



RV180622-1

Näringsdepartementet

Avdelningen för bostäder och transporter, Enheten
för plan-, bygg- och bostadsfrågor
Mattias Janland
08-4054261

Betänkande: Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108)

Remissinstanser

1. Kammarrätten i Göteborg
2. Förvaltningsrätten i Stockholm
3. Förvaltningsrätten i Växjö
4. Bokföringsnämnden (BFN)
5. Boverket
6. Ekonomistyrningsverket (ESV)
7. Finansinspektionen
8. Kommerskollegium
9. Konkurrensverket
10. Kungl. Tekniska högskolan
11. Lantmäteriet
12. Lunds universitet
13. Länsstyrelsen i Hallands län
14. Länsstyrelsen i Kronobergs län
15. Länsstyrelsen i Norrbottens län
16. Länsstyrelsen i Skåne län
17. Länsstyrelsen i Stockholms län
18. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
19. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
20. Malmö universitet
21. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
(Tillväxtanalys)
22. Regelrådet
23. Riksgäldskontoret
24. Skatteverket
25. Statens jordbruksverk
26. Statskontoret
27. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)

28. Sveriges lantbruksuniversitet
29. Sveriges riksbank
30. Tillväxtverket
31. Umeå universitet
32. Uppsala universitet
33. Jönköpings läns landsting
34. Norrbottens läns landsting
35. Samverkansorganet i Dalarnas län
36. Samverkansorganet i Västerbottens län
37. Skåne läns landsting
38. Uppsala läns landsting
39. Västmanlands läns landsting
40. Östergötlands läns landsting
41. Ale kommun
42. Arvidsjaur kommun
43. Askersunds kommun
44. Avesta kommun
45. Borlänge kommun
46. Bromölla kommun
47. **Dorotea** kommun
48. **Eskilstuna** kommun
49. Göteborgs kommun
50. Gällivare kommun
51. Gävle kommun
52. Hagfors kommun
53. Haparanda kommun
54. Högsby kommun
55. Kiruna kommun
56. Ljusdals kommun
57. Luleå kommun
58. Malmö kommun
59. Munkfors kommun
60. Pajala kommun
61. Partille kommun
62. Sala kommun
63. Stockholms kommun
64. Söderhamns kommun
65. Tranemo kommun
66. Umeå kommun
67. Varbergs kommun
68. Vingåkers kommun
69. Åmål kommun

70. Åre kommun
71. Örebro kommun
72. Övertorneå kommun
73. Almi Företagspartner
74. Bostadsrätterna
75. AB Botkyrkabyggen
76. Byggherrarna Sverige AB
77. Byggvesta
78. Danske Bank
79. Einar Mattson
80. Ekobyarnas Riksorganisation
81. Eksjöbostäder
82. Fastighetsmäklarförbundet
83. Fastighetsägarna Sverige
84. FAR
85. Föreningen för byggemaskiner
86. Företagarna
87. Handelsbanken
88. Hela Sveriges ska leva
89. HSB Riksförbund
90. Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen)
91. Härjedalen Fastighets AB
92. Härnösandshus
93. Informationscentrum för hållbart byggande
94. Ikano Bostad AB
95. Jagvillhabostad.nu
96. Kommunalekonomernas förening (KEF)
97. Kommuninvest i Sverige AB
98. Kvinnors Byggforum
99. Lantbrukarnas riksförbund
100. L E Lundbergs Fastighets AB
101. MKB Fastighets AB (MKB)
102. Mäklarsamfundet
103. NCC
104. Nordea
105. Norrlandsfonden
106. PEAB
107. Renoveringscentrum i Lund
108. Riksbyggen
109. Riksföreningen Kollektivhus NU
110. Rikshem
111. Robert Dicksons Stiftelse

112. Samhällsbyggarna
113. SBAB Bank (publ)
114. SEB
115. Skärgårdarnas riksförbund
116. SmåKom
117. Sparbankernas riksförbund
118. Statens Bostadsomvandling AB (Sbo)
119. Stockholms Byggmästarförening
120. Stockholms Handelskammare
121. Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB)
122. Studentbostadsföretagen
123. Svenska Bankföreningen
124. Svenska Bostäder
125. Svenska Byggnadsarbetareförbundet
126. Svenska studentbostadsföreningen (SSBF)
127. Svenskt Näringsliv
128. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)
129. Sveriges byggindustrier
130. Swedbank
131. Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)
132. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
133. Trä- och möbelföretagens förening (TMF)
134. Vasakronan
135. Villaägarnas Riksförbund
136. Wallenstam

Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 25 juni 2018. Vi ser helst att remissvaren skickas i elektronisk form via e-post till n.registrator@regeringskansliet.se och helene.jassi@regeringskansliet.se i både word- och pdf-format. Vi skulle uppskatta om filnamnet är Regeringskansliets diarienummer (utan snedstreck), N2017-07857-BB, följt av remissinstansens namn. Remissvarens disposition bör om möjligt ansluta sig till rapportens disposition. I remissvaret anges Regeringskansliets diarienummer N2017/07857/BB i ämnesraden.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Remissen avser samtliga förslag förutom förslaget om en statlig hyresförlustgaranti (avsnitt 3.3.1). En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på detta

förslag, som för närvarande är föremål för överväganden inom Regeringskansliet.

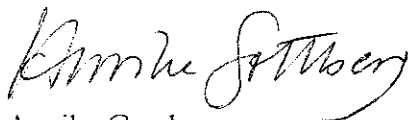
Utredningen om energisparlån överlämnade i december 2017 betänkandet Effektivare energianvändning (SOU 2017:99) till Näringsdepartementet, som i viss mån innehåller förslag med samma inriktning som i detta betänkande. I betänkandet finns bl.a. förslag på en statlig kreditgaranti för lån till renoverings- och energieffektiviseringsåtgärder. Betänkandet remissbehandlas för närvarande och remissvaren ska ha inkommit senast den 25 juni 2018 (dnr N2018/01263/BB).

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet finns **tillgängligt** för nedladdning på <http://www.regeringen.se>

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Annika Gottberg
Departementsråd

Kopia till

Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

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 hyressättningssystemet, 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 byggegemenskaper 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 projekteringsskedet. 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 topplån 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 byggemenskaper, för att täcka budgeterade utgifter i projekteringsskedet 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 stimulanseffekt 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.