




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2018:33



Förslag till statligt topplån med kommunalt förlust- ansvar till ny- och om- byggnad av egnahem på landsbygden

Förslag till statligt topplån med kommunalt förlustansvar till ny- och ombyggnad av egna- hem på landsbygden

Titel: Förslag till statligt topplån med kommunalt förlustansvar till ny- och ombyggnad av egna hem på landsbygden

Rapportnummer: 2018:33

Utgivare: Boverket, november, 2018

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-602-3

ISBN pdf: 978-91-7563-603-0

Diarienummer: 3.4.1 4108/2018

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att utarbeta förslag på kostnads-
effektiva statliga åtgärder som underlättar finansieringen av ny- och
ombyggnad av bostäder på landsbygden, dnr N2018/03940/BB.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Närings-
departementet) senast den 29 mars 2019. En delredovisning av uppdraget,
såvitt avser framtagandet av förslag på statliga åtgärder som underlättar
finansieringen av ny- och ombyggnad av egnahem, ska lämnas till
Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 november 2018.

Denna rapport utgör Boverkets delredovisning av uppdraget. Rapporten
har tagits fram av en projektgrupp bestående av civilekonom Frida
Jonsson, enhetschef Lars Arell och expert Roger Gustafsson, med den
förstnämnda som projektledare.

Karlskrona, november 2018

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Beskrivning av uppdraget.....	6
1.2 Bakgrund	6
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Genomförande	7
2 Förutsättningar för finansiering av bostadsbyggande	8
2.1 Finansiering av bostadsbyggande	8
2.2 Norska Husbanken.....	11
2.3 Tidigare system med statliga topplån	12
2.4 För Sveriges landsbygder en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1)	14
2.5 Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108).....	14
2.6 Kreditgarantier till byggande av egna hem i glesbygd (dnr 52- 43/08)	15
3 Boverkets överväganden och förslag.....	18
3.1 Utgångspunkt	18
3.2 Aktörernas olika perspektiv	19
3.3 Förslag till statligt topplån med kommunalt förlustansvar till ny- och ombyggnad av egna hem på landsbygden	21
3.4 Konsekvenser av förslaget.....	29
Referenser	30
Bilagor	32
Bilaga 1 – Räkneexempel statligt topplån	32

Sammanfattning

Boverket lämnar i denna delrapport ett förslag till statligt topplån med kommunalt förlustansvar. Lånet förutsätter att bottenlån beviljats av en kreditgivare på marknaden och kan maximalt lämnas upp till 85 procent av produktionskostnaden. Eventuell förlust på topplånet fördelas mellan staten (45 procent), kommunen (45 procent) och det låntagande hushållet (10 procent).

Det som redovisas är ett principförslag, som efter samråd med företrädare för kommunerna är tänkt att utvecklas i detalj i slutrapporten.

Som bakgrund till förslaget redovisas en uppdatering av dåvarande Statens bostadskreditnämnds (BKN) tidigare bedömning av behovet av statligt stöd till byggande av egnahem. I rapporten redovisas också några andra utredningsförslag samt tidigare system med statliga topplån. Dessutom kommenteras remissinstansernas reaktioner på utredningen Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108).

1 Inledning

1.1 Beskrivning av uppdraget

Boverket fick genom regeringsbeslut N2018/03940/BB i uppdrag att ta fram förslag på åtgärder som kan underlätta finansieringen av bostadsbyggande på landsbygden:

Regeringen uppdrar åt Boverket att utarbeta förslag på kostnadseffektiva statliga åtgärder som underlättar finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 mars 2019. En delredovisning av uppdraget, såvitt avser framtagandet av förslag på statliga åtgärder som underlättar finansieringen av ny- och ombyggnad av egnahem, ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 november 2018.

Boverket uppfattar att syftet med uppdraget är att kunna attrahera eller behålla hushåll som kan bidra till skatteunderlaget i kommuner som har problem med just detta. Det finns många tänkbara åtgärder för att åstadkomma detta, men aktuellt uppdrag ska fokusera på åtgärder som kan underlätta finansieringen av bostadsbyggande på landsbygden.

1.2 Bakgrund

Bakgrunden till uppdraget torde vara propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop (prop. 2017/18:179, bet.2017/18:NU19, rskr.2017/18:360) där regeringen ger uttryck för att det bör övervägas hur de finansiella förutsättningarna för om- och nybyggnation av bostäder på landsbygden kan underlättas. Detta då man ser en attraktiv bostad som en viktig faktor för att bibehålla eller utveckla livskraftiga landsbygder samtidigt som det kan finnas en finansieringsproblematik.

Tillväxtverket har fått uppdraget att stärka genomförandet av landsbygdspolitiken och verka för att de landsbygdspolitiska målen nås.¹

1.3 Avgränsningar

Denna rapport fokuserar på åtgärder som kan underlätta finansieringen och därmed minska behovet av egen insats vid givna nivåer av marknadsvärde och produktionskostnad för ny- och ombyggnad av egnahem på landsbygden.

Rapporten behandlar inte allmän bostadsbrist, äldres boendesituation eller andra kategoriboenden på landsbygden.

¹ N2018/04123/HL *Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygdspolitik för Sveriges landsbygder.*

Rapporten har initialt ett brett angreppsätt för att sedan fokusera på egnahem och mynna ut i ett principförslag till en åtgärd som kan underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av egnahem på landsbygden.

1.4 Genomförande

Rapporten har utgått ifrån material som redan finns på området så som statliga utredningar, PM och rapporter från myndigheter samt annan litteratur.

Under arbetet har Boverket inhämtat synpunkter från ett antal aktörer: Sveriges kommuner och Landsting (SKL), Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Bankföreningen och Trä och Möbelföretagen (TMF).

2 Förutsättningar för finansiering av bostadsbyggande

Det har tidigare skrivits en hel del om förutsättningar för finansiering av bostadsbyggande och då även med fokus på landsbygd, glesbygd och svaga marknader. Gemensamt för dessa marknader är att vid bostadsbyggande kan produktionskostnaden vara högre än marknadsvärdet.

2.1 Finansiering av bostadsbyggande

Nyproduktion av bostäder sker vanligen med någon form av extern lånefinansiering i kombination med eget kapital från den som bygger. Den som lånar ut pengar, vanligtvis en bank, behöver bedöma risken för kreditförluster genom att dels bedöma pantsäkerheten via en marknadsvärdesbedömning av fastigheten dels bedöma låntagarens återbetalningsförmåga.

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.² Att bedöma en fastighets marknadsvärde är inte en exakt vetenskap utan en uppskattning av värdet utifrån mer eller mindre osäkra bedömningar och antaganden om aktuell och framtida marknadssituation.³ Marknadsvärdet är kopplat till bedömningstillfället och med stor sannolikhet fluktuerar marknadsvärdet över tid.

Låntagarens återbetalningsförmåga är kopplad till möjligheten att löpande betala räntor och amorteringar. För egnahem är återbetalningsförmågan ofta kopplad till att låntagaren, dvs. den boende, har en inkomst. För hyresrätt är fastighetsägarens återbetalningsförmåga kopplad till hyresintäkterna dvs. att lägenheterna är uthyrda. Vad gäller bostadsrätt är det indirekt medlemmarnas inkomster och därmed förmåga att betala avgift till föreningen som avgör återbetalningsförmågan.

² Lantmäteriet & Mäklarsamfundet, 2010: *Fastighetsvärdering, Grundläggande teori och praktisk värdering.*

³ SOU 2017:108 *Lån och garantier för fler bostäder.*

2.1.1 Regelverk som påverkar bankernas utlåning

Lån i bank är det vanligaste sättet att finansiera bostadsbyggande i Sverige.⁴ 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 III⁵, syftar bland annat till att öka bankernas motståndskraft vid en ekonomisk nedgång, genom högre kapitaltäckningskrav och genom att kapitaltäckningskraven bättre ska reflektera kreditrisker i bankernas utlåningsverksamhet. De hårdare kapitaltäckningskraven som infördes med Basel III innebär att bankernas incitament att låna ut pengar till fastighetssektorn minskar.⁶

Hushållens skuldsättning och bostadsrelaterade lån är också föremål för finansiella regleringar. År 2010 infördes ett bolånetak som innebär att nya lån med bostad som säkerhet inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. År 2016 infördes även ett amorteringskrav som innebär att hushåll som lånar mer än 50 procent av bostadens marknadsvärde årligen ska amortera minst 1 procent av bolånet medan hushåll som lånar mer än 70 procent ska amortera minst 2 procent per år. År 2018 skärptes amorteringskravet och hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin årsinkomst före skatt ska amortera ytterligare 1 procent av bolånet.⁷ Trots att regelverket ger bankerna rätt att medge undantag från amorteringskraven vid lån till nyproduktion i upp till fem år är det få hushåll som får amorteringsfria lån.⁸

2.1.2 Aktuella statliga stöd som kan påverka finansieringen

Genom Boverket lämnas under vissa förutsättningar *statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande*⁹. Dessa kan beskrivas som en försäkring som kan tecknas för lån till ny- eller ombyggnad av bostäder. Syftet med kreditgarantin är att ge ett skydd mot kreditförluster samt minska behovet av egen kapitalinsats eller topplån för den som vill bygga. Kreditgarantin kan lämnas för lån upp till 90 procent av Boverkets bedömda marknadsvärde av den färdigställda fastigheten. I områden med låga marknadsvärden får kreditgarantin i stället motsvara 90 procent av produktionskostnaden, dock maximalt 16 000 kr per kvadratmeter uppvärmd boarea. Verk-

⁴ Konkurrensverket, 2016: *Storbankernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader*.

⁵ Basel III är ett regelverk som reglerar kapitalkrav och likviditetskrav för banker. Regelverket togs fram för att stärka motståndskraften i det globala finansiella systemet efter finanskrisen 2007/2008. Regelverket är en bearbetning av det tidigare regelverket Basel II.

⁶ SOU 2017:108 *Lån och garantier för fler bostäder*.

⁷ Finansinspektionen 2018: *Den svenska bolånemarknaden*.

⁸ SVD Näringsliv 2017-12-11: *Få beviljas undantag vid köp av nyproduktion*.

⁹ Förordning (2004:105) om statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande m.m.

samheten med kreditgarantier ska vara självfinansierad genom avgifter och dessa baseras på Boverkets riskbedömning av det enskilda projektet.

Sedan hösten 2016 går det att ansöka om *investeringsstöd för byggande av hyresbostäder och studentbostäder*¹⁰. 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.

I november 2016 infördes ett *statligt investeringsstöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer*¹¹. 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.

2.1.3 Risker med bostäder och byggande på landsbygden

Ur ett bostadsfinansieringsperspektiv är inte landsbygd ett relevant begrepp. Det som betyder något är hur den långsiktiga efterfrågan på bostäder ser ut och därmed också marknadsvärdet på fastigheten. En negativ befolkningsutveckling påverkar långsiktig efterfrågan och därmed också marknadsvärden negativt. Tobins Q är ett begrepp som visar förhållandet mellan fastighetens marknadsvärde och dess produktionskostnad. Ett Q-värde = 1 innebär att produktionskostnaden motsvaras av ett lika stort marknadsvärde.¹² Ett Q-värde < 1 innebär att produktionskostnaden överstiger marknadsvärdet och innebär att de ekonomiska villkoren för nyproduktion är svaga eller mycket svaga.¹³ Inom de flesta kommuner torde det finnas både attraktiva lägen och mindre attraktiva lägen vilket gör att måttet Tobins Q ofta varierar inom en kommun.

De mest uppenbara riskerna med bostäder och byggande i områden där marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden kan beskrivas på följande sätt:

- En *likviditetsrisk* för fastighetsägaren som följer av att det kan saknas köpare vid en eventuell avyttring, vilket ger inlåsnings effekter.

¹⁰ 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.

¹¹ Förordning (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

¹² Statens bostadskreditnämnd, 2008: *Kreditgaranti till byggande av egnahem i glesbygd*.

¹³ Ibid.

- En *kapitalrisk* för såväl långgivaren som fastighetsägaren i egenskap av den som satsat riskkapital – marknadsvärdet på fastigheten kan understiga såväl produktionskostnaden som lånebeloppet.
- En *kreditrisk* kopplat till låntagarens förmåga att betala räntor och amorteringar.
- En *hyres- och vakansrisk* för hyresfastighetsägaren.¹⁴

2.2 Norska Husbanken

Den statligt norska Husbanken ansvarar för huvuddelen av de statliga bostadspolitiska finansieringsverktygen i Norge men implementeringen görs till stor del hos kommunerna.

Husbanken erbjuder grunnlån till hushåll, företag och kommuner. Syftet med att erbjuda grunnlån är att den norska staten vill bidra till främjandet av viktiga miljö- och tillgänglighetsrelaterade egenskaper i nya och befintliga bostäder. Grunnlånet fokuserar, för närvarande, på aktörer som ska rusta upp befintliga bostäder men Husbanken erbjuder även lån för byggande av nya bostäder. Grunnlånet ska också underlätta finansiering på landsbygden där aktörer kan ha svårt att få lån till ”normala” eller rimliga villkor. Vid nyproduktion kan lån ges upp till 80 procent av byggkostnaden/produktionskostnaden. Låneräntan differentieras inte efter projektets risk vilket gynnar de områden där utlåningsrisken kan vara stor, exempelvis om hushållets ekonomi är svag eller marknadsvärdet på fastigheten är lågt.¹⁵

Husbanken hanterar även ett startlån som är ett behovsprövat lån. Lånet är avsett för hushåll som behöver stöd med bostadslån för att finansiera köp, uppförande och renovering av bostad samt för att refinansiera existerande bolån. Startlånet erbjuds och förvaltas av de flesta kommuner men Husbanken har det övergripande ansvaret. Eventuella förluster delas mellan staten och kommunerna, där kommunen tar 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.¹⁶

¹⁴ Tillväxtanalys 2012: *Rural Housing – Landsbygdsboende i Sverige, Norge och Finland*.

¹⁵ SOU 2017:108 *Lån och garantier för fler bostäder* Se även Tillväxtanalys 2012 *Rural Housing – Landsbygdsboende i Norge, Sverige och Finland*.

¹⁶ Ibid.

2.3 Tidigare system med statliga topplån

Olika former av statliga topplån har funnits sedan slutet av andra världskriget. Enligt de regler som gällde från år 1975¹⁷ skedde finansiering av bostäder med bottenlån på kreditmarknaden upp till 70 procent av pantvärdet, där pantvärdet motsvarade den godkända produktionskostnaden¹⁸. De statliga lånen lämnades normalt med 25 till 30 procent av produktionskostnaden beroende på upplåtelseform och fastighetsägarkategori, vilket innebar att det krävdes en mycket liten, eller ingen, egen kapitalinsats. Kreditrisken låg på topplånet och bottenlånet bedömdes vara utan risk. Om topplån skulle beviljas eller inte prövades av länsstyrelsen och deras föregångare länsbostadsnämnden. Det avgörande för om lån skulle beviljas var i praktiken om produktionskostnaden var godtagbar. En kreditriskprövning ingick också men den medförde sällan avslag. När väl topplån beviljats förelåg sällan svårigheter att få bottenlån. Bottenlångivarnas kreditriskprövning var sannolikt begränsad i förlitan på att risken låg på topplånet. Dessutom förekom i relativt stor omfattning kommunal borgen som säkerhet för både topplån och bottenlån. Bl.a. kunde bostadsrättsföreningar få lån på upp till 29 procent av låneunderlaget mot annars 25 procent mot att kommunen gick i borgen. I vissa fall var kommunal borgen ett krav för att statligt bostadslån skulle beviljas. I fråga om bostadslån för egnahem krävdes att kommunen hade åtagit sig att svara för en förlust på lånet intill ett belopp som motsvarar 40 procent av låneskulden vid förlusttillfället. Med kommunal borgen förelåg enligt dåtidens bedömning inte någon kreditrisk och inte heller svårighet att få bottenlån.¹⁹

Statliga bostadslån som togs före den 1 juli 1985 finansierades via statsbudgeten med bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnden som förvaltare. Från den 1 juli 1985 finansierade SBAB lånen via upplåning på kapitalmarknaden. Systemet med statliga topplån upphörde den 1 januari 1992 och efter denna tidpunkt sker all utlåning till bostadsbyggande på den allmänna kreditmarknaden.

Parallellt med systemet med statliga topplån beskrivet ovan fanns även statliga räntebidrag. Räntebidragen hade fyra huvudsyften:

- Begränsa kapitalkostnaderna i nyproduktion.
- Utjämna kapitalkostnaderna mellan hus av olika åldrar.

¹⁷ Bostadsfinansieringsförordning (1974:946).

¹⁸ Produktionskostnadsprövningen innebar att länsbostadsnämnden prövade om den beräknade kostnaden för ett projekt var skälig i förhållande till produktionsförhållandena och projektets allmänna kvaliteter.

¹⁹ SOU 2017:108 *Lån och garantier för fler bostäder*.

- Göra hus med bidrag mindre känsliga för ränteändringar på kreditmarknaden.
- Utjämna inkomstbeskattningens effekt för olika upplåtelseformer.²⁰

Vid mitten av 1980-talet avreglerades kreditmarknaden och Riksbanken upphävde gällande lånetak för banker och bostadsinstitut.²¹

Tillsammans skapade det här en mycket gynnsam situation eftersom det krävdes mycket litet eget kapital, staten tog ränterisken genom räntebidragssystemet, det skedde ingen egentlig kreditprövning av låntagare och fastighet och det var de godkända produktionskostnaderna som låg till grund för belåningen, inte marknadsvärderingar. De gynnsamma finansieringsförutsättningarna påverkade byggandet. Det ledde till att hyreshusbyggandet tredubblades från 12 000 år 1985 till 36 000 år 1991 samtidigt som egnahemsbyggandet i stort sett var oförändrat på en nivå runt 10 000. Andelen nybyggda privata hyreshus ökade kraftigt. Antalet sådana hus femdubblades under samma period som ovan. Signifikant var också ökningen av byggandet av hyreshus och bostadsrätter i småhusform under perioden.²²

Ökningen av bostadsbyggandet under åren 1985–1991 var så gott som helt koncentrerad till kommuner utanför storstadsregionerna. Den största ökningen skedde i kommuner med mindre än 30 000 invånare, där det sammanlagt byggdes nära 120 000 lägenheter, nästan lika mycket som i storstadsområdena. För varje inflyttad person i dessa kommuner byggdes det årligen 3,5 bostäder. Det här beståndet upplevde stora förluster under den kris som träffade bostadsfinansieringen under 1990-talet.²³

Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) presenterade i en rapport år 2002 en analys av misstagen som ledde fram till ovan nämnda kris.²⁴ ESO menar att det fanns tydliga systemfel i den ordning som då gällde. Långivarna, staten och kreditinstituten prövade inte själva riskerna i långivningen. Det fanns ingen prövning av marknadsrisker, återbetalningsförmåga eller långsiktiga finansieringskalkyler. Långivningen anknot till produktionskostnader inte marknadsvärden. Det fanns inget egentligt eget kapital i projekten förutom i egnahemsprojekt. För ägare av privata hyreshus med personligt betalningsansvar för lån ledde detta till

²⁰ Webbplatsen Allmännyttan: *Vår historia*, 2018 den 13 september.

²¹ SOU 2017:108 *Lån och garantier för fler bostäder*.

²² Rönnberg, M, 2002: *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

ekonomisk ruin. Staten, kommunerna och kreditgivarna hade inte någon samlad bild av bostadsbyggandet, var det skedde och i vilka upplåtelseformer. Riskmedvetandet synes varit lågt hos alla aktörer och informationen till bostadskonsumenter om ekonomiska åtaganden och risker var ytterst bristfällig.

2.4 För Sveriges landsbygder en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1)

Den parlamentariska landsbygdskommittén lämnade i januari 2017 ett antal förslag och mål för en levande landsbygd. För att adressera finansieringsproblematiken vid bostadsbyggande lämnade kommittén ett förslag om att regeringen bör utreda om långivning till boende i landsbygderna underlättas genom införandet av särskilda landsbygdslån för byggande av egnahem, hyresrätter, ägarlägenheter, kooperativa hyresrätter och bostadsrätter i landsbygderna. Huvudprincipen skulle vara att bankerna, staten och den enskilde låntagaren i större utsträckning än i dag delar på risken med en kreditgivning till byggande och ombyggnad av bostäder i landsbygderna. Utredningen skriver att en rimlig riskfördelning exempelvis skulle uppstå om bankerna står för ett bottenlån upp till 50 procent av produktionskostnaden, staten står för ett topplån upp till 85 procent av produktionskostnaden och låntagaren står för resterande 15 procent av produktionskostnaden i form av en egeninsats. Utredningen skriver att detta är i enlighet med Finansinspektionens allmänna råd om lånetak på 85 procent från oktober 2010. Utredningen skriver att i utredningsarbete av ett sådant förslag är det angeläget att studera de norska erfarenheterna av att via den statliga Husbanken erbjuda statliga bottenlån med lägre ränta än de räntor bankerna erbjuder i glesbebyggda områden. Kommittén anser att systemet med statliga kreditgarantier vid byggande av bostäder inte skapar tillräckligt med gynnsamma förutsättningar för byggande eller ombyggnad av bostäder i landsbygderna varför man valde att lämna förslaget om landsbygdslån.

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

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering har lämnat förslag till åtgärder som utredningen menar skulle kunna underlätta finansieringen av byggande av bostäder på svagare bostadsmarknader. Förslagen presenterades i betänkandet Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108) och återupprepas inte här, men vissa synpunkter som kommit fram under remissomgången motiverar en kommentar som underlag för regeringens

fortsatta beredning. Det gäller förslagen om marknadskompletterande topplån via Almi och en statlig hyresförlustgaranti.

Förslaget om marknadskompletterande topplån utan subvention via Almi har av remissinstanserna kritiserats eller avfärdats för att det skulle innebära alltför höga låneräntor. Poängen med förslaget är dock att det ger byggaktören en möjlighet att med statens hjälp få *tillräcklig* belåning. Den föreslagna konstruktionen innebär att topplånet lämnas utifrån en bedömning av byggaktörens återbetalningsförmåga och projektets förutsättningar, i stället för en traditionell marknadsvärdesbedömning. Almi, med sin regionala organisation och vana vid att finansiera mindre projekt i svagare regioner, förväntas ha bättre möjligheter än bankerna att sätta sig in i lokala behov och förutsättningar. Den föreslagna lösningen skulle kunna kombineras med statliga räntesubventioner – på platser eller i tider då det anses nödvändigt för att (vissa av) kommunerna ska klara bostadsförsörjningen, exempelvis för att det saknas tillräcklig betalningsförmåga hos vissa målgrupper.

När det gäller förslaget om att erbjuda en statlig hyresförlustgaranti framför remissinstanserna kritik mot den urvalsprincip som föreslogs av utredningen, dvs. avgränsningen av i vilka kommuner som det skulle kunna bli aktuellt med en statlig hyresförlustgaranti. Den föreslagna modellen har, av remissinstanserna, kritiserats för att vara krånglig, medföra tröskleffekter och/eller innebära en alltför snäv avgränsning av de kommuner där stödet ska kunna komma i fråga. Boverket har i sitt remissvar inte kommenterat förslaget men uppfattar att urvalsprincipen är sekundär i förhållande till den principiella idén med förslaget – att staten skulle kunna gå in och bära en del av risken vid nyproduktion av hyresbostäder där det finns ett behov av fler bostäder men där den långsiktiga efterfrågan är särskilt svår att bedöma.

2.6 Kreditgarantier till byggande av egnahem i glesbygd (dnr 52-43/08)

Dåvarande Statens bostadskreditnämnd (BKN) lämnade i mars 2008, som svar på ett regeringsuppdrag, rapporten Kreditgarantier till byggande av egnahem i glesbygd (dnr 52-43/08). I rapporten redovisas hur bostadsbyggande och utbudet av bostäder varierar med Tobins Q (förhållandet marknadsvärde/produktionskostnad) och hur det i sin tur varierar med befolkningsutvecklingen. Följande slutsatser redovisades:

- Områden med svaga eller mycket svaga villkor för nyproduktion av egnahem är inte begränsade till glesbygdskommuner. Samma villkor

finns i landsbygdkommuner och i de yttre delarna av några av landets större lokala bostads- och arbetsmarknader.

- Det finns ett signifikant samband mellan befolkningsutveckling och Q-värden (förhållandet mellan produktionskostnaden och fastighetens marknadsvärde).
- Varken det totala beståndet av bostäder eller beståndet av egnahem i svaga bostadsmarknader är särskilt lågt.
- Produktionen av egnahem är visserligen känslig för de lokala marknadsvillkoren, men det produceras ett betydande antal egnahem även i kommuner där marknadsvärdet för egnahem är lägre än produktionskostnaden. Även i områden med extremt låga marknadsvärden sker viss nyproduktion.

2.6.1 En uppdatering till nuläget

Boverket har inom ramen för detta uppdrag inte gjort någon komplett uppdatering av BKN:s studie från år 2008. Med hjälp av den offentligt tillgängliga statistiken över befolkningsutveckling, bostadspriser, byggkostnader, bostadsbestånd och bostadsbyggande belyses dock om BKN:s slutsatser är fortsatt giltiga.

Liksom år 2008 är det lätt att konstatera att begrepp som ”glesbygd” och ”landsbygd” inte på något entydigt sätt avspeglar förhållanden på bostadsmarknaden. Boverket har som underlag för sitt arbete att ge stöd åt kommuner med svag bostadsmarknad gett konsultföretaget Evidens i uppdrag att med utgångspunkt från befolkningsutveckling och utvecklingen på arbetsmarknaden och inkomstutvecklingen göra beräkningar av vilka bostadsmarknader som kan betecknas som svaga, och hur antalet sådana marknader kan förväntas utvecklas framöver.²⁵ Även om ingången i Evidens arbete är hur boendekostnader i småhus förhåller sig till hyror på olika marknader, ger deras indelning av kommunerna också en uppfattning om var det är möjligt att bygga nytt till en kostnad som är jämförbar med priset på befintliga småhus.

I tabell 2.1 redovisas några olika faktorer som direkt eller indirekt belyser läget på bostadsmarknaden. Beräkningarna är gjorda med SCBs data på kommunnivå som grund. Det ska betonas att variationerna inom en kommun kan vara betydande, och att det även i kommuner där betal-

²⁵ Evidens 2018 den 2 mars: *Svaga bostadsmarknader 2017–2025*, Boverkets dnr 7222/2017.

ningsviljan för bostäder generellt är låg kan finnas speciella lägen eller objekt för vilka det finns en hög betalningsvilja.

Tabell 2.1 Bostadsmarknadsdata

Kommun- grupp*	Antal kom- mu- ner	Befolknings- utveckling/år 2007–2017	Prisut- veckling små- hus/år 2007– 2017	Små- hus/invån- are 2017	Bostä- der/invåna- re 2017	Småhusbyg- gande/1000 invånare/år 2015–2017	Bostads- byggande/ 1000 invå- nare/år 2015–2017	Småhusbyg- gande/ny invånare 2007–2017
"Lön- samma"***	67	1,5 %	6,8 %	0,15	0,44	1,22	5,69	0,09
"Stark bef.utv."****	135	1,3 %	6,7 %	0,17	0,45	1,22	4,96	0,10
"Svag bef.utv"*****	155	0,1 %	6,0 %	0,31	0,48	0,62	1,34	1,08
"Mycket svaga bo- stadsmark- nader"*****	48	- 0,3 %	4,5 %	0,34	0,50	0,28	0,6	neg.*****
"Riket totalt/ genomsnitt	290	1,0 %	6,5 %	0,2	0,46	1,08	4,13	0,12

Källa: SCB och Boverkets beräkningar

* En kommun kan ingå i flera kommungrupper, därav är inte summan 290.

** De kommuner där genomsnittspriset för småhus i kommunen överstiger den genomsnittliga byggkostnaden för regionen.

*** De kommuner där befolkningen vuxit med mer än 0,5 % per år sedan 2007. I BKN:s rapport från 2008 redovisas en samvariation mellan befolkningsökning och Tobins Q, där en befolkningsökning på 0,5 % motsvarade Tobins Q = 1.

**** De kommuner där befolkningen vuxit med mindre än 0,5 % per år sedan 2007 eller minskat.

***** De kommuner som av Evidens redovisats som mycket svaga bostadsmarknader år 2017.

***** Det sker ett byggande av småhus även i kommuner där befolkningen minskar, därav ett negativt värde.

Trots att värdena i tabell 2.1 inte är direkt jämförbara med BKN:s rapport från år 2008 går det att konstatera att det finns fler bostäder per invånare i svagare marknader än i landet som helhet och att det sker ett byggande av bostäder även i kommuner där marknadsvärdet kan antas bli lägre än produktionskostnaden.

3 Boverkets överväganden och förslag

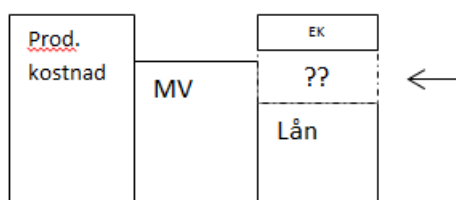
I detta kapitel redogör Boverket för möjliga lösningar på det lämnade uppdraget.

3.1 Utgångspunkt

Denna rapport fokuserar på åtgärder som kan underlätta finansiering och därmed minska behovet av egen insats vid givna nivåer av marknadsvärde och produktionskostnad. Dessa åtgärder kan underlätta för kommuner att attrahera eller behålla hushåll som kan bidra till skatteunderlaget i kommuner som har problem med just detta. Som tidigare nämnts i denna rapport är produktionskostnaden (Prod.kostnad) högre än marknadsvärdet (MV) för den färdigställda fastigheten i områden med Tobins $Q < 1$.

Bankerna gör en riskbedömning och belånar vanligtvis endast del av fastighetens marknadsvärde. Differensen mellan produktionskostnad och det lån som går att få kan i områden med Tobins $Q < 1$ bli så höga att det kan vara svårt för ett hushåll att finansiera differensen med egen insats (EK= eget kapital).

Figur 3.1 Antaget förhållande mellan produktionskostnad, marknadsvärde och finansiering i områden med Tobins $Q < 1$



Källa: Boverkets antaganden

3.1.1 Alternativa möjligheter

En annan ansats hade varit att försöka påverka produktionskostnaden eller marknadsvärdet. Boverket presenterar nedan ett antal möjliga åtgärder utan någon närmare analys eller bedömning av åtgärdernas kostnadseffektivitet.

Tänkbara statliga åtgärder för att påverka produktionskostnaderna kan handla om olika typer av skattesubventioner, exempelvis ROT-avdrag som även innefattar nyproduktion.

Vad gäller påverkan på marknadsvärdet är tänkbara åtgärder att se över strandskydd och riksintressen. Kan bostäder uppföras på fastigheter i mer attraktiva lägen leder det till ett högre marknadsvärde. Regeringen har remitterat Naturvårdsverkets förslag till förändrade strandskyddsregler, dnr M2017/02054/Nm. Boverket bedömer att de föreslagna förändringarna är otillräckliga för att ge några nämnvärda effekter.

En annan tänkbar åtgärd är att ändra i bankernas regelverk och på så sätt få dem att öka sin lånedel till bostadsbyggande på landsbygden.

Det finns också helt andra tänkbara åtgärder för att kunna attrahera eller behålla hushåll i kommuner som har problem med detta. Nedskrivning av studielån²⁶ och olika former av skattesubventioner är tänkbara incitament som har diskuterats i olika statliga utredningar.

3.2 Aktörernas olika perspektiv

Utifrån rapportens utgångspunkt presenterad ovan berörs i huvudsak fyra aktörer; det enskilda hushållet, kommunen, staten och banken.

3.2.1 Det enskilda hushållets perspektiv

Det enskilda hushållet vill bo på orten och är beredd att ta den ekonomiska risken det innebär att bygga ett nytt egnahem jämfört med att köpa ett befintligt till väsentligt lägre pris.

För att finansiera ett bostadsbyggande där marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden krävs en större egen insats än om fallet hade varit det omvända. Detta innebär en kapitalrisk då det är osäkert om den egna insatsen återfås vid en försäljning. Ytterligare en kapitalrisk är att det kan kvarstå en låneskuld trots att fastigheten avyttrats. Det finns också en likviditetsrisk i att överhuvudtaget, oavsett försäljningspris, hitta en köpare.

Om ett hushåll är benäget att, trots nämnda risker, bygga ett egnahem uppstår behovet av finansiering. Om hushållet inte har tillräckligt stor egen insats måste finansieringen komma från annat håll.

Det är rimligt att det bör tillkomma en risk för hushållet som väljer att bygga ett egnahem jämfört med att köpa ett befintligt till lägre pris. Ett förslag bör lösa finansieringsproblemet utan att medverka till att ett hushåll tar på sig orimligt stora risker. Vid framtagande av förslag på åtgärder är det också viktigt att minimera de moraliska riskerna som kan tänkas uppstå.

²⁶ SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*

3.2.2 Kommunens perspektiv

Kommunen vill få nya alternativt behålla befintliga skattebetalande hushåll.

I SOU 2017:1 skriver Landsbygdskommittén att ett attraktivt boende kan vara en förutsättning för att få efterfrågad arbetskraft att bosätta sig i landsbygderna. En ökad bosättning i landsbygden ger ett bredare underlag för både kommersiell och offentlig service menar kommittén.

Kommunen har således mycket att vinna på att kunna attrahera efterfrågad arbetskraft till just sin kommun och därmed få kommunens befolkningens mängd att växa alternativt inte krympa. Kommunen bör också vara den som bäst känner till vilka behov som finns. Vid framtagandet av förslag på åtgärder som kan underlätta finansiering av bostadsbyggande på landsbygden är det då rimligt att även kommunen blir en del i en sådan åtgärd. BKN var inne på detta redan 2008 när de i sin rapport Kreditgarantier till byggande av egnahem i glesbygd (dnr 52-43/08) skrev:

”Man kan också tänka sig att övriga intressenter som har intresse av att nyproduktion sker bär en del av risken, t.ex. den berörda kommunen eller lokala företag, möjligen någon form av garantiföreningar.”

En jämförelse kan göras med Norge där kommunerna arbetar med implementering av de statliga finansieringsverktygen för bostadsbyggande men också delvis har ett förlustansvar för viss utlåning.

Svenska kommuner har rätt att stötta enskilda i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad.²⁷

Vid framtagande av förslag på åtgärder måste kommunerna ha möjlighet att välja eller att välja bort att ta risk med hänsyn till kommunens behov.

3.2.3 Statens perspektiv

Staten vill underlätta för enskilda hushåll att bosätta sig på landsbygden men också hjälpa kommunerna att växa alternativt inte krympa.

Den svenska bostadspolitiken har alltsedan 1940-talet grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet, medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande.²⁸

Även om både kommunen och hushållet är beredda att ta högre risk så behöver det tillföras pengar som kan användas till finansiering vid byg-

²⁷ Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 1 kap. 6 §.

²⁸ SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

gande av egnahem på landsbygden. Detta är en roll som staten kan ta för att hjälpa kommunerna.

Vid framtagande av förslag på åtgärder måste hänsyn tas till att staten inte ska konkurrera med bankerna, utan endast vara ett komplement där finansiering inte kan ske på marknadens villkor.

3.2.4 Bankens perspektiv

Som beskrivits i kapitel 2.2.1 agerar bankerna på en marknad omgiven av ett omfattande regelverk som påverkar i vilken grad de kan medverka med finansiering.

Förslag på åtgärder måste vara utformade så att det inte förs in incitament till att utlåningen från banken blir mindre eller större än den normalt skulle vara.

3.3 Förslag till statligt topplån med kommunalt förlustansvar till ny- och ombyggnad av egnahem på landsbygden

Nedan redovisar Boverket ett förslag till statligt topplån med kommunalt förlustansvar till ny- och ombyggnad av egnahem på landsbygden, bilaga 1 visar beräkningar som illustrerar lämnat förslag. Sammanfattningsvis går förslaget ut på att staten, till fasta villkor, lånar ut pengar till hushåll utöver banklån. Om en framtida försäljning av fastigheten inte täcker topplånet delas förlusten mellan staten, kommunen och hushållet. För att kunna konsekvensutreda förslaget behöver kommunernas vilja, att tillämpa förslaget, vara känd. Boverket avser att i slutrapporten återkomma med ett konsekvensutrett förslag inklusive förslag till författning.

3.3.1 Förutsättningar och säkerhet för topplånet

Topplånet lämnas till privatpersoner och kan avse ett egnahem som hushållet för egen räkning uppför eller låter uppföra men också egnahem som har uppförts för försäljning och där hushållet köper det av byggherren. Topplånet lämnas också till ombyggnad av egnahem.

För att komma ifråga för statligt topplån krävs att en bank lämnar en bottnfinansiering samt att hushållet själv går in med en del egen insats.

Det ska finnas en återbetalningsförmåga hos hushållet, det vill säga en förmåga att fullgöra de ekonomiska förpliktelser som följer med topplånet.

Kommunen åtar sig att svara för en del av eventuell förlust på topplånet. I samband med ett sådant åtagande ska kommunen godkänna det varaktiga behovet av bostad för hushållet.

Vad gäller behovet av bostaden ska kommunen göra en prövning utifrån varje enskilt projekt baserat på bostadsmarknaden i kommunen, arbetsmarknadsförhållanden, hushållets förutsättningar etc. Tillvägagångssättet förutsätts inte vara närmare reglerat, men beslutet i enskilda fall bör grundas på ett kommunalt policybeslut som säkerställer att kommuninvånarna behandlas lika.

För topplånet ska säkerhet ställas i form av pantbrev i fastigheten.

För att undvika moralisk risk ska staten i sin roll som långivare godkänna ett eventuellt försäljningspris. Godkänns inte försäljningspriset får staten i stället förvärva fastigheten. Denna situation skulle tänkas uppstå om ett hushåll försöker sälja fastigheten till underpris för att på så sätt ”lösa ut” topplånet. Genom att staten då kan välja att förvärva fastigheten bör risken för att en sådan situation uppstår minimeras. Skulle situationen ändå uppstå får staten sälja fastigheten vidare på den öppna marknaden.

3.3.2 Topplånets storlek

Det statliga topplånet kräver att det finns en bankfinansiering som uppgår till minst 50 procent av produktionskostnaden. Topplånet lämnas ovanför bankfinansieringen men maximalt upp till 85 procent av produktionskostnaden, samma nivåer gäller vid en ombyggnad. Om bankfinansieringen uppgår till en större andel än 50 procent av produktionskostnaden blir topplånet mindre. Den egna insatsen ska uppgå till minst 15 procent av produktionskostnaden.

Områden som kan bli aktuella för denna typ av topplån har generellt låga marknadsvärden varför det bör uppmuntras att hålla nere produktionskostnaden. Precis som för övrigt privatfinansierat bostadsköpande bör hushåll på landsbygden ha ett visst eget sparande att gå in med vid byggande av ett egnahem. Relativt sett bör även byggande av egnahem på landsbygden vara billigare än motsvarande i en större tätort varför en egen insats på 15 procent bedöms som rimligt.

Regelverket är baserat på produktionskostnad men det kommer finnas en indirekt koppling till marknadsvärdet då banken har det att förhålla sig till i sin utlåning. Om bankens lån på 50 procent av produktionskostnaden motsvarar 85 procent av bankens bedömda marknadsvärde innebär det att tillsammans med topplånet uppgår total belåning till 145 procent av marknadsvärdet. Då bankerna har bolånetaket att förhålla sig till kan inte

total belåning i förhållande till marknadsvärdet bli större än 145 procent. Eftersom bankerna arbetar med marknadsvärde innebär det också att orimligt höga produktionskostnader i förhållande till marknadsvärde inte kommer få bottenlån av bankerna och därmed inte heller statligt topplån.

Det har, av andra, gjorts gällande att det kan finnas en svårighet att överhuvudtaget få bankfinansiering till bostadsbyggande på landsbygden. Genom att det finns ett statligt topplån kan det tänkas att bankens vilja att ställa ut ett bottenlån ökar då staten tar risk ovanför banken i ett projekt som kanske annars inte hade blivit av.

3.3.3 Ränte- och amorteringsvillkor

Topplånet utformas som ett annuitetslån med en löptid på 30 år och fast ränta.

Detta upplägg väljs för att hushållet i förväg ska veta hur stora betalningar som ska göras men också för att betalningarna för bottenlånet kommer vara högst i början av låneperioden för att sedan sjunka i takt med att bottenlånet amorteras ned. Om topplånet har samma upplägg blir det extra ansträngande för låntagarens ekonomi initialt. Det är alltid möjligt att göra extra amortering om hushållet så önskar.

Återbetalningstiden för topplånet sätts till 30 år. Om återbetalningstiden hade avsett en kortare period innebär det att varje annuitet hade blivit större. Hushållet måste ha en återbetalningsförmåga för lånet och sätts återbetalningstiden till en kortare period kommer färre hushåll att klara av återbetalningskraven. En längre återbetalningstid innebär att risken för fler förluster i systemet ökar.

Hushållet tar en högre risk jämfört med att uppföra sitt egnahem på en marknad där marknadsvärdet är högre än produktionskostnaden. För att inte bygga in en ytterligare risk för hushållet sätts en fast ränta på topplånet som är lika för alla oavsett storlek på topplån, grad av återbetalningsförmåga samt andra individuella faktorer. Detta ger också ett enkelt och förutsägbart system.

Räntan ska vara högre än bankens marginalränta för att ge incitament till att så stor andel av de totala lånen som möjligt utgörs av bottenlån. Bankernas räntesatser för ett bolån med 10-års bindningstid uppgår, per oktober 2018, till cirka 3,0–3,4 procent (bankernas listpris). Med dessa förutsättningar skulle räntan just nu sättas till 3,5 procent. Det är dock möjligt för hushållet att välja rörlig ränta på bottenlånet. Den rörliga räntan uppgår, per oktober 2018, till cirka 1,49–2,07 procent (bankernas listpris)

vilket ytterligare ökar på incitamentet till att få så stort bottenlån som möjligt.

Hushållet måste ha en återbetalningsförmåga som även inkluderar topplånet. Vid en räntenivå om 3,5 procent på topplånet bedöms det i dag finnas en återbetalningsförmåga för ett normalhushåll vid nyproduktion av ett enklare typhus.

3.3.4 Fördelning av eventuell förlust på topplån

Som säkerhet för topplånet kommer det, som tidigare nämnts, finnas pantsäkerhet. Men då topplånet delvis kommer ligga över marknadsvärdet, i alla fall initialt, kommer troligen en förlust att uppstå vid en försäljning. Den uppkomna förlusten fördelas på kommunen (45 procent), staten (45 procent) och hushållet (10 procent).

Även om hushållet genom topplånet belånar sig utöver 85 procent av marknadsvärdet på fastigheten riskerar låntagaren endast 10 procent av detta lån. Det konsumentskydd som bolånetaket skapar är därmed nästan intakt. Den ytterligare risk som hushållet tar på sig bedöms rimlig utifrån valet att uppföra ett egnahem i stället för att utnyttja befintligt bostadsbestånd och för att minimera moraliska risker.

När ett hushåll bygger ett egnahem finns det alltid risk för en påtvingad försäljning (arbetslöshet, sjukdom, skilsmässa etc.). Om hushållet vid förlusttillfället saknar likvida medel kan det uppstå en situation där staten kvarstår med en regressfordran på hushållet.

Om hushållet har en egen insats på 15 procent av produktionskostnaden och ett förlustansvar på 10 procent av topplånet innebär det att hushållet som mest riskerar att förlora 18,5 procent av produktionskostnaden vid en försäljning. Är den egna insatsen större riskerar hushållet ett större belopp. I takt med att botten- och topplånet amorteras ner minskar förlusten för hushållet vid en försäljning. Scenarion beskrivna ovan påverkas också av utvecklingen av marknadsvärdet, som vid ett gynnsamt läge kan innebära att ingen eller en lägre förlust uppkommer vid en försäljning.

3.3.5 Vilka hushåll har möjlighet att få statligt topplån?

Det finns olika tänkbara sätt att avgränsa möjligheten att få tillgång till det statliga topplånet. Förslaget har tre inbyggda avgränsningar:

- Hushållet måste vilja flytta in i ett nybyggt (ombyggt) egnahem i kommunen.
- Hushållet måste ha återbetalningsförmåga för topplånet.

- Kommunen måste åta sig ett delat förlustansvar.

Frågan kvarstår huruvida staten ska peka ut i vilka kommuner det statliga topplånet ska beviljas.

Argumenten för att inte peka ut kommuner handlar om att det ligger i kommunens intresse att hushåll bor kvar/flyttar in i kommunen. Är då brist på attraktivt boende ett problem kan kommunen välja att stödja dessa hushåll genom att ta ett förlustansvar för deras statliga topplån vid byggande av egnahem. Ett kommunalt förlustansvar bör endast bli aktuellt i områden där produktionskostnaden ligger under marknadsvärdet. Gäller det omvända borde hushållen kunna finansiera sig till lägre kostnad på den ordinarie kreditmarknaden och kommunen hellre lägga sina resurser på annat håll. Ytterligare ett argument för denna hållning är att det mycket sällan ser likadant ut inom en hel kommun. En stor del av landets kommuner innehåller både områden där produktionskostnaden ligger över marknadsvärdet men också det omvända.

Argumenten för att peka ut i vilka kommuner statliga lån beviljas är att säkerställa att topplånen bara tillämpas där produktionskostnaden verkligen ligger över marknadsvärdet för egnahem. Skulle systemet tillämpas även i områden där marknadsvärdet är lika stort som produktionskostnaden finns ett incitament till att få statligt topplån för att slippa amortering på bottenlånet. Bilaga 1 illustrerar detta under scenario 1 jämfört med scenario 2. Det kan finnas ett antal alternativ för hur ett sådant utpekande av kommuner skulle gå till. Antingen fastställs ett antal kriterier som följs upp med fasta tidsintervall eller så används någon etablerad indelning.

Boverket avser att inhämta kommunernas synpunkter på huruvida förslaget ska omfatta alla eller endast vissa kommuner. Kommunernas synpunkter kommer inhämtas och vägas in vid utformningen av det färdiga förslaget i slutrapporten.

3.3.6 Kostnader för staten

Systemet med statliga topplån kommer kräva subventioner för att vara möjligt att genomföra och bli ett system som används. Kostnaden för staten kommer vara skillnaden mellan statens förlustandel av lån som inte täcks av försäljningspriset vid försäljning av belånade egnahem och inbetalda räntor. Det tillkommer också kostnader för administration.

Finansieringen av topplån föreslås ske genom upplåning i Riksgälden. Andra finansieringsmöjligheter kan tänkas men denna torde vara den mest kostnadseffektiva. Riksgäldens utlåning och garantivning styrs av budgetlagen (2011:203), förordningen om utlåning och garantier

(2011:211) samt EU:s statsstödsregler. Enligt budgetlagen beslutar riksdagen om ändamål och belopp för statliga garantier och utlåning. Den myndighet som utfärdar garantin eller lånet ska sedan ta ut en avgift som motsvarar statens förväntade förlust och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat.

För att bedöma storleken på den förväntade förlusten måste antaganden göras om flyttmönstret hos de hushåll som kommer vara mottagare av det statliga topplånet. Tänkbart är att dessa hushåll kommer ha en lägre flyttfrekvens än genomsnittligt i landet då de valt att bygga ett egnahem som de på förväg vet kommer vara värt mindre än vad det kostar att bygga. Detta kan tyda på att det finns en stark vilja att bo just där hushållet byggt sitt egnahem. Det kan också vara så att systemet med statliga topplån leder till att hushåll väljer att ”testa” att bo på landsbygden då de kan få tillgång till ett attraktivt boende. Detta talar i så fall för en högre eller i alla fall lika hög flyttfrekvens som resten av landet.

Utifrån statistik från SCB omsätts årligen cirka 2,8 procent av egnahemsbeståndet i Sverige. Detta ger förenklat en genomsnittlig boendetid i ett egnahem på 35 år. I detta ingår alla äldre personer som bor i egnahem och som tenderar att ha en låg flyttfrekvens. De hushåll som kommer använda sig av statligt topplån kommer förmodligen vara yngre personer som tenderar att ha en högre flyttfrekvens.

Vid ett antagande om att topplånet avslutas med en försäljning av fastigheten, att marknadsvärdet är detsamma som vid utställandet av topplånet och att hushållet årligen har betalat annuiteter i den storlek som fastställts vid lånets utställande så kommer kvarboendetid kortare än 12 år att innebära en kostnad för staten. Bor hushållen i genomsnitt kvar längre är förslaget självfinansierande under dessa antaganden.

Den förväntade förlusten för samtliga utställda topplån kommer att behöva beräknas årligen, med hänsyn till förändrade marknadsvärden. Om beräkningen visar på förväntade förluster som inte täcks av räntebetalningar innebär det att regeringen måste begära att riksdagen tillskjuter medel. I praktiken måste ett sådant anslag finnas beslutat i förväg.

Ändamålet för anslaget 1:3 *Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad* inom utgiftsområde 18 *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik* bör vidgas för att medge att det får täcka eventuella förluster.

3.3.7 Administration av statliga topplån

Boverket föreslås bli den aktör som administrerar de statliga topplånen. I tidigare statliga utredningar har det pekats på SBAB²⁹ och Almi³⁰ som lämpliga aktörer att administrera system med statliga topplån. SBAB har inget samhällsuppdrag i dag varför riksdagen skulle behöva besluta om en kompletterande ägaranvisning. Vad gäller Almi så ligger bostadsbyggande och bostadskrediter i dag utanför deras verksamhetsområde. Boverket har kompetens inom bostadsbyggande men också inom bostadsfinansiering genom sitt arbete med statliga kreditgarantier. Boverket har erfarenhet av skade- och regresshantering genom de statliga kreditgarantierna men också av kommunalt förlustansvar, då en del av stocken med äldre kreditgarantier innehåller sådana åtaganden.

I arbetet med de statliga topplånen kommer det, för Boverket, ingå att besluta om vilken ränta som ska gälla med utgångspunkt från bankernas räntor, besluta om topplån, godkänna lyftplaner, hantera förtida inbetalningar, hantera dröjsmål och exekutiva förfarande samt övrig administration kring de statliga topplånen. Handläggningen av topplånen bör kunna standardiseras genom att Boverket fastställer en ansökningsblankett samt årligen fastställer en ”Kvar-att-leva-på” kalkyl. På detta vis säkerställs att det finns en återbetalningsförmåga hos låntagaren. Till ansökan ska också bifogas ett godkännande från kommunen vad gäller förlustansvar och godkännande av varaktigt behov av bostaden för hushållet.

Boverkets bedömning är att den löpande verksamheten med statliga topplån inte kommer bli alltför omfattande även om uppstartsskedet kommer kräva en del resurser. För att hantera verksamheten kommer Boverket behöva resursförstärkning samt göra investeringar i nya IT-system. Initialt kommer det också krävas resurser till informationsinsatser.

Den ränta som tas ut för topplånet ska även täcka administrativa kostnader. De administrativa kostnaderna beräknas uppgå till 10 procent av total ränteintäkt men om det blir en låg volym kan de administrativa kostnaderna uppgå till en högre procentuell andel då en del kostnader kommer vara av fast karaktär. Uppstartskostnader inklusive föreskriftsarbete och systemstöd uppgår, enligt Boverkets erfarenhet, till 1,3–2 mkr beroende på komplexitet.

²⁹ SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*

³⁰ SOU 2017:108 *Lån och garantier för fler bostäder.*

3.3.8 Praktiskt tillvägagångsätt

Förslaget är avsett att vara så transparent och enkelt som möjligt för hushållen. Nedan presenteras praktiskt tillvägagångsätt baserat på förslaget.

3.3.8.1 Godkännande av lån

1. Få ett förhandsbesked från kommunen där kommunen godkänner det varaktiga behovet av bostaden för hushållet och att kommunen kan tänka sig att ta ett kommunalt förlustansvar för statligt topplån.
2. Planera byggnation/ombyggnation alternativt undersöka möjlighet till köp av ett nybyggt egnahem.
3. Detta steg innehåller två parallella aktiviteter:
 - a. Undersöka bankfinansiering för att få ett traditionellt bottenlån beviljat hos en bank.
 - b. Få kommunens godkännande av kommunalt förlustansvar.
4. Ansöka om topplån på av Boverket fastställd blankett. Till ansökan bifogas kommunens godkännande. Boverket granskar återbetalningsförmågan hos hushållet innan topplån beviljas.

3.3.8.2 Utbetalning av lån

Efter utbetalning av bottenlån enligt bankens villkor betalas det statliga topplånet ut enligt av Boverket beslutad lyftplan.

3.3.8.3 Återbetalning av lån

Lånet kommer att återbetalas på 30 år med lika stora månatliga belopp. Det är alltid möjligt att betala ett högre belopp som avräknas som amortering. Boverket meddelar inför varje år vilket minsta månadsbelopp som krävs.

3.3.8.4 Försäljning av fastigheten

För att undvika moralisk risk ska Boverket godkänna ett eventuellt försäljningspris. Godkänns inte försäljningspriset får staten i stället förvärva fastigheten. Efter försäljning återbetalas bottenlånet först och efter det återbetalas topplånet till den del som täcks av köpeskillingen. Kvarstår topplån efter återbetalning fördelas förlusten mellan kommunen (45 procent), hushållet (10 procent) och staten (45 procent). Kan inte hushållet betala sin del uppstår en regressfordran på individerna i hushållet.

Om hushållet är i dröjsmål med betalning behöver det inte automatiskt innebära att fastigheten måste säljas. Kommunen har alltid en möjlighet

att stödja hushållet. Det ingår inte i Boverkets uppgift att förhandla om ändrade återbetalningsvillkor.

3.3.9 EU:s statsstödsregler

Då förslaget med statligt topplån med kommunalt förlustansvar till ny- och ombyggnad av egnahem på landsbygden riktar sig till privatpersoner utgör det inget statligt stöd i EU-rättslig mening.

3.4 Konsekvenser av förslaget

Ett genomförande av förslaget kommer påverka de kommuner som väljer att ställa ut ett kommunalt förlustansvar. De får möjlighet att kunna attrahera eller behålla hushåll som kan bidra till skatteunderlaget i kommunen. I samband med ett sådant åtagande ska kommunen godkänna det varaktiga behovet av bostaden för hushållet. Detta kommer kräva en viss kompetens hos kommunen och kräva en del resurser. Denna kompetens bedöms finnas inom kommunerna redan i dag och i kommunens dialog med näringslivet bör det också framkomma om det finns brist på attraktiva bostäder för att företagen ska kunna attrahera arbetskraft. Ytterligare en konsekvens för kommunen är att förlustansvaret belastar balansräkningen. Om en förlust uppstår på topplånet kommer det även påverka kommunens resultaträkning motsvarande kommunens andel av förlusten.

Ett genomförande av förslaget kan också påverka bankernas verksamhet i positiv riktning. Det är tänkbart att dessa projekt inte blir av om det inte finns ett statligt topplån. I så fall är deras bottenutlåning beroende av att det finns ett statligt topplån.

Staten tillhandahåller ett system med topplån för att hjälpa kommunerna men också för att underlätta för enskilda hushåll att bosätta sig på landsbygden. Kostnaden för staten beror på hur stora volymer av lån som kommer bli aktuella. Volymerna kommer bero på vilja och betalningsförmåga hos hushållen men också kommunens vetorätt genom krav på förlustansvar.

Som tidigare nämnts avser Boverket i slutrapporten återkomma med ett konsekvensutrett förslag inklusive författningsförslag.

Referenser

Litteratur, artiklar och broschyrer – tryckta källor

Evidens, 2018 den 18 mars: *Svaga bostadsmarknader 2017–2025*, Boverkets dnr 7222/2017.

Finansinspektionen, år 2018: *Den svenska bolånemarknaden*.

Konkurrensverket, år 2016: *Storbankernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader*.

Lantmäteriet & Mäklarsamfundet, år 2010: *Fastighetsvärdering, Grundläggande teori och praktisk värdering*.

Rönnerberg, år 2002: *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*.

Statens bostadskreditnämnd, år 2008: *Kreditgaranti till byggande av egna hem i glesbygd*.

SVD Näringsliv, 2017 den 11 december: *Få beviljas undantag vid köp av nyproduktion*.

Tillväxtanalys, år 2012: *Rural Housing – Landsbygdsboende i Sverige, Norge och Finland*.

Lagar, förordningar och föreskrifter

Bostadsfinansieringsförordning (1974:946).

Förordning (2004:105) om statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande m.m.

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 1 kap § 6.

FFFS 2016:16 Finansinspektionens föreskrifter om amortering av krediter mot säkerhet i bostad.

Förordning (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

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

Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

Propositioner och betänkanden

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

SOU 2017:108 *Lån och garantier för fler bostäder.*

Prop. 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop.*

SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.*

Regeringsuppdrag

N2018/04123/HL *Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygdspolitik.*

Webbplatser

Allmännyttan: *Vår historia*, www.allmannyttan.se

Bilagor

Bilaga 1 – Räkneexempel statligt topplån

Scenario 3, kostnad år 1

PK > MV		Summa
Banklån 50% Topplån		
	2,00%	3,50%
	34 000	33 222
	42 500	41 527
	51 000	49 833
	59 500	58 138
	68 000	66 444
	76 500	74 749
		134 444
		151 249

Scenario 2, kostnad år 1

PK=MV		Summa
Banklån 50% Topplån		
	2,00%	3,50%
	14 000	33 222
	17 500	41 527
	21 000	49 833
	24 500	58 138
	28 000	66 444
	31 500	74 749
		106 249

Scenario 1, kostnad år 1

PK=MV		Summa
Banklån 85%		
	2,00%	
	57 800	
	72 250	
	86 700	
	101 150	
	115 600	
	130 050	

Räkneexempel statligt topplån med kommunalt förlustansvar till ny- och ombyggnad av egna hem på landsbygden

Pris/PK	Min banklån	Max lån	Max topplån	Min MV	EK
2 000 000	1 000 000	1 700 000	700 000	1 176 471	300 000
2 500 000	1 250 000	2 125 000	875 000	1 470 588	375 000
3 000 000	1 500 000	2 550 000	1 050 000	1 764 706	450 000
3 500 000	1 750 000	2 975 000	1 225 000	2 058 824	525 000
4 000 000	2 000 000	3 400 000	1 400 000	2 352 941	600 000
4 500 000	2 250 000	3 825 000	1 575 000	2 647 059	675 000

Begrepp

PK = Produktionskostnad
 Min banklån = 50 % av produktionskostnad
 Max lån = 85 % av produktionskostnad
 Max topplån = Max lån - Min banklån
 MV = Marknadsvärde
 Min MV = Min banklån / 0,85
 EK = Egen insats

Scenario

Scenario 1
 MV är lika med PK.
 Banken lånar ut 85 % av MV. Inget statligt topplån.

Scenario 2

MV är lika med PK.
 Banken lånar ut 50 % av MV, statligt topplån upp till 85 % av PK.
 Då banklånet inte är större än 50 % av MV krävs ingen amortering.
 Lägre årlig kostnad jämfört med om banken lånar ut 85 % av MV.

Scenario 3

PK är större än MV.
 Banken lånar ut 85 % av MV, statligt topplån upp till 85 % av PK.
 Högre årlig kostnad jämfört med scenario 1 och 2 då MV är lägre än PK.

Regelverk

Banklån = $\geq 50\%$ av PK
 Topplån = $\geq 50\%$ - $\leq 85\%$ av PK
 EK = $\geq 15\%$ av PK
 Ränta enligt respektive %-sats
 Kostnad = ränta och amortering



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se