

**BKN**

STATENS BOSTADSKREDITNÄMND

+

# Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus Statlig medverkan i finansieringen

19 december 2008



Titel: Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus  
Statlig medverkan i finansieringen

Utgiven av: Statens bostadskreditnämnd (BKN)  
BKN:s dnr: 17-140/07

## Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning .....	4
1. Bakgrund .....	5
1.1. Utredningens genomförande .....	5
1.2. Behovet av upprustning.....	5
1.2.1. Bostadsbeståndets sammansättning.....	5
1.2.2. Vad innebär upprustning? .....	6
1.2.3. Kostnader för upprustningsåtgärder .....	7
1.3. Befintliga statliga insatser som rör miljonprogrammets bostäder.....	8
1.3.1. Urban utvecklingspolitik .....	8
1.3.2. Hållbara städer.....	9
1.3.3. Svaga bostadsmarknader .....	9
1.4. Motiv för statlig medverkan i finansieringen.....	10
2. Överväganden.....	11
2.1. Vilka ska omfattas? .....	12
2.2. Hur stora belopp efterfrågas? .....	13
2.3. Boendeflytande .....	13
2.4. Kommunens roll .....	14
2.5. Statliga subventioner .....	14
2.6. Långgivare.....	15
2.7. En del i ett samlat program .....	15
2.8. Olika finansieringsansatser .....	16
3. En modell för samfinansiering .....	17
3.1. Lånegarantier.....	18
3.1.1. Statlig kreditgaranti .....	18
3.1.2. Kommunal garanti.....	19
3.1.3. Andra garantier.....	19
3.2. Lån.....	19
3.3. Möjlighet till överföring av ägande till boende .....	19
3.4. Stimulansbidrag.....	20
3.5. Sammanfattande värdering av modellen .....	20
3.6. Konsekvenser .....	21
3.6.1. Statsfinansiella konsekvenser.....	21
3.6.2. Konsekvenser i termer av upprustning.....	21
3.6.3. Konsekvenser för olika aktörer .....	22
4. Genomförande och utvecklingsmöjligheter .....	23
4.1. Uppföljning .....	23
4.2. EU:s statsstödsregler och den kommunala kompetensen.....	24
4.3. Utvecklingsmöjligheter .....	24
4.3.1. Kombination med riktade investeringsbidrag .....	24
4.3.2. Kombination med konjunkturellt motiverade insatser .....	24
Bilaga 1 .....	25
Bilaga 2 .....	26
Bilaga 3 .....	26

## Sammanfattning

Det finns ett stort behov av upprustning av de flerbostadshus som byggdes under det s.k. miljonprogrammet. Ansvaret för att byggnaderna underhålls och hålls i gott skick ligger primärt på fastighetsägarna.

Många bostadsområden som domineras av byggnader från 1960- och 70-talen präglas dock av ett utbrett utanförskap. BKN bedömer att stat och kommun har ett gemensamt intresse att medverka till att dessa områden utvecklas positivt. För att detta ska lyckas krävs en mängd olika åtgärder, och inte minst viktigt de boendes medverkan. Som en del i ett framgångsrikt förändringsarbete kan en fysisk upprustning av bostadshusen ingå. Eftersom alla upprustningsåtgärder inom dessa områden inte alltid är företagsekonomiskt motiverade, finns det ett motiv för staten att bidra till att finna finansieringslösningar.

BKN föreslår ett garantiprogram för upprustningslån till flerbostadshus:

- BKN ges möjlighet att garantera upprustningslån inom en ram på 20 mdkr.
- BKN får möjlighet att subventionera garantiavgifter för upprustningslån med ett belopp upp till 500 mnkr.
- BKN får fördela ett stimulansbidrag 50 mnkr per år under tre år till genomförande av upprustningsprojekt.

För att säkerställa att statens insatser kommer till nytta i de mest utsatta områdena föreslås att garantiavgifter subventioneras och stimulansbidrag kan medges i områden med utbrett utanförskap. Den risk staten tar genom att garantera lån ska enligt förslaget delas med kommunen.

För att långsiktigt bidra till att bostadsområden med utbrett utanförskap normaliseras, pekar både svenska och internationella erfarenheter på behovet av att inslaget av ägda lägenheter ökar. BKN föreslår att upprustningslån ska kunna kombineras med en möjlighet för hyresgäster att gå in som ägare. Formerna för detta regleras i garantivillkoren.

De författningsförändringar som krävs för förslagets genomförande kommer att presenteras i samband med att BKN redovisar uppdraget "Ett mer flexibelt garantisystem".

Förslaget bedöms kunna införas fullt ut fr.o.m 2010. Förberedelser och pilotprojekt bedöms dock möjliga att påbörja tidigare.

## 1. Bakgrund

Det omfattande bostadsbyggandet under decennierna efter andra världskriget med en topp under det s.k. miljonprogrammet, 1965-1974, innebär att det idag finns ett stort upprustningsbehov i det svenska bostadsbeståndet. Utifrån myndighetens uppgift att löpande bedöma funktionen hos marknaden för bostadsfinansiering, har BKN övervägt om det finns anledning för staten att stimulera upprustningsåtgärder genom att bidra till finansieringen.

### 1.1. Utredningens genomförande

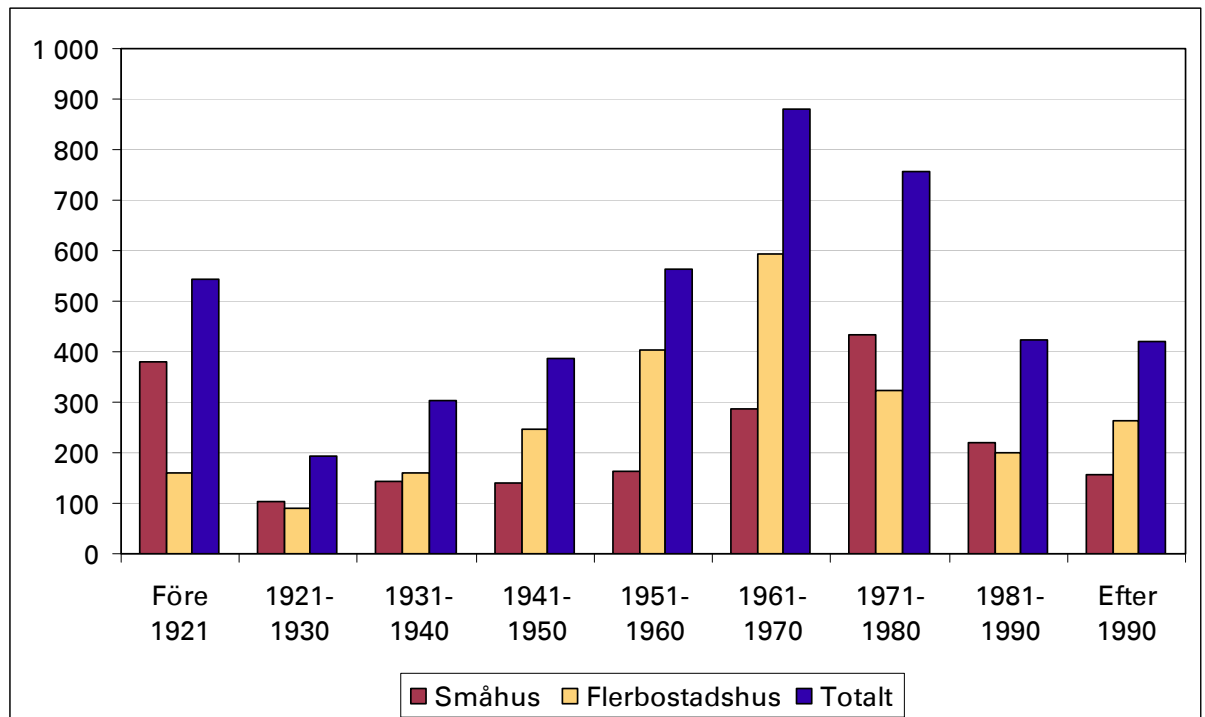
BKN har som underlag för överväganden och förslag i denna utredning låtit Institutet för bostads- och urbanforskning ta fram en socioekonomisk bild av den befolkning som bor i miljonprogrammets flerbostadshusområden. Rapporten återfinns som bilaga 2. Konsultföretaget Ernst & Young har på BKNs uppdrag tagit fram en rapport som belyser frågor om risker och riskfördelning med olika finansieringsmodeller. Rapporten återfinns i sin helhet i bilaga 3. En referensgrupp med representanter för SABO, Sveriges kommuner och Landsting, Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna Sverige och Rådet för byggkvalitet, har bidragit med idéer och synpunkter men har inte tagit ställning till de färdiga förslagen.

### 1.2. Behovet av upprustning

#### 1.2.1. Bostadsbeståndets sammansättning

Det svenska beståndet av flerbostadshus är till stor del byggt decennierna efter andra världskriget. Det innebär att en stor del av beståndet är utfört på liknande sätt, med samma tekniska lösningar, och att byggnaderna når sin tekniska livslängd ungefär samtidigt.

Figur 1 visar bostadsbeståndet redovisat som antal lägenheter år 2007, fördelade efter byggnadernas nybyggnadsår. Lägenheter som tillkommer och avgår genom ombyggnad ingår i den ålderklass som byggnaden representerar, oavsett att lägenheterna i allt väsentligt är nya. Under 2000-talet har ca 24 000 lägenheter i flerbostadshus tillkommit per år genom ombyggnad, samtidigt som drygt 20 000 äldre lägenheter försvunnit. Nettoeffekten på ca 4000 tillkommande lägenheter per år, beror på vindsinredningar och ombyggnader av kontor till bostäder.



Figur 1, Bostadsbeståndets åldersfördelning, tusental lägenheter. Källa: SCB

### 1.2.2. Vad innebär upprustning?

I begreppet upprustning av bostadshus ryms två olika typer av åtgärder; underhållsåtgärder som syftar till att bibehålla funktionen, och standardhöjande åtgärder. Tekniskt och driftsekonomisk finns ingen tydlig skillnad mellan underhållsåtgärder och standardhöjande åtgärder. I många fall är det praktiskt att utföra båda typerna av åtgärder samtidigt. En viktig skillnad är att standardhöjande åtgärder kan motivera hyreshöjningar, vilken kan göra att sådana åtgärder ger en bättre totalekonomi för fastighetsägaren.

Boverket gjorde 2003 en sammanställning över upprustningsbehoven i de svenska flerbostadshusen<sup>1</sup>. Av 1 350 000 lägenheter byggda mellan 1946 och 1975 bedömdes 400 000 ha genomgått någon form av upprustning. Med en ombyggnadstakt på ca 25 000 lägenheter per år under detta sekel, återstår åtminstone hälften av lägenheterna att åtgärda. Rimligen är de flesta av dessa från den tid, 1965-1974, som utgör det svenska miljonprogrammet. Eftersom det under dessa år byggdes dubbelt så mycket som under årtiondena före och efter, finns ett ovanligt stort upprustningsbehov att hantera.

De underhållsåtgärder som representerar stora kostnader, och som normalt uppstår efter 35-45 år, är stambyten, fönsterbyten och byte av hissar. Putsade fasader kan också vara i behov av reparation. Ytskikt på tak och fläktsystem tillhör sådant som redan är utfört i många fall.

<sup>1</sup> PM Flerbostadshusens förnyelse – behov och förutsättningar 2002/03. Underlag till Boverkets utredning "Bostadsbeståndets underhållsbehov", Boverkets dnr 2011-1440/2002

De standardhöjande åtgärder som är aktuella i miljonprogrammets byggnader är i första hand tilläggsisolering av fönster och fasader, samt installation av hiss i de byggnader lägre än fyra våningar där detta inte var ett krav vid byggtiden.

BKN har per telefon kontaktat samtliga fastighetsägare i sex flerbostadshusområden med byggnader i huvudsak 1960- och 70-talen med tillsammans 15 500 lägenheter, och ställt frågor om genomförda och planerade upprustningsåtgärder. En sammanställning finns i bilaga 1. Denna begränsade undersökning pekar på ett något större upprustningsbehov än Boverkets undersökning. Ambitionerna att byta stammar verkar ha förskjutits något jämfört med vad som tidigare antagits. Möjligheterna att förlänga livstiden på avloppsstammar och att genomföra byten lägenhet för lägenhet prövas även i hyresbostäder. Noterbart är att mycket få fastighetsägare uppger sig ha en färdig energideklaration.

Begreppet upprustning kan naturligtvis användas i en bredare, delvis överförd bemärkelse, och tillämpas på boendemiljön i stort. Upprustningsbehoven i denna mening är svårare att bedöma, och utgår minst lika mycket från de sociala sammanhangen i ett område, som byggnadernas fysiska status.

Med tanke på omfattningen av ombyggnadsåtgärder de senaste åren och det behov som representeras av de numerärt stora årgångar som nu är i behov av upprustning, tycks en fördubbling av ombyggnadstakten vara motiverad under det närmaste decenniet.

### 1.2.3. Kostnader för upprustningsåtgärder

Med utgångspunkt från ambitionen att underhålla byggnadernas funktion, dvs. stambyten, fönsterrenovering och omputsade fasader, beräknar SABO en kostnad på ungefär 5 000:- per kvadratmeter. Det innebär ett totalbehov för de ännu ej upprustade flerbostadshusen från åren 1945-1975 på ca 240 mdkr, eller 24 mdkr per år under tio år, beräknat på 675 000 lägenheter. Detta kan jämföras med investeringar i ombyggnader av bostäder som har varierat mellan 20 och 35 mdkr per år sedan 1990 och de totala bostadsinvesteringarna som varierat mellan 40 och 100 mdkr under samma tid, i fasta priser.<sup>2</sup>

Om ambitionen är att lyfta det äldre beståndet till nybyggnadsstandard, kan kostnaderna lätt komma att uppgå till det dubbla, om byggnaden i utgångsläget saknar hissar med nuvarande utrymmesstandard, och fasaderna behöver tilläggsisoleras.

Är en investering i en bostadsfastighet på 5 000:- per kvadratmeter mycket?. Ett sätt att besvara frågan är att ränta och amortering av ett sådant lån motsvarar en ökad kostnad för en trerummare på ca 1 400:- i månaden<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sveriges byggindustrier, Fakta om byggandet 2007

<sup>3</sup> Beräknat som kostnaden för ett lån med 4% ränta och 50 års avskrivning.

I princip bör sådana upprustningsåtgärder som innebär underhåll i syfte att bibehålla en byggnads standard betalas genom avsatta fonderade medel eller genom att det utrymme i budgeten som skapats genom avskrivningar av byggnaden utnyttjas. I praktiken har de hyresförhandlingar som bedrivits historiskt inte alltid resulterat i hyror som lämnat utrymme för denna typ av finansiering. Även åtgärder som formellt inte påverkar bruksvärdet kan därför kräva hyreshöjningar för att kalkylen ska gå ihop. Sådana möjligheter föreligger emellertid inte inom stora delar av miljonprogramsområdena, på grund av de boendes ofta låga inkomster.

### 1.3. Befintliga statliga insatser som rör miljonprogrammets bostäder

#### 1.3.1. Urban utvecklingspolitik

Den ekonomiska och etniska segregationen har tilltagit de senaste decennierna. I vissa bostadsområden bosätter sig enbart människor med mycket låg inkomst, och som till stor del är hänvisade till olika former av samhällsstöd för sin försörjning. Inslaget av nyanlända från andra länder är stort. Omfattningen, och de bakomliggande orsakerna har beskrivits av flera svenska forskare<sup>4 5</sup>. Det finns en påtaglig överrepresentation av områden från miljonprogrammet bland dessa områden. Av den studie som Institutet för bostads- och urbanforskning genomfört åt BKN framgår att de boende i flerfamiljshus från denna tidsepok uppvisar en starkt avvikande socioekonomisk struktur jämfört med befolkningens genomsnitt<sup>6</sup>.

**Tabell 1.** Årlig inkomst befolkningen 20-64 år, år 2006. (tkr)

	Förvärvsinkomst	Disponibel inkomst
Riket	218	141
Övr. flerbostadshus	195	142
Allmännyttan övr.	147	125
Miljonprogrammet	120	116
Allmännyttan miljon	93	110

Källa: Se bilaga 2

Av tabell 1 framgår skillnader i inkomst mellan olika typer av flerbostadshusområden. Det faktum att arbetsinkomsterna i allmännyttan från miljonprogrammet inte ens når upp till den disponibla inkomsten, pekar på att stora delar av inkomsten kommer från ekonomiska stödsystem, vilket i sin tur visar på en svag förankring på arbetsmarknaden. Detta framgår också av en studie från Riksdagens utredningstjänst<sup>7</sup>, där områden med lägre förvärvsfrekvens än 50% redovisas.

<sup>4</sup> Bråmås, Studies in the dynamics of Residential segregation, Geografiska regionstudier 67, Uppsala, 2006

<sup>5</sup> Biterman, et. al, Ung och mer segregerad – ekonomisk och etnisk polarisering i svenska storstadsregioner, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet, 2008

<sup>6</sup> se bilaga 2

<sup>7</sup> Lokala områden med utanförskap, Riksdagens utredningstjänst, dnr. 2008:1485



Regeringen har presenterat en strategi för integration (skr. 2008/09:24) där stadsdelar med utbrett utanförskap utgör ett insatsområde. Målen för politiken är i punktform:

- färre individer i utanförskap i stadsdelar som präglas av utanförskap,
- färre antal stadsdelar som präglas av utanförskap och
- fler stadsdelar, samt storstäder och större städer i sin helhet, som präglas av ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling för att öka konkurrenskraften.

Ett medel för att nå målen är lokala utvecklingsavtal mellan staten och kommunerna. Förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete skapar en struktur för avtalen. För närvarande finns inga avtal som innefattar ett finansiellt engagemang från staten.

### 1.3.2. Hållbara städer

Bostadsbebyggelsen påverkar också miljön och förutsättningarna för de boende att leva ett rikt liv. I flerbostadshus från miljonprogrammet är det framför allt tillgänglighet och energianvändning som avviker från dagens standard.

Regeringen har genom beslut den 5 september 2008 inrättat en delegation för hållbara städer, bl.a. med uppdrag att verka för hållbara bostadsområden.

Delegationen ska i samarbete med kommunerna, marknadens aktörer och andra parter underlätta och stimulera arbetet med att genom integrerad, sektorsövergripande planering, höjda ambitionsnivåer och användande av ny teknik åstadkomma välfungerande och attraktiva stadsmiljöer. Målsättningen är att hög livskvalitet ska gå hand i hand med förbättrad miljö, ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och minimerad klimatpåverkan. Delegationen hanterar ett ekonomiskt stöd på 340 miljoner kronor som huvudsakligen ska användas för klimatförbättrande åtgärder. Delegationen har ännu inte tagit ställning till om staten utöver detta bör engagera sig finansiellt i att utveckla hållbara städer.

### 1.3.3. Svaga bostadsmarknader

Det finns sedan länge ett etablerat stöd till kommuner som riskerar att hamna i finansiella svårigheter genom att deras bostadsbolag kräver kontinuerliga kapitaltillskott. BKN har idag avtal med 27 kommuner som innebär att staten bidrar med medel för att möjliggöra en omstrukturering av deras bostadsbolag. I en rapport till regeringen i november 2008 (dnr 17-66/08), gjorde BKN bedömningen att möjligheten att ge sådant stöd bör bibehållas och utvidgas till att omfatta även privata fastighetsägare, med hänsyn till den vikande befolkningsutvecklingen i flera kommuner med stora bostadsbestånd. I den mån bostäderna i dessa kommuner representerar ett upprustningsbehov är det något som får vägas in i framtida avtal mellan staten och aktuella kommuner.

#### 1.4. Motiv för statlig medverkan i finansieringen

Det finns enligt ovan ett antal stora bostadsområden, främst från miljonprogrammet, med stora potentialer för förbättringar av boendekvalitet och -miljö. Flera områden karakteriseras av segregation och utbrett utanförskap.

Fastighetsägarna har ansvaret för att investeringar i en god boendemiljö verkställs. De har också ansvar för att ordna finansiering av investeringarna. Det finns emellertid ett antal faktorer som verkar för en alltför låg investeringsverksamhet och som därmed kan konservera sämre boendemiljöer.

Ett centralt förhållande då det handlar om hyresfastigheter är att bostadsföretag och boende helt enkelt är olika aktörer med skilda mål och värderingar. Det kan uppkomma situationer då företag håller tillbaka investeringar med följd att de boende inte tillhandahålls en god och avvägd boendekvalitet över tiden. Med andra ord – den samhällsekonomiska lönsamheten av en investering kan skilja sig från den företags- eller privatekonomiska.

Följande faktorer illustrerar trögheter i investeringsbeslut:

1. Ägare har ett kortsiktigt perspektiv och är tveksamma till ägarinsatser
2. Ägare och företag har olika information och gör olika bedömningar
3. Potentiella långgivare övervärderar risker
4. Investeringar i energisparande får svårt att konkurrera då de boende betalar energin direkt eller genom att företaget betraktar energikostnader som direkt överförbara på de boende
5. De boende känner sig vid sidan av och agerar mot förslag som ses som liktydiga med högre hyror
6. Omgivningsfaktorer eroderar värdet på fastigheter

Marknadsofullkomligheter av det här slaget torde i första hand bli påtagliga just i områden där fastighetsägare fokuserar på kortsiktiga överskott, boende har en svag betalningsförmåga, omsättningen är stor och närvaron av omsorg och ansvar för området är förhållandevis svagt. Med andra ord gäller det flera av områdena inom miljonprogrammet.

En låg investeringsverksamhet kan mer schematiskt ses som en följd av att framtida kapitaltillgångar värderas ner i förhållande till dagens löpande utgifter eller driftsöverskott. Det gäller hyresbostäder där bostadsföretaget förfogar över det framtida kapitalvärdet, men också egna hem där den boende förfogar över det framtida kapitalvärdet.

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. En situation med underinvesteringar inträder. Värden urholkas och det blir än trögare att besluta om genomgripande upprustningar och få en god finansiering – en negativ spiral har uppkommit.

Det centrala motivet för staten att stimulera investeringsverksamheten med finansiella åtgärder är just att söka korrigeras för de faktorer som hämmar marknadernas funktionssätt – och därigenom förbättra förutsättningarna för de boende att få en tillfredställande boendekvalitet. Förenklat kan det sägas vara att bryta negativa spiraler av det här slaget.

## 2. Överväganden

Arbetet med att bryta utanförskap och motverka segregation kräver offentliga insatser på många områden. Introduktion på arbetsmarknaden, utbildning, brottsbekämpning och ökad tillgång till offentlig och kommersiell service är åtgärder som har stor potential. Den starka bostadssegregationen gör att individuella åtgärder i många fall leder till att den som är framgångsrik på arbetsmarknaden väljer att lämna de bostadsområden som präglas av utanförskap. Därmed förstärks den etablerade bilden av området.

På flera ställen i landet har initiativ tagits för att låta den fysiska upprustningen av bostäderna i ett område bli ett verktyg för att förnya och stärka hela bostadsområden. Genom att medvetet engagera de boende i en förändringsprocess ökar möjligheten att få avkastning på gjorda investeringar. Hur ett sådant framgångsrikt förändringsarbete kan bedrivas har bl.a. beskrivits i ett av Boverket stött projekt, Miljonprogrammets förnyelse, som nyligen slutrapporterats<sup>8</sup>.

För att långsiktigt göra ett bostadsområde mera stabilt finns det studier som visar att hushåll som äger sin bostad tenderar att stanna och engagera sig mer i sitt bostadsområdes utveckling. De områden från miljonprogrammet som redan från början upplåts med bostadsrätt har idag en starkare ekonomisk och social struktur, än likvärdiga områden med enbart hyresrätt från samma tid. I Sverige finns möjligheter att öka inslaget av ägande i ett bostadsområde genom att producera nya lägenheter med bostadsrätt eller äganderätt (från 1/5 2009), eller att överlåta hela hyreshus till bostadsrättsföreningen. I några länder finns olika möjligheter för den enskilde hyresgästen att få överta hela eller delar av sin lägenhet med äganderätt. BKN har under året specialstuderat England och Holland och bl.a. funnit en medveten strävan att öka variationen av upplåtelseformer i utsatta områden - i syfte att förbättra ett områdes attraktivitet. Enligt den engelska rapporten finns starka belägg för att varierade upplåtelseformer har klart positiva effekter på såväl standarden i bostäderna som på den yttre miljön i bostadsområdena.<sup>9</sup> För att förbättra

<sup>8</sup> Miljonprogrammets förnyelse – inspiration till en helhetssyn, BQR 2008

<sup>9</sup> BKN-rapport "Policies to increase affordable housing: experience in the UK", 19 december 2008 och BKN-rapport "Housing Policies in a Rapidly Changing World", 19 december 2008

förutsättningarna för en god boendemiljö och en långsiktigt god resurshushållning finns enligt BKN anledning att överväga möjligheter i samband med upprustningsprojekt att öka variationen av upplåtelseformer.

Statlig medverkan i finansieringen av upprustningsåtgärder i områden med utbrett utanförskap ska ses som ett stöd till ett lokalt drivet arbete, där kommun, fastighetsägare och boende, beslutar vilka åtgärder som behöver vidtas för att få bostadsområden att stärkas och utvecklas. Mot bakgrund bl.a. av regeringens uttalade strävan att efterfrågan ska styra utbudet på bostadsmarknaden, har BKN utgått ifrån att de boende bör ha ett starkt inflytande över vilka investeringar som ska göras och till vilka kostnader. I övrigt har en mängd olika modeller och hypoteser diskuterats i samverkan med konsulter och referensgrupp. En bild av hur det förslag som lämnas har växt fram ges i följande avsnitt.

## **2.1. Vilka ska omfattas?**

Mot bakgrund av det resonemang om motiv som förts ovan har BKN funnit att en finansieringslösning i första hand bör inriktas mot åtgärder i bostadsområden med utbrett utanförskap. Begreppet är hämtat från det arbete med urban utveckling som bedrivs inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet. I detta arbete sker uppföljningen mot uppsatta mål idag med hjälp av ett index, som inkluderar förvärvsfrekvens, utbildningsnivå och utbetalningar av försörjningsstöd. SCB har lämnat förslag till andra, mer kvalificerade uppföljningsmått<sup>10</sup>. Genom att ange ett högsta värde för index kan en krets bostadsområden som kan få hjälp med finansiering avgränsas. Samma index kan användas för att prioritera mellan olika projekt. Styrkan med en sådan avgränsning är att den är neutral med avseende på fastighetsägare och åtgärder, samtidigt som den är enkel att (med något års fördröjning) mäta.

Det finns ingen anledning att i detta sammanhang etablera en ny definition. Skulle regeringen välja att fastställa ett mått för vad som anses utgöra utanförskap inom den urbana utvecklingspolitiken, bör ett sådant beslut få genomslag även på vilka bostadsområden som ska omfattas av upprustningsfinansiering med statligt deltagande.

Begreppet bostadsområde har ingen juridisk definition. I det ovan refererade arbetet har bostadsområden beskrivits som ett eller flera SAMS-områden<sup>11</sup>. Avgränsningen är gjord efter hur man lokalt uppfattar att bostadsområden hänger samman. Hur områdena avgränsas får stor påverkan på vilket indexvärde de erhåller.

Det finns idag ingen databas med uppgifter över samtliga bostadsområdens index av den typ som angivits ovan. Det finns det däremot över förvärvsfrekvenser för samtliga SAMS-områden. I områden där

<sup>10</sup> Dnr IJ2008/1308/IU på Integrations- och jämställdhetsdepartementet

<sup>11</sup> Med SAMS-områden (Small Area Market Statistics) avses områden bestämda genom den indelning av Sverige i homogena bostadsområden som SCB gjort i samarbete med respektive kommun.

förvärvsfrekvensen understiger 50% bor idag ca 320 000 personer i ca 120 000 lägenheter. Alla dessa områden präglas inte av utanförskap, men det ger en antydning om hur många lägenheter som kan komma att omfattas.

Det finns ingen anledning att anlägga synpunkter på vilken typ av kostnader som ska kunna omfattas av en finansieringslösning. Förutsatt att det lokalt finns en enighet om vilka åtgärder som bör genomföras är det dessa som staten bör stödja. I utredningen har utgångspunkten varit byggnadernas behov av upprustning, och arbetet med att utveckla finansieringslösningar har utgått från att det som ska utföras är investeringar i byggnader. Om det lokalt finns en enighet om att investeringar också bör ske i markanläggningar, ska sådana insatser också kunna omfattas av garantier.

## 2.2. Hur stora belopp efterfrågas?

Underhållsbehovet i flerbostadshusen från 1946 -1975 har ovan bedömts uppgå till 240 mdkr. De områden som präglas av utanförskap har med stor sannolikhet ett större upprustningsbehov till följd av stor omflyttning och litet utrymme för investeringar. Samtidigt är det områden som ofta ligger på starka bostadsmarknader där bostadsföretagen har ekonomiska möjligheter att vidta åtgärder utan statlig inblandning, och kommer att välja att göra så, oavsett om staten engagerar sig. Andra företag har redan vidtagit de åtgärder de finner motiverade. För att skapa en målbild vilken finansieringsvolym som staten bör kunna hantera har BKN gjort en schematisk beräkning. Beroende på vilket index som används, och vilket värde man låter representera gränsen för utbrett utanförskap, kommer ett antal bostadsområden att ingå i vilka staten erbjuder sig att delta i finansieringen. Om gränsen sätts så att ungefär 90 000 lägenheter omfattas, och det återstår att vidta åtgärder i två tredjedelar av dessa, kommer ett finansieringsbehov på ca 20 mdkr enbart för att utföra underhåll i syfte att bibehålla standarden att behöva täckas under det kommande decenniet.

## 2.3. Boendeinflytande

De parter som primärt är inblandade i ett upprustningsprojekt är fastighetsägaren och de boende. I en bostadsrättsförening sammanfaller dessa, medan det i hyresfastigheter rör sig om två parter.

Fastighetsägaren är ansvarig för att upprätthålla en lagreglerad lägsta godtagbar bostadsstandard. Utöver detta antas fastighetsägaren vara intresserad av att göra de investeringar som är lönsamma, dvs. ökar värdet på fastigheten. Så länge hyresgästerna är införstådda med vad investeringarna innebär i termer av ökande nyttor och kostnader, har fastighetsägaren full frihet att genomföra åtgärder, eller avstå. Hyresgästernas rätt till inflytande regleras i Hyreslagen, där det framgår att åtgärder som påverkar bruksvärdet eller innebär större förändringar i hyresrätten, kräver godkännande. Någon möjlighet för hyresgäster, enskilt eller kollektivt, att framtvunga åtgärder utöver lägsta godtagbara standard, finns inte.

Om fastighetsägaren vill höja hyran för att finansiera upprustningsåtgärderna, förutsätter det att en överenskommelse nås med hyresgästföreningen på orten.

Med tanke på den komplicerade process ett stort upprustningsprojekt innebär, har BKN utgått från att ett aktivt boendeinflytande är en nödvändig förutsättning för att lyckas. Om fastighetsägare och hyresgäster är överens om vilka åtgärder som bör genomföras, tyder det på att det föreligger en lämplig avvägning mellan åtgärder och kostnader.

#### **2.4. Kommunens roll**

Kommunen är den huvudsakliga offentliga företrädaren när det gäller bostadsförsörjning och social utveckling inom de egna gränserna. Många kommuner har också stora ambitioner på dessa områden, i första hand genom de bostadsbolag man äger. Därmed blandas kommunens roll som fastighetsägare med rollen som företrädare för allmänna intressen. I sådana fall kan den kommunalt ägda fastighetsägaren komma att förorda investeringar som inte tycks löna sig företagsekonomiskt, eller avstå från att genomföra vissa investeringar.

Om kommunen ska kunna bidra med ekonomiska medel till att privatägda fastigheter rustas upp, kan en konflikt uppkomma med vad som anses förenligt med den kommunala kompetensen. Regeringen har i prop. 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m. redovisat sin syn på vilket utrymme som finns för kommunerna att agera. Regeringen föreslår att det nuvarande utrymme som ges av kommunallagen 2 kap. i huvudsak ska vara oförändrat, och uttryckligen vidgas i vissa avseenden, t.ex. medfinansiering av EGs strukturfonder och -program. Svaret på frågan om kommunen har ett utrymme att bidra till att rusta upp bostadsfastigheter som ett led i ett förnyelsearbete med sociala förtecken förblir därmed i första hand en politisk fråga för kommunen själv.

I en finansieringslösning har kommunen två roller. En som representant för allmänna intressen och en som fastighetsägare.

#### **2.5. Statliga subventioner**

Staten kan med sin kreditvärdighet underlätta finansieringen av de projekt som framförhandlas lokalt. Den risk som staten därmed tar på sig ska i princip bäras av projektet genom avgifter. I de områden som nu är aktuella är nödvändiga åtgärder inte alltid möjliga att finansiera genom höjda hyror. För att underlätta finansieringen bör därför staten kunna avstå från att ta betalt för den risken, helt eller delvis.

Att staten går in och tar på sig risk utan att ta ut full avgift för detta innebär en subvention. Subventioner av olikas slag har också negativa sidor. De kan t.ex. motivera överinvesteringar, eller alltför riskfyllda teknikval. Båda dessa risker måste hanteras bl.a. genom att det är tydligt uttalat att hyresgästerna är de som i första hand betalar kostnaderna för detta genom höjda hyror. Hyresgästerna

bör därför ges starka incitament för att göra en lika noggrann utvärdering av investeringsplanerna som fastighetsägaren. Ur statens synpunkt kan det vara relevant att stödja hyresgästerna med kompetens i denna process.

En annan aspekt på subventioner är att om de riktas mot smala områden av varor eller tjänster tenderar priserna på just dessa att gå upp i motsvarande grad.

## 2.6. Långgivare

BKN har övervägt olika former för långgivning. Tre modeller har studerats närmare.

Den första modellen är en traditionell upphandling av lån på marknaden där olika kreditinstitut bereds möjlighet att lämna offert.

Den andra modellen är att ett särskilt kreditmarknadsföretag tillhandhåller lån exklusivt till låntagare som driver upprustningsprojekt.

Kreditmarknadsföretaget lånar då mot statlig garanti. BKN finner att upphandlingsmodellen bör prövas i första hand, men att modellen med kreditmarknadsföretag skulle kunna aktualiseras om upphandlingsmodellen skulle visa sig vara mindre funktionell. Avsikten är ju att en statlig medverkan i finansieringen ska medföra gynnsammare finansieringsvillkor för låntagaren än annars.

En tredje modell som övervägts är lån genom institut som motsvarar engelska "building societies". BKN finner att "building societies" har egenskaper som innebär att de skulle kunna vara ett intressant komplement på den svenska bolånemarknaden, men finner att en sådan modell skulle behöva utredas närmare.<sup>12</sup>

## 2.7. En del i ett samlat program

BKN har tagit del av de erfarenheter som gjorts på flera håll i landet, och som bl.a. speglas i BQR:s skrift Miljonprogrammets förnyelse, att en fysisk upprustning av en bostadsmiljö kan ge positiva sociala effekter om det genomförs på rätt sätt. Ett upprustningsprojekt som bedrivs i samverkan med boende, kommun och lokalsamhälle, bör kunna erhålla särskilt statligt stöd, t.ex. för att ta fram handlingar för ett genomförande, uppmuntra boendemedverkan, pröva tekniska lösningar etc. Förekomsten av sådana projekt, med tydliga sociala mål, ger också en tydlig grund för kommunen att engagera sig finansiellt utan att riskera att gå utanför den kommunala kompetensen.

BKN har också övervägt att koppla hela det statliga engagemanget till de utvecklingsavtal som tecknats mellan staten och 21 kommuner kring 38 stadsdelar, för att markera strävan att stödja utvecklingen av lösningar som

---

<sup>12</sup> Se BKN-rapport "The Nature and Role of Building Societies", 19 december 2008

engagerar fler än fastighetsägare och boende. Eftersom BKN bedömer att statens ekonomiska engagemang bör vara tillgängligt på lika villkor för alla, har dock en snäv koppling till befintliga avtal undvikits.

## 2.8. Olika finansieringsansatser

Konsultföretaget Ernst & Young AB har på uppdrag av BKN gått igenom ett antal olika finansieringsansatser som i princip skulle kunna utgöra form för en statlig medverkan i finansieringen av upprustningar.<sup>13</sup>

De finansieringsansatser som Ernst & Young behandlat har var och en beskrivits i främst följande avseenden:

1. Nyttoperspektivet. För- och nackdelar för olika intressenter.
2. Riskfördelning
3. Incitament och rådighet
4. Risk för ineffektiv användning av statliga medel

Ernst & Young AB har i sin rapport framhållit att det krävs noggranna riskanalyser för att identifiera risker och för att värdera desamma. Ernst & Young AB konstaterar vidare att det inte med enkelhet går att välja ut vilken finansieringslösning som har störst förutsättningar att leda till rätt resultat. Konsultföretaget anger att det beror på vilka förutsättningar som finns på den finansiella marknaden, på den lokala intressentmarknaden samt bostadsföretagens och dess ägares förutsättningar i övrigt. De menar att flera finansieringsformer sannolikt kan tänkas existera samtidigt och dessutom utvecklas till olika former av hybrider.

Ernst & Young AB lyfter vidare fram några centrala avvägningsfrågor i utformningen av en statlig stödform:

1. Ju mer en finansieringslösning styr mot en viss typ av åtgärd, desto större risk för en priseffekt på marknaden.
2. En generell och öppen stödform ökar sannolikheten för konsistens med EU:s statsstödsregler.
3. Hyresgästinflytande är viktigt, men samtidigt begränsas utrymmet för en professionell styrning.
4. Hur omfattande ska statens engagemang vara? Ju större subvention, desto större påverkansmöjlighet, men också desto större risk för en icke avsedd marknads- och prispåverkan.
5. Ju fler aktörer, desto fler aktörer som bär risk och incitament i samband med investeringsbeslut, men samtidigt större krav på fungerande beslutsprocesser och samverkansformer. Principen är att risk, rådighet och incitament ska hänga ihop.

---

<sup>13</sup> Se bilaga 3: Ernst & Young: "Statliga finansieringslösningar för upprustningsbehov i rekordårens bostadsområden". 2008-12-04



BKN har mot den här bakgrunden sökt urskilja en form för statlig finansieringsmedverkan som på ett tillfredsställande sätt tillgodoser kraven:

1. Marknadens långsiktiga funktionssätt ska understödjas, dvs. att incitament och förutsättningar för god resurshushållning ska föreligga på sikt. Incitamenten för såväl under- som överinvesteringar begränsas.
2. Hög boendekvalitet. Förutsättningar för en ökad variation av upplåtelseformer.
3. Hänsyn till konsekvenser för olika intressenter
4. Att ansvaret för upprustningar och investeringar i grunden är fastighetsägarnas.
5. Att stödformer ska vara effektiva och den statliga medverkan begränsad. Förväntat högt utbyte per krona statlig insats som kommer de boende till del.

### 3. En modell för samfinansiering

BKN föreslår ett garantiprogram för upprustningslån till flerbostadshus:

- BKN ges möjlighet att garantera upprustningslån inom en ram på 20 mdkr.
- BKN får möjlighet att subventionera garantiavgifter för upprustningslån med ett belopp upp till 500 mnkr.
- BKN får fördela ett stimulansbidrag 50 mnkr per år under tre år till genomförande av upprustningsprojekt.

För att säkerställa att statens insatser kommer till nytta i de mest utsatta områdena föreslås att garantiavgifter subventioneras och stimulansbidrag kan medges i områden med utbrett utanförskap. Den risk staten tar genom att garantera lån ska enligt förslaget delas med kommunen.

BKN har funnit att en modell med statligt garanterade lån – med vissa garantivillkor och vissa kompletterande stöd - tillgodoser de olika kraven på ett tillfredsställande sätt. Modellen är utformad för att användas riktad mot bostadsområden med utbrett utanförskap, men är i princip öppen för en generell tillämpning.

Den samverkan mellan olika parter som modellen förutsätter kräver närmare förhandlingar för att utmyнна i specifika och detaljerade villkor. Modellen ska därför ses som en grundstruktur som utgör basen för ett kommande samarbete mellan parterna.

Huvudelementen i modellen är:

1. Lånegarantier
2. Lån
3. Möjligheter till ägaröverföring
4. Särskilda stimulansbidrag

Lån med statliga garantier är ett välkänt sätt att stödja önskvärda investeringar. Genom att subventionera eller helt avstå från den avgift som normalt följer med ett garantiåtagande, ger staten ett direkt stöd till ett projekt, utan att risken för bidragsoptimering uppstår. För att säkerställa att de projekt som får ta del av de statliga garantierna samspelar med kommunens insatser för att stärka bostadsområdena, förväntas både stat och kommun göra garantiåtaganden.

Att kombinera finansiering och ägaröverföring är ett potentiellt mycket kraftfullt sätt att engagera de boende i ett upprustningsprojekt. Den framtida ekonomiska vinsten för boende blir direkt kopplad till att projektet som sådant blir framgångsrikt, men också att området status höjs, och värdet på fastigheterna ökar.

Arbetet med att dra igång ett stort ombyggnadsprojekt som har ambitionen att bidra till en påtaglig förnyelse av ett helt bostadsområde är en omfattande process. Inte minst arbetet med att få alla inblandade informerade och engagerade. Relativt små belopp som satsas för att stimulera till att påbörja upprustningsprojekt kan ge stort utbyte genom att det leder till handling.

### **3.1. Lånegarantier**

#### **3.1.1. Statlig kreditgaranti**

Staten garanterar låntagarnas betalningsskyldigheter gentemot långivaren. Staten beräknar en avgift för sina garantier. Avgiften är beroende av bl.a. storleken av kommunens garanti, låntagarens kreditvärdighet och den risk det aktuella projektet representerar. Avgifterna kan subventioneras helt eller delvis.

Alla ägare av flerbostadshusfastigheter kan ansöka om och beviljas statlig garanti. Möjligheterna för BKN att subventionera avgifterna begränsas dock till områden med utbrett utanförskap, definierat som SAMS-områden inom vilka utanförskapsindex ligger under 0,65<sup>14</sup>, i vilka upprustningsåtgärder genomförs.

Ansökan om statlig garanti ska ställas till BKN och innehålla:

1. Uppgifter om fastighet(-erna)
2. Projektbeskrivning
3. Kalkyl med finansieringsplan
4. Överenskommelse mellan fastighetsägare och de boende om att genomföra projektet.
5. Överenskommelse med hyresgästföreträdare om principerna för hyressättning efter projektets genomförande
6. Uppgifter om låntagaren, kredithistoria m.m.
7. Kommunal utfästelse om att lämna motgaranti.

---

<sup>14</sup> Värdet är indikativt och bör anpassas till framtida beslut om vad som anses utgöra ett utbrett utanförskap inom den urbana utvecklingspolitiken.

### 3.1.2. Kommunal garanti

Kommunen åtar sig ett betalningsansvar gentemot staten för del av statens åtagande gentemot långivaren. Om staten blir tvungen att infria sin garanti ska kommunen via sin garanti betala en viss procentsats av dessa kostnader. Fördelningen bör ske med samma andel från första kronan.

### 3.1.3. Andra garantier

Andra garantier kan också aktualiseras beroende på situationen. Det kan t.ex. gälla garantier lämnade av bostadsföretagets ägare.

## 3.2. Lån

Riktlinjen vid utformningen av lån är att kassaflödet ska belastas förhållandevis måttligt samtidigt som en avvägd amortering görs i syfte att skapa en tillfredsställande refinansieringssituation då statens engagemang löper ut.

Ett enkelt exempel kan vara ett annuitetslån på 1 000 mnkr med en 10-årig löptid och 4 % räntekostnad. Om den resterande skulden år 10 sätts till 600 mnkr förutsätter det årliga betalningar på ca 75 mnkr.

Låntagaren begär offerter från kreditgivare på lån med säkerhet i fastighet i enlighet med de villkor som BKN ställer för garantin. Som långivare fungerar kreditinstitut som vill och kan lämna anbud i form av räntevillkor. Under förutsättning att offerterna motsvarar antagandena i projektets finansieringsplan, tecknas lån, statlig och kommunal garanti i ett sammanhang.

En annan organisatorisk utgångspunkt är ett bostadsföretag som har avskiljt ett upprustningsföretag för det aktuella projektet. I det fallet kan man bädda för ägarinträde genom att ett lån lämnas till bostadsföretaget (ägarföretaget) och ett lån till upprustningsföretaget. Lånet till upprustningsföretaget lämnas mot säkerhet i fastighet och lånet till bostadsföretaget mot pant i aktier. Lånet till bostadsföretaget förutsätts bli villkorat av utformningen av kapitalstrukturen i upprustningsföretaget.

I detta fall med två lån och låntagare förutsätts att lånet till bostadsföretaget är ränte- och amorteringsfritt under löptiden. Amortering och räntebetalningar görs i en klump vid löptidens utgång då lånet löses (se vidare under 3.3 nedan). Lånet till upprustningsföretaget förutsätts däremot bli helt amorterat under löptiden och räntebetalningar förutsätts ske löpande.

Sammantaget ska utformningen av lånet eller lånen och den statliga finansieringsmedverkan i övrigt bidra till

1. en låg finansieringskostnad
2. en förhållandevis ringa belastning på kassaflödet
3. en acceptabel refinansieringssituation

## 3.3. Möjlighet till överföring av ägande till boende – en option

En möjlighet till överföring av ägande till de boende kan skapas genom en option för de boende att lösa det ränte- och amorteringsfria lånet till bostadsföretaget (se under 3.2 ovan). Utformningen av villkoren i en sådan option behöver givetvis utvecklas närmare. Principen är att de boende ges en möjlighet att vid löptidens slut lösa den del av lånet som lämnats med säkerhet i aktier i upprustningsbolaget, och bli delägare i detta bolag. För att underlätta ett framtida övertagande kan flera olika upprustningsbolag bildas.

Genom formen med en option längre fram i tiden ges hyresgästerna tid att organisera ett ägande. Att vara en av många delägare i ett aktiebolag är förmodligen inte en långsiktig lösning. Men med detta ägande som grund kan andra former förhandlas fram. Vid sidan av bostadsrättsföreningar kan såväl ägarlägenheter som bostadsaktiebolag ses som möjliga former för ägande i framtiden. Beträffande bostadsaktiebolag kan noteras att sådana bolag är vanliga i Finland och att de där utgör en särskild organisationsform.<sup>15</sup>

### 3.4. Stimulansbidrag

För att stimulera fastighetsägarna att påbörja upprustning och ta fram de handlingar som krävs för att beviljas lån och garantier, bör direkta bidrag kunna utgå för att täcka olika typer av kostnader för förberedelser. Även de boende och deras organisationer bör kunna erhålla stöd för att ta hjälp t.ex. av tekniska konsulter för att kunna värdera de åtgärder som planeras. Även kostnader förknippade med att utföra pilotprojekt med en viss metod för att bestämma kostnader och kvalitet bör kunna stödjas. I de fall där hyresgästerna ska få möjligheten att gå in som ägare kan det i sig medföra kostnader till vilka staten ska kunna bidra.

Som framhållits tidigare måste ett upprustningsprojekt för att få någon verkan på områdets utveckling i stort, kombineras med andra åtgärder. De stimulansbidrag som föreslås här är inte tänkta att täcka andra kostnader än de som är direkt kopplade till upprustningsprojektet och dess finansiering. Däremot bör det faktum att ett upprustningsprojekt ingår som en del i större projekt, med ett bredare anslag, kunna stärka skälen för att stimulansbidrag lämnas.

### 3.5. Sammanfattande värdering av modellen

I tabellen nedan redovisas schematiskt hur sambanden ser ut mellan de krav som BKN formulerat på en finansieringsmodell, och det här presenterade förslaget.

**Tabell 2.** Sammanfattande värdering

<sup>15</sup> Olika former för ägande är tänkbara. Bostadsrättsföreningar är vanliga och modellen med ägarlägenheter är under utveckling i nybyggnationen. Ett bostadsaktiebolag syftar på att de boende äger aktier i bostadsföretaget, t.ex. i proportion till boendeytan. Bostadsaktiebolag finns i Finland se t.ex. Finlands Lag om bostadsaktiebolag ( [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) )

	Förslagets innebörd	Kommentarer
Marknadens långsiktiga funktionssätt. Incitamenten för såväl över- som underinvesteringar begränsas	Förslaget baseras på att alla intressenter samverkar. Förutsättningar skapas för att områdenas attraktivitet ökar och boendes delaktighet och ansvar.  Förslaget syftar till att stimulera investeringsverksamheten och till att statliga stödinsatser används där de gör mest nytta	Förslaget relaterar till trögheter i investeringsverksamheten och ”negativa spiraler”. Risk finns att engagemanget för upprustningar inte stimuleras tillräckligt. Inslaget av subvention bör dock begränsa denna risk. En välavvägd garantiprodukt bör ha mindre negativ marknadspåverkan än ett större riktat bidragssystem.
Hög boendekvalitet. Förutsättningar för en ökad variation av upplåtelseformer	Upprustningar ska leda till ökad boendekvalitet.  Modellen innehåller möjligheter till ägaröverföring.	Kraven på delaktighet och samverkan mellan olika intressenter bör innebära att upprustningsprojekt får livskraft och engagemang – och leder till resultat.
Hänsyn till konsekvenser för olika intressenter	Fokus på ökad nytta för de boende. Den statliga medverkan i finansieringen förutsätter insatser av övriga intressenter.	I jämförelse med alternativa ansatser som diskuterats (se bilaga 2) har BKN funnit att den föreslagna modellen är väl balanserad.
Att ansvaret för upprustningar och investeringar i grunden är fastighetsägarnas.	Förslaget lyfter inte av fastighetsägarnas ansvar. Förslaget syftar till att hjälpa till att bryta en ond cirkel. Den statliga medverkan är temporär.	Erbjudandet om statlig medverkan i finansieringen förbättrar möjligheterna att ta ansvar.
Att stödformer ska vara effektiva och den statliga medverkan begränsad. Förväntat högt utbyte per krona statlig insats som kommer de boende till del.	De statliga insatserna är begränsade i förhållande till det möjliga utbytet. Stimuleras inte investeringsverksamheten blir det heller inga insatser.	Staten behöver löpande följa insatserna och tillse att verksamheten utvecklas på avsett sätt. Löpande tillsyn är nödvändig. Ett alternativ med direkta bidrag eller lån innebär större risker för negativ marknadspåverkan.

### 3.6. Konsekvenser

#### 3.6.1. Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen ovan innebär en ram inom vilken BKN har rätt att ställa ut garantier på 20 mdkr.

Subventioner av garantiavgifter på totalt 500 mnkr kräver tillgång till medel. Om alla dessa medel behöver utnyttjas beror dels på efterfrågan på statliga garantier, dels på hur riskerna ser ut för staten i de projekt för vilka upprustningslån söks.

Medel för att stödja ansökan, pilotprojekt mm innebär kostnader för staten med 50 mnkr per år i tre år.

#### 3.6.2. Konsekvenser i termer av upprustning

Möjligheterna att ställa garantier begränsas dels av den föreslagna garantiramen på 20 mdkr, dels av subventionsramen på 500 mnkr.

Med en tänkt kostnad på 5000:- per kvadratmeter, blir kostnaden per lägenhet 350 000:- i genomsnitt. Det innebär att åtgärder motsvarande 60 000 lägenheter ryms inom garantiramen. Ett annat sätt att uttrycka detta är att lägenheter i ca 30 bostadsområden skulle kunna rustas upp med statlig medverkan i finansieringen.

Hur långt ramen för subventioner räcker beror på statens risk i respektive lånesituation. Eftersom riskerna förutsatt variera kraftigt kan ingen egentlig förhandsbedömning göras. Rent matematiskt täcker subventionsramen till att subventionera hela den föreslagna garantiramen i tio år, om garantiavgiften blir i genomsnitt 0,4% per år.

### 3.6.3. Konsekvenser för olika aktörer

I tabellen ges en schematisk beskrivning av fördelar och nackdelar för respektive aktör

**Tabell 3.** Aktörsanalys

	<i>Fördelar</i>	<i>Nackdelar</i>
Boende	Boendekvalitet ökar. Områdets attraktivitet ökar. Inflytande över investeringar. Möjlighet till ägarinträde	Hyreshöjningar – om än förhållandevis begränsade.
Bostadsföretag	Erbjuds billig finansiering för att genomföra upprustningar och öka attraktiviteten	Ekonomiskt risktagande. Stora projekt kräver organisation och resurser
Ägare	Tillgångsvärdena ökar.  Mindre krav på egna insatser i en finansiering	Ekonomiskt risktagande.  Utbytet av en eventuell ägaröverföring är en öppen fråga.
Kommun	Attraktivare bostadsområden i kommunen. Bättre boendekvalitet för invånarna.	Ekonomiskt risktagande
Staten	Möjligt stort utbyte till förhållandevis begränsad insats. Fastighetsägarnas ansvar förtas inte. Kan underbygga en god resurshushållning. Underbygger lokal samverkan. Ger incitament till företag och kommuner att komma igång	Risk för begränsat utbyte – men i så fall också en begränsad insats.  Kräver tillsyn bl.a. för att undvika misshushållning.

I rapporten från Ernst & Young AB (se bilaga 3) redovisas olika principiella finansieringsansatser och schematiskt hur för- och nackdelar skiljer sig för olika aktörer mellan de olika ansatserna.

#### **4. Genomförande och utvecklingsmöjligheter**

Några av de punkter som skiljer sig från de garantier BKN idag har rätt att lämna med stöd av förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för stöd till bostadsbyggande m.m., och som kräver regeländringar är:

- Garantin ska kunna ställas ut innan arbeten påbörjats
- I områden med utbredd utanförskap enligt någon definition ska garantin kunna ges utan att avgift som täcker statens risk och övriga kostnader tas ut, helt eller delvis (subventionerad garanti).
- Beslut om garanti förutsätter att den kommun där fastigheten ligger bedömer att upprustningen kan bidra till den lokala utvecklingen genom att lämna en motgaranti på viss andel av statens kostnader för eventuella realiserade förluster.

I denna rapport lämnas inga förslag till förordningstext. BKN har i regleringsbrevet för år 2009 fått i uppdrag att lämna förslag till ett mer flexibelt system för kreditgarantier, och i det sammanhanget lämna konsekvensbedömda författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2009. BKN avser att i då lämna förslag till författningstext som rymmer även den här föreslagna typen av garantier. Till samma tidpunkt avser BKN att precisera hur en ansökan om statlig lånegaranti ska vara utformad, liksom villkoren för att erhålla stimulansbidrag.

Innan några garantier kan ställas ut måste garantiprogrammet notifieras till EU-kommissionen. Med hänsyn till detta och med tanke på att förslaget innehåller ofinansierade utgifter för staten, bedömer BKN att 1 januari 2010 är en realistisk tidpunkt för genomförande av förslagen. Förberedelser och pilotprojekt bedöms dock möjliga att påbörja tidigare.

##### **4.1. Uppföljning**

De statliga garantier som föreslås avser lån som finansierar upprustningåtgärder. Som garantigivare måste staten se till att resurser läggs på att följa hur projekten framskrider, till dess att alla investeringar är genomförda. I första hand förväntas kreditgivarna behålla sina uppföljningsrutiner på det sätt som normalt sker vid utställande av byggkreditiv. I andra hand tar kommunen genom sin byggnadsnämnd ett uppföljningsansvar. BKN har givetvis ändå ett ansvar för att uppföljningen sker på ett tillfredsställande sätt. BKN värderar också årligen risken i varje garanti enligt etablerade rutiner.

## 4.2. EU:s statsstödsregler och den kommunala kompetensen

Eftersom förslaget enligt ovan innehåller statliga (och indirekt kommunala) subventioner till enskilda företag måste det bedömas gentemot EUs statsstödsregler. BKNs bedömning är att det samlade programmet bör notifieras till Kommissionen. En jämförelse med Kommissionens ställningstagande till de svenska stimulansbidragen för hyreslägenheter och studentbostäder samt investeringsbidragen till bostäder för äldre<sup>16</sup>, visar att Kommissionen tar hänsyn till bl.a. följande punkter som är relevanta också för det här förslaget:

- Statsstödet är begränsat till 650 mnkr
- Stödet är möjligt att erhålla på samma villkor för alla aktörer
- Stödet per projekt kan förväntas uppgå till en begränsad del (ca 10 %) av investeringskostnaden.
- Stödet lämnas endast till byggande på vissa orter

Till skillnad från de ovan relaterade ärendena är stödet i detta fall inte begränsat till en specifik åtgärd. Däremot sker en avgränsning till socialt utsatta områden, vilket på motsvarande sätt kan antas förhindra en påverkan på bostadsmarknaden i stort.

Den kommunala garantin förutsätter i de fall fastigheterna ägs av privata ägare, förutom att programmet som helhet godtas av Kommissionen, att kommunen bedömer att ett garantiåtagande faller inom den kommunala kompetensen. Den bedömningen kan till stor del komma att bero på om kommunen anser att garantiåtagandet innebär ett stöd till boende, eller till samhällsutvecklingen i stort, och inte i första hand ett riktat stöd till enskilda näringsidkare.

## 4.3. Utvecklingsmöjligheter

### 4.3.1. Kombination med riktade investeringsbidrag

Förslaget ovan innehåller vissa stimulansbidrag för att påskynda investeringar som en del av ett sammanhållet program. Som tidigare beskrivits kan det finnas skäl att tillskjuta statliga medel för att förbättra standarden i befintliga byggnader, framför allt vad gäller energianvändning och tillgänglighet. BKN har inte tagit ställning till detta, men finner att även investeringar som delvis bekostas med statliga bidrag bör kunna omfattas av här föreslagna garantier, till de delar de lånefinansieras.

### 4.3.2. Kombination med konjunkturellt motiverade insatser

Under senare tid har allt fler röster höjts för att på olika sätt stimulera byggande av konjunkturella skäl. Sådana motiv har som nämnts inte påverkat BKN:s överväganden i den här rapporten. Det kan dock vara värt att notera att generella stimulanser inte på något sätt förändrar förutsättningarna för ett garantiprogram av den modell som förslås här. Sådana stimulanser syftar till att påverka efterfrågan generellt, och skapar därmed inga relativa för- eller nackdelar med att bevilja eller acceptera en statlig garanti.

<sup>16</sup> Ärendena N40/2003 och N798/2006 i Kommissionens register över statsstöd



## Bilaga 1

### Sammanställning av enkät med fastighetsförvaltare i sex bostadsområden

	Norra Biskopsgården	Hjällbo	Hässelholmén	Vårby gård	Husby	Hovsjö	Summa	Andel
Totalt antal lgh	1700	2300	2100	2400	5000	2000	15500	18%
Boende	4651	7059	7536	6860	12671	5054	43831	15%
<b>Genomfört</b>								54%
VA-stammar	1200	500	350		200	500	2750	7%
Ventilation	1200			500	570		2270	15%
Fönster	1200	2300	2100	1000	1200	500	8300	15%
Fasader		300	800				1100	0%
Balkonger			800	200	60		2260	0%
Hissar nya	1200						0	
Energibesiktning			2100		1100		3200	21%

## **Bilaga 2**

Bilagan utgörs av rapporten Miljonprogramsområdena idag, som Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet genom Jonas Hugosson tagit fram på uppdrag av BKN dnr. 17-140/07

## **Bilaga 3**

Bilagan utgörs av rapporten Statliga finansieringslösningar för upprustningsbehov i rekordårens bostadsområden, som konsultföretaget Ernst & Young tagit fram på uppdrag av BKN dnr. 17-140/07.