin kan få. Att lämna förslag på efterfrågesubventioner har dock inte legat inom ramen för utredningen, men sådana förslag bör beaktas som alternativ för att uppnå vissa av de mål som både utredningen, och regeringen, har fastslagit.

Särskilt yttrande av Stig Westerdahl

Utredningens resonemang och argumentering förs i huvudsak utifrån nationalekonomisk förståelse av bostaden och dess finansiering, vilket skapar problem för såväl pläderandet för förslagen som förslagen i sig. Bostadspolitik bedrivs traditionellt i ett spänningsfält mellan bostad som rättighet (som det kommer till uttryck i regeringsformen) och som vara på en marknad. Detta återspeglas inte i utredningen. När förslag motiveras utifrån föreställda ”marknadsmisslyckanden” bygger det exempelvis på ett underförstått antagande att ”marknaden” normalt löser problem som berör bostäder, när frågorna i stället historiskt varit politiskt mycket angelägna – inte minst i Sverige.

Den nationalekonomiska utgångspunkten leder även till påståendet (5.3.2) att den amerikanska bolånekraschen 2008 var resultatet av för stora subventioner när en omfattande forskning i olika ämnen ger en mycket mer sammansatt bild där främst andra orsaker tonar fram till denna krasch.

En annan slutsats utifrån samma kunskapsgrund (5.4) är att den forskning som krävs för att bättre förstå bostadsfrågorna och behovet av politiska insatser ska utgå från en nationalekonomisk förståelseram. Bostadsfrågorna i akademien berör i stället en rad discipliner med olika behov av underlag bestämt av varje disciplins kunskapsgrund.

Denna begränsning till ett nationalekonomiskt perspektiv kan även kopplas till en mer grundläggande brist i utredningen: förslagen adresserar inte i tillräcklig utsträckning det problem som anges redan i sammanfattningen under avsnitt Utredningens bild av situationen:

- De bostäder som byggs är i liten utsträckning ekonomiskt överkomliga bostäder, som kan efterfrågas av hushåll med låga eller medelhöga inkomster.

Beskrivningarna av ”svaga marknader” i utredningen ringar inte in dessa grupper. Anledningen är att ”marknader” enligt utredningen ska uppfattas som geografiskt avgränsade. Denna bestämning fångar inte de problem som drabbar hushåll med låga eller medelhöga inkomster och förklarar heller inte varför nuvarande bostadsbyggande i liten utsträckning inriktas på dessa hushåll. Det är tveksamt om grupperna i sig utgör ”en marknad” i den mening som utredningen använder. Denna stora grupp finns rimligen i alla kommuner i Sverige,

möjligen kan den sägas utgöra ett sorts socio-ekonomiskt ”marknadssegment”.

Det är vidare intressant att notera att den internationella överblicken i kapitel 10 resonerar kring insatser för dessa grupper utan att begreppet ”marknad” blir särskilt användbart. Den internationella diskussionen kring ”affordable housing” förs i stället med hjälp av andra begrepp.

Den primära frågan är knappast om denna betalningssvaga grupp som trotsar geografiska bestämmningar kan ringas in med hjälp av marknadstermer eller inte. Det viktiga är att gruppen inte i någon större utsträckning berörs av de åtgärder som föreslås. Det finns åtminstone två områden där detta skulle kunna åtgärdas:

- De statliga toplån som föreslås i 3.2 kan med omarbetning och ekonomiska stödinsatser riktas tydligare mot hushåll med låga eller medelhöga inkomster.
- Den statliga hyresförlustgaranti som föreslås i 3.3.1 villkoras nu med krav på särskilda befolkningsförändringar i kommuner som ska dra nytta av garantin. Bostäder för betalningssvaga grupper bör dock rimligen byggas över hela landet i alla landets kommuner. Kommunernas bostadsförsörjningsansvar bör inbegripa också dessa grupper och en konsekvens av att vidga hyresförlustgarantierna är att alla kommuner i sin planering ges en garanti-form som kan medverka till att bostäder byggs för betalningssvaga grupper. I förlängningen kan detta i någon mån motverka den segregering som följer av att vissa kommuner ensidigt inriktar sin bostadsplanering på mer välbeställda hushåll.

Det som fordras för utvidgningen av båda dessa förslag till att omfatta hushåll med låga eller medelhöga inkomster (oavsett kommun) är någon form av bestämning av grupperna, vilket kan åläggas exempelvis Boverket i samband med att regelverket preciseras.

Kommittédirektiv 2017:01

Förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 2017

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över systemet med kreditgarantier för bostadsbyggande. Utredaren ska utvärdera de befintliga kreditgarantierna och vid behov föreslå hur dessa kan utvecklas. Utredaren ska också analysera om det finns andra sätt att förbättra de långsiktiga finansieringsförutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder och, om det bedöms lämpligt, lämna sådana förslag. I uppdraget ingår även att lämna förslag på ett system med förmånliga statliga topplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande. Syftet med översynen är att skapa förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2017.

Bakgrund

En grundläggande förutsättning för byggande av bostäder är tillgång till finansiering. De kostnader och risker som är förknippade med finansieringen avgör i de flesta fall om ett byggprojekt kommer till stånd. Eftersom rätten till bostad är, och bör vara, en viktig del av det svenska välfärdssamhället finns det anledning för staten att kontinuerligt säkerställa att marknaden för finansiering av bostadsbyggande fungerar effektivt och att åtgärda eventuella brister. Det

läge som Sverige befinner sig i för närvarande, med ett snabbt ökande bostadsbyggande men en ännu snabbare befolkningsökning med åtföljande bostadsbehov, gör att det är särskilt angeläget att bostadsfinansieringen fungerar väl.

Statliga kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder infördes den 1 januari 1992. Det tidigare systemet innebar att nya bostäder finansierades med statligt reglerade topplån medan bottenlån erhöles på den vanliga kreditmarknaden med stöd av statliga räntebidrag. De statligt reglerade bostadslånen och räntebidragen upphörde vid utgången av 1991. Att införa statliga kreditgarantier var ett sätt att möjliggöra för staten att dra sig ur den direkta långivningen och i stället överlåta finansieringen av topplånen åt marknaden. Garantierna bedömdes vara nödvändiga för att kreditmarknaden skulle vara villig att till rimliga villkor ta på sig hela finansieringen. Viss vidareutveckling av kreditgarantierna har skett sedan dess. Den främsta förändringen är att kreditgarantierna fr.o.m. 1997 endast får finansieras med garantiavgifter som ska vara kostnadsäckande. Garantier som lämnades före 1997 finansierades med garantiavgifter men vid behov även med anslag från statsbudgeten.

De nu gällande statliga kreditgarantierna regleras i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Garantin, som administreras av Boverket, är en försäkring som långivare kan teckna för lån till ny- och ombyggnad av bostäder och vid förvärv av fastighet som ombildas till kooperativ hyresrätt. Garantin ger långgivaren ett skydd mot kreditförluster och minskar behovet av topplån eller egen kapitalinsats för den som bygger bostäder. De statliga kreditgarantierna utnyttjas i relativt begränsad utsträckning. Under 2015 tecknades nya garantiavtal för totalt 981 miljoner kronor motsvarande 1 257 lägenheter, varav de allra flesta var garantiavtal för lån under byggtiden.

I budgetlagen (2011:203) regleras närmare vilka möjligheter staten har att ställa ut garantier och göra andra liknande åtaganden. Av budgetlagen följer att regeringen får besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat om. För ett sådant lån eller åtagande ska ränta eller avgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad (inklusive förväntade förluster), om inte riksdagen beslutat annat.

Staten har möjlighet att ställa ut kreditgarantier eller på andra sätt underlätta finansieringen av bostadsbyggande under förutsättning att det överensstämmer med EU:s statsstödsregler. Det EU-rättsliga statsstödsbegreppet enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget omfattar åtgärder som innebär att allmänna medel gynnar vissa företag eller viss produktion på ett sätt som hotar att snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater. Åtgärder som uppfyller rekvisiten i artikel 107.1 får inte genomföras innan de har godkänts av Europeiska kommissionen (det s.k. genomförandeförbudet). Kommissionen har beslutat om vissa undantag från genomförandeförbudet. Ett godkännande förutsätter att målet med stödet är av gemensamt intresse i EU eller av allmänt intresse i Sverige. Stöd med en godtagbar målsättning godkänns bara om det utformas så att det ger incitament för företaget att agera på ett annat sätt än vad företaget skulle ha gjort utan stöd, dvs. stödet ska ha incitamenteffekt. Ett godkännande förutsätter vidare att stödet inte är större än nödvändigt, utan stödet ska vara proportionerligt. Stödet ska även klara det s.k. avvägningstestet. Det innebär att nyttan för samhället med det agerande som stödet ger upphov till måste överväga nackdelarna med stödet för att stödet ska kunna godkännas.

Att den statliga bostadsfinansieringen till stora delar avskaffades i början av 1990-talet innebar en övergång från ett system där staten stod för merparten av risken till ett system med marknadsmässiga villkor där det finansiella ansvaret vilar på byggherren och bostadsköparen. Det gamla systemet ansågs leda till att sätta det enskilda risktagandet ur spel vilket ledde till felaktiga investeringar och nybyggnation på platser med låg eller obefintlig efterfrågan. Det nuvarande systemet kan å andra sidan kritiseras för att leda till för stor försiktighet, för låg byggtakt och en minskning av hyresrättens attraktivitet ur ett investerarperspektiv, till fördel för bostadsrätten. Det är viktigt att finansieringsförutsättningarna är lika goda för hyrt som för ägt boende. Även om det fanns skäl att avskaffa det tidigare statliga bostadsfinansieringssystemet kan det konstateras att finansieringen av bostadsbyggande inte under alla perioder och i alla delar av landet har fungerat ändamålsenligt de senaste decennierna. Sverige har under många år haft en för låg byggtakt i förhållande till befolkningsutvecklingen. Bostadsbyggandet har under de senaste åren ökat kraftigt. Det finns dock anledning att anta att tillgången på investeringsvilligt kapital på sikt kan minska efter en period med ökat

bostadsbyggande. När bostadsfinansieringen och därmed risktagandet lämnas till hushåll och företag kan ökad byggtakt efter hand leda till minskad efterfrågan, och därmed ökad vakansrisk, vilket kan leda till att investeringsviljan sjunker. Utifrån Boverkets prognostiserade behov om 700 000 nya bostäder de kommande tio åren kan det heller inte bortses från risken att finansiering för att tillgodose önskade bostäder helt enkelt saknas. Regeringen ser mot den bakgrunden ett behov av att staten spelar en mer aktiv roll än vad som varit fallet under de senaste decennierna och har därför bl.a. infört investeringsstöd för byggande av hyresbostäder och bostäder för studerande. Regeringen bedömer dock att det finns anledning att se över hur de finansiella förutsättningarna för bostadsbyggande ser ut och hur de kan förbättras ytterligare.

Nedan redogörs för några exempel på frågeställningar som föranleder en närmare översyn av de finansiella förutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder.

Byggande under tider med ekonomisk instabilitet

Bostadsbyggandet i Sverige ligger för närvarande på en hög nivå, men för att byggandet ska motsvara det långsiktiga behovet är det viktigt att den höga produktionstakten fortsätter under lång tid framöver.

Finanskrisen 2008 försvårade möjligheterna på bostadsmarknaden att finansiera byggprojekt trots att efterfrågan på nya bostäder var stor. Konsekvensen blev att investeringarna i nyproduktion av bostäder minskade för första gången sedan mitten på 1990-talet. Finanskrisen var till stor del en likviditetskris. Många aktörer var solida men hade trots det problem med finansieringen. De statliga kreditgarantier som då stod till buds kunde inte i tillräcklig utsträckning kompensera för de brister som uppstod på finansmarknaden. Som en konsekvens av detta minskade bostadsbyggandet kraftigt.

Byggande på svaga bostadsmarknader

Svaga bostadsmarknader karaktäriseras av en generellt svag efterfrågan på bostäder, främst på grund av en varaktig befolkningsminskning, en svag utveckling av hushållens inkomster eller en svag sysselsättningsutveckling. Det kan dock finnas ett behov av bostadsbyggande även i ekonomiskt svaga regioner. Det kan exempelvis finnas ett behov av bostadsbyggande för vissa kategorier av bostadskonsumenter till följd av demografiska förändringar, t.ex. för äldre eller yngre hushåll som har ett bostadsbehov som inte matchas av den lokala bostadsmarknaden, eller genom en urbanisering från landsbygd till mindre tätorter.

Ett vanligt problem på svaga bostadsmarknader är att produktionskostnaderna ligger nära eller över värdet av den färdiga bostadsbyggnaden, vilket gör det svårt att finna finansiering för ny- eller ombyggnad av bostäder.

Ett särskilt bekymmer på landsbygden, som ofta karaktäriseras av svaga bostadsmarknader, är att det kan saknas lokalt förankrade bankkontor och tillräcklig kunskap om den lokala bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen i övrigt. Detta kan leda till att riskerna i bostadsbyggnadsprojekt övervärderas och att potentiellt lönsamma projekt inte beviljas lån.

Frågan om kreditgarantiernas funktionalitet på landsbygden berördes av Utredningen EU och kommunernas bostadspolitik i betänkandet med samma namn (SOU 2015:58). Utredningen bedömde att justeringar av de befintliga statliga garantierna (genom utvidgat tillämpningsområde eller subventionerade avgifter) inte mer än marginellt skulle kunna bidra till ökat byggande av bostäder på landsbygden. Utredningen konstaterade att det krävs ett utvidgat offentligt åtagande där staten eller kommunen övertar risken för bostadsbyggandet om det offentliga vill möjliggöra för privatpersoner att bygga egnahem på landsbygden. Några konkreta förslag till förändringar av de nuvarande kreditgarantierna eller formerna för ett utvidgat offentligt åtagande i övrigt lämnades dock inte i betänkandet.

Mindre byggföretags finansieringsförutsättningar

Finansieringsförutsättningarna för företag av olika storlek skiljer sig åt, vilket kan vara problematiskt utifrån ett konkurrensperspektiv. Stora företag med en god ekonomi klarar en större andel egenfinansiering och har oftast en högre kreditvärdighet än mindre företag, som ofta är mer beroende av externa finansärer.

Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande analyserade i sitt betänkande Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105) hur finansiella restriktioner vid bostadsbyggande påverkar konkurrenssituationen på byggmarknaden. Utredningen hittade inte några belägg för att små eller medelstora företag systematiskt missgynnas vid kreditbedömningar. Samtidigt konstaterade utredningen att kreditgarantierna kan spela en roll för bostadsbyggandet och att betydelsen av kreditgarantierna kan vara större än vad garantibeloppen indikerar. Kreditgarantier efterfrågas främst av små och nystartade företag, särskilt i tider av ekonomisk oro när privata investerare ofta är ovilliga att bära risk eller inte kan göra det. Under mindre gynnsamma konjunkturlägen har det varit svårt att få finansiering, även för tämligen säkra projekt. Då är tillgång till eget kapital en förutsättning. Utredningen konstaterade därför att kreditgarantier kan ha viss betydelse för konkurrensen men lämnade inga förslag på hur de befintliga kreditgarantierna kan utvecklas för att säkerställa goda finansieringsmöjligheter för mindre aktörer.

Finansiering av hyresbostäder och bostäder för studerande

Hyresrätten är den enda upplåtelseform som inte kräver en kapitalinsats och är därför för många människor den enda upplåtelseform som efterfrågas. Brist på hyresbostäder försvårar möjligheten för många, men kanske särskilt unga, studerande och nyanlända, att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Hyresrätten fyller också en viktig funktion som en flexibel upplåtelseform för människor som t.ex. behöver en bostad under en begränsad tid och därför inte vill eller kan köpa en bostad, vilket inte minst är väsentligt för en rörlig och väl fungerande arbetsmarknad.

Det är därför viktigt att finansieringsförutsättningarna är likvärdiga för hyrt som för ägt boende. Samtidigt kan det vara särskilt svårt att få finansiering för just byggande av hyresbostäder. Vid

byggande av hyresbostäder får byggherren inte tillbaka det investerade kapitalet på en gång, utan detta sker i takt med att hyresgästerna betalar hyra. Det leder till att kapital binds upp under lång tid vilket kan göra det svårt att få finansiering för nya projekt, inte minst för mindre byggherrar.

Uppdraget

Det finns anledning att överväga hur staten på bästa sätt kan säkerställa att bostadsfinansieringen fungerar effektivt i hela landet, för olika aktörer, olika upplåtelseformer och under skiftande konjunkturen. Det finns därför skäl att utreda vilken roll statliga garantier, topplån eller andra verktyg ska spela för finansieringen av bostadsbyggandet i Sverige. De befintliga kreditgarantierna behöver utvärderas och det behöver göras en grundlig analys av vilka typer av verktyg som kan bidra till bättre fungerande bostadsfinansiering, t.ex. genom att minska risker och osäkerhet. En utgångspunkt för en sådan utvärdering och analys bör vara att säkerställa en långsiktig beredskap även för perioder med ekonomisk instabilitet.

I samband med att möjliga statliga verktyg övervägs är det av stor vikt att närmare utvärdera erfarenheterna från tidigare statliga bostadsfinansieringssystem och även att beakta förändringar i det privata utbudet av krediter för bostadsbyggande. Utformningen av de svenska finansieringssystemen och deras regelverk har varierat avsevärt under olika perioder, när det gäller såväl det privata utbudet som formerna och omfattningen på de statliga verktyg som erbjudits.

Det finns också anledning att undersöka vad modern forskning har att tillföra om effekten av olika statliga verktyg och vilka slutsatser som kan dras från denna forskning kopplat till den svenska marknaden för bostadsbyggnadsfinansiering. Det finns även anledning att ta del av erfarenheter från andra länder för att få en uppfattning om i vilken utsträckning offentliga kreditgarantier och andra verktyg används, hur de är konstruerade och vilka erfarenheterna av dessa är.

Om utvärderingar, analyser och erfarenheter från andra länder indikerar att det nuvarande statliga kreditgarantisystemet inte på ett effektivt sätt kompletterar dagens marknad för bostadsfinansiering,

behöver formerna för statens insatser förändras. Det ingår i utredarens uppdrag att lämna förslag till sådana förändringar.

En särskild problematik som lyfts fram i bakgrundsbeskrivningen är finansieringssvårigheterna på svaga marknader. Mot den bakgrunden ska utredaren närmare analysera förutsättningarna för finansiering av bostadsbyggande på svaga marknader. I analysen ingår att se över vilka möjliga verktyg som kan underlätta finansieringen och vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg. Om utredaren mot bakgrund av analysen finner det lämpligt, ska förslag lämnas på hur finansieringen kan underlättas på svaga marknader.

Som nämnts i bakgrundsbeskrivningen kan kreditgarantier ha viss betydelse för att underlätta för mindre aktörer på bostadsbyggnadsmarknaden och därmed ha betydelse för konkurrensen. Utredaren ska mot den bakgrunden närmare analysera vilka eventuella hinder som finns för mindre aktörer. Om analysen visar att det finns hinder, ska utredaren konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa hinder och vid behov lämna de förslag som utredaren bedömer lämpliga för att underlätta finansieringen för mindre aktörer.

Mot bakgrund av de finansieringsproblem som kan finnas vid byggande av hyresbostäder, samtidigt som det finns ett stort behov av fler hyresbostäder, ska utredaren se över hur finansieringen för sådana bostäder kan underlättas. En sorts finansiellt verktyg, som utredaren närmare ska se över formerna för, är förmånliga statliga topplån för byggande av hyresbostäder och bostäder för studerande, som minskar byggbolagets behov av eget kapital. Förmånliga statliga topplån var en del av det tidigare statliga bostadsfinansieringssystemet, som gällde fram till 1990-talets början. Sådana lån kan dock utformas på olika sätt och de tidigare statliga topplånen lämnades i kombination med omfattande räntebidragssystem och under ett annat regelverk än vad som gäller för dagens finansmarknad. I uppdraget ingår att närmare se över gällande regelverk som berör både stora och mindre aktörer på marknaden för finansiering av ny- och ombyggnad av hyresbostäder, vilka finansieringsmöjligheter som erbjuds idag samt hur ett statligt system med topplån för nyproduktion av hyresbostäder inklusive bostäder för studerande kan se ut.

En särskild utredare får därför i uppdrag att

- utvärdera de befintliga kreditgarantierna för lån för bostadsbyggande,
- utvärdera erfarenheterna från tidigare statliga bostadsfinansieringssystem,
- undersöka vad forskning har att tillföra om effekten av olika garantikonstruktioner och andra offentliga verktyg,
- ta del av erfarenheter från andra länder,
- analysera hur de befintliga kreditgarantierna kan utvecklas,
- analysera vilka typer av verktyg som kan säkerställa en långsiktigt fungerande finansiering för ny- och ombyggnad av bostäder, även vid perioder av finansiell kris, och konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg,
- analysera vilka typer av verktyg som kan underlätta byggande av bostäder på svaga bostadsmarknader och konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg,
- analysera vilka typer av verktyg som kan underlätta för mindre aktörer att finna finansiering för bostadsbyggande och konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg,
- lämna förslag på ett system med förmånliga statliga topplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande, och
- vid behov, lämna de övriga förslag som utredaren bedömer lämpliga mot bakgrund av vad som framkommit under utredningsarbetet.

De förslag som utredaren presenterar ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten inklusive statsstödsreglerna. Utredaren ska för varje enskilt förslag redogöra för hur förslaget förhåller sig till relevant lagstiftning inklusive EU-rätten och vid behov lämna författningsförslag.

De förslag som utredaren presenterar ska vara förenliga med budgetlagens bestämmelser.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, hos berörda myndigheter och inom EU och andra internationella forum.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om de förslag som lämnas påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, lands-ting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organ, särskilt Boverket och Riksgäldskontoret.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2017.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:65

Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering (N 2017:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 12 januari 2017 kommittédirektiv om förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder (dir. 2017:1). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2017.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 december 2017.

(Näringsdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

[Q66] Enkät från Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering (N2017:01)

Har du frågor angående enkäten? Mejla utredningen på
n.enkat.bostadsfinansiering@regeringskansliet.se

Om du vill veta mer om utredningen - gå in på:
<https://www.sou.gov.se/utredningen-om-forbattrad-bostadsfinansiering/>

Vi kommer inte att utan ditt godkännande nämna ditt eller ditt företags namn i utredningen.
I slutet av enkäten kan du själv välja om du vill ange dina kontaktuppgifter eller ej.

Om ditt företag har flera verksamhetsområden ska frågorna besvaras för verksamhetsområdet
"bostadsfastigheter"
(dvs. fastighetsförvaltning samt nyproduktion i egen regi eller för egen förvaltning).

Postnr Postnummer till företagets kontor:

[Q371] Antal bostäder i egen förvaltning:

[Q372] Nyproduktion de senaste 5 åren, antal
bostäder totalt:

[Q382] Kommun där ni har flest bostäder:

Välj kommun



1a Uppfattar du att det är bostadsbrist på den eller de bostadsmarknader där du har
fastigheter?

- Ja
 Delvis
 Nej

1b Vilka hushåll bedömer du har svårast att få tag i en bostad på de bostadsmarknader där du har fastigheter?

- Äldre personer
- Ungdomar/studenter
- Barnfamiljer
- Hushåll med inkomster under genomsnittet
- Annan hushållstyp. Vilken?
- Lika svårt för alla

1c Har du/ditt företag planer på att bygga bostäder i egen regi eller för egen förvaltning? Hur snart?

- Ja, under innevarande år/redan igång
- Ja, inom 2-3 år
- Ja, inom 5 år
- Nej, inte inom de närmaste 5 åren

2a Varför har ni inga planer på att bygga bostäder i egen regi eller för egen förvaltning?

Det går att ange flera orsaker

- Har inget intresse av att utvidga beståndet
- Svårt att få lån
- Orimliga lånevillkor
- Går inte att få lönsamhet i det
- Skulle inte klara/vill inte ta en nedskrivning
- Svårt få in anbud
- Svårt få arbetskraft
- Osäker på efterfrågan
- Annat. Ange vad!

2b Vilka svårigheter har du/ni stött på när det gäller lånefinansiering?

Det går att ange flera orsaker

- Ofördelaktiga räntevillkor
- Höga amorteringskrav
- Krav på hög egeninsats
- Banken tror inte på projektet som sådant
- Banken litat inte på återbetalningsförmågan
- Svårt finansiera kostnader under projekteringsfasen
- Det finns ingen lokal bank
- Annat. Ange vad!

2c Skulle något av följande kunna påverka ditt/ert intresse för att satsa på nyproduktion:

Det går att ange flera orsaker

- Bättre lånevillkor
- Möjlighet till högre belåningsgrad
- Statligt topplån
- Statlig kreditgaranti
- Investeringsstöd i enlighet med nuvarande regler
- Investeringsstöd, andra regler. Ange nedan
- Nej/Annat – ange i så fall vad nedan!

[Q348] Här kommer några frågor om omfattning och inriktning på det planerade eller pågående projektet.

Välj ett av projekten om ni har flera projekt på gång!

Om du inte vet säkert kan du ange det mest troliga svarsalternativet.

[Q383] I vilken kommun ligger det planerade eller pågående projektet för vilket du besvarar frågorna nedan?

Välj kommun



3a Upplåtelseform för det planerade eller pågående projektet:

Du kan ange flera svarsalternativ

Hyresrätt

Bostadsrätt

Kooperativ hyresrätt

Småhus för försäljning

Ägarlägenheter

3b Typ av hus:

Du kan ange flera svarsalternativ

Flerbostadshus

Småhus (villor/radhus/kedjehus)

3c Ungefärlig omfattning på projektet:

- Högst 10 bostäder
- 10-20 bostäder
- 20-30 bostäder
- 30-40 bostäder
- Fler än 40 bostäder. Hur många?

3d Huvudsaklig målgrupp för det pågående eller planerade projektet:

- Äldre personer
- Unga och/eller studenter
- Barnfamiljer
- Hushåll med begränsad ekonomi
- Annan målgrupp. Ange vilken!
- Ingen särskild målgrupp

4a Hur stor del av investeringskostnaden behöver - med hänsyn till företagets ekonomi - lånefinansieras?

- Mindre än 50 %. Ange nedan hur mycket
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-85 %
- Mer än 85 %. Ange nedan hur mycket

4b Vilken typ av kreditgivare är eller kan bli aktuell?

Du kan ange flera svarsalternativ

- Lokal sparbank
- Större affärsbank (SEB, Nordea, Swedbank eller Handelsbanken)
- SBAB
- Utländsk bank
- Annan bank
- Annan kreditgivare. Vilken typ?

4c Hur stor insats av eget kapital kräver långgivaren?

- Högst 10 %
- Minst 10 %
- Minst 15 %
- Minst 20 %
- Minst 25 %
- Minst 30 %
- Minst 35 %
- ca 40 %
- (troligen) mer - Hur mycket?

[Q356] Nu kommer några mer generella frågor om förutsättningarna för finansiering av bostadsbyggande.

5a Är det viktigt för din verksamhet att det finns ett lokalt bankkontor på orten? (eller i närheten)

- Mycket viktigt
- Ganska viktigt
- Inte särskilt viktigt
- Inte viktigt alls
- Ingen uppfattning

5b Är det viktigt för din verksamhet att det finns flera tänkbara kreditgivare på orten? (eller i närheten)

- Mycket viktigt
- Ganska viktigt
- Inte särskilt viktigt
- Inte viktigt alls
- Ingen uppfattning

6 Upplever du att det är någon fas i byggprojektet som är svår att klara finansieringen för?

Du kan ange flera svarsalternativ

- Projekteringsfasen
- Markköpet
- Byggtiden
- Förvaltningsfasen
- Nej

7a Finns det särskilda svårigheter för mindre aktörer när det gäller att få lån till bostadsbyggande?

- Ja, i hög grad
- Ja, i viss mån
- Nej, upplever inte att det är så
- Ingen uppfattning

7b Beskriv kortfattat vilka svårigheter du/ni har mött!

8a Finns det särskilda svårigheter med att vara en ny aktör på en viss ort?

- Ja, i hög grad
- Ja, i viss mån
- Nej, upplever inte att det är så
- Ingen uppfattning

8b Beskriv kortfattat vilka svårigheter du/ni har mött!

9 Tror du att något av följande skulle underlätta för dig/er att finansiera bostadsbyggande?

Du kan ange flera svarsalternativ

- Bättre lånevillkor
- Möjlighet till högre belåning
- Stattigt toplån
- Statlig kreditgaranti
- Investeringsstöd i enlighet med nuvarande regler
- Investeringsstöd, andra regler. Ange nedan:
- Annat. Ange vad nedan:
- Har inget behov av åtgärder för att underlätta finansieringen

10a Känner du till Boverkets kreditgarantier för lån till bostadsbyggande?

- Ja, jag känner väl till dem och vet (i stort sett) vad de innebär
- Jag känner till att de finns men vet inte hur de fungerar
- Nej, jag känner inte till dem

10b Tror du att du/ni skulle kunna ha nytta av en statlig kreditgaranti via Boverket?

- Ja, har redan utnyttjat denna möjlighet
- Ja, det kan bli aktuellt att ansöka om förhandsbesked om statlig kreditgaranti
- Vet inte
- Nej, tror inte det. Ange varför:

[Q367] Har du några andra kommentarer till möjligheterna att finansiera byggande av bostäder?

[Q375] Avslutningsvis kommer här ett par frågor som gäller renovering, upprustning och ombyggnad av egna fastigheter.

11a Planerar du/ni något större projekt avseende renovering/upprustning/ombyggnad? Hur snart?

- Ja, under innevarande år/redan igång
- Ja, inom 2-3 år
- Ja, inom 5 år
- Nej, inte inom de närmaste 5 åren

11b Upplever du/ni några svårigheter när det gäller finansiering av renovering/upprustning/ombyggnad?

Du kan ange flera svarsalternativ

- Svårt få lån
- Ofördelaktiga räntevillkor
- Höga amorteringskrav
- Krav på hög egeninsats
- Kan inte höja hyrorna så mycket som skulle behövas
- Nej, inga särskilda svårigheter

[Q368] Har du några kommentarer till möjligheterna att finansiera ombyggnad/upprustning av bostäder?

[Q377] Ge oss gärna dina kontaktuppgifter, om du inte har något emot att vi kontaktar dig!

Vi kommer inte att utan ditt godkännande nämna ditt eller ditt företags namn i utredningen.

Ditt namn:

Företagets namn:

E-postadress:

Telefonnummer:

[Q338] Innan du skickar in svaren

Är det något du vill ändra har du möjlighet att gå tillbaka i enkäten. Om du klickar på knappen "Skicka in svar" nedan sparas dina svar och du kan därefter inte ändra ditt enkätsvar.

[Q65] Du är i testläge. I vanliga fall kommer respondenten här till en tacksida och den personliga länken läses sedan för ytterligare svar. Nu kan du istället backa och testa igen.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatlag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och pris-sättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.
94. Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. Fi.
95. Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring. N.
96. Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. Ju.
97. Totalförsvarsdatalag – Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. Fö.
98. Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. Ju.
99. Effektivare energianvändning. N.
100. Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov. Ju.
101. Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen. S.
102. Skatt på kadmiium i vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. Fi.
103. Lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ju.
104. Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård. U.
105. Kapacitetstilldelningen på höghastighetsjärnvägen. N.
106. Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan. N.
107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. N.
108. Lån och garantier för fler bostäder. N.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? [83]
- Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna. [94]
- Skatt på kadmium vissa produkter och kemiska växtskyddsmedel. [102]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvarsdatalag
– Rekryteringsmyndighetens personuppgiftsbehandling. [97]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraravgifter i brottbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Hyran vid nyproduktion
– en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]

Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalogring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning
– ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap. [96]

Tidiga förhör – nya bevisregler i brottmål. [98]

Beslag och husrannsakan
– ett regelverk för dagens behov. [100]

Lagliga vägar för att söka asyl i EU. [103]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark
– en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn
av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Ett land att besöka.
En samlad politik för hållbar turism
och växande besöksnäring. [95]
Effektivare energianvändning. [99]
Kapacitetstilldelningen
på höghastighetsjärnvägen. [105]
Nystart för byggstandardiseringen genom
stärkt samverkan. [106]
Slutrapport från Sverigeförhandlingen.
Infrastruktur och bostäder –
ett gemensamt samhällsbygge. [107]
Lån och garantier för fler bostäder. [108]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]
Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]
Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]
Samlad kunskap – starkt handläggning. [25]
För dig och för alla. [40]
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]
Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]
God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]
Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]
Dataskydd inom Socialdepartementets
verksamhetsområde – en anpassning
till EU:s dataskyddsförordning. [66]
Enhetliga priser på receptbelagda
läkemedel. [76]
Finansiering, subvention och prissättning
av läkemedel – en balansakt. [87]

Jämställt föräldraskap och
goda uppväxtvillkor för barn
– en ny modell för föräldraförsäk-
ringen. [101]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enkla system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]
Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]
Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]
EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]
Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]
Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]
Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]
Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till
undervisning och revitalisering. [91]
Etikprövning – en översyn av reglerna om
forskning och hälso- och sjukvård.
[104]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]
Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]