Från:	Helene Lassi
Till:	kommunstyrelsen@alingsas.se; kommunen@boden.se; kommun@borlange.se; info@bostadsratterna.se; registraturen@boverket.se; info@byggforetagen.se; kansli@byggherre.se; info; info@fastighetsagarna.se; info@finansbolagen.se; finansinspektionen; forvaltningsrattenilulea; forvaltningsratteniumea; post@gallivare.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; gotene.kommun@gotene.se; info@hsb.se; kommun@jokkmokk.se; kammarrattenisundsvall; info@karlshamn.se; karlskrona.kommun@karlskrona.se; kommun@kiruna.se; registrator@kommuninvest.se; konkurrensverket; info@kth.se; kommun@ljusnarsberg.se; info@ludvika.se; lulea.kommun@lulea.se; kommun@lycksele.se; dalarna@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@mala.se; info@mariestad.se; info; info@norrlandsfonden.se; info@norsjo.se; info@nnr.se; Regelrådet; rg@regiongavleborg.se; region@kronoberg.se; regionnorrbotten@norrbotten.se; region@regionvastmanland.se; region.vasternorrland@rvn.se; region@regionostergotland.se; info@riksbyggen.se; riksgalden; kommun@robertsfors.se; stadshuset@ronneby.se; skara.kommun@skara.se; kundtjanst@skelleftea.se; skovdekommun@skovde.se; kommun@smedjebacken.se; charlotta@smakom.se; registrator; ks@storuman.se; info@swedishbankers.se; forbundet@byggnads.se; info@sverigesallmannytta.se; registrator@skr.se; kommun@sater.se; tillvaxtverket; timra.kommun@timra.se; kommunen@toreboda.se; umea.kommun@umea.se; vindelns.kommun@vindeln.se; post@vgregion.se; kommunen@alvsbyn.se; jurfak@jur.uu.se; registrator; info@ifn.se; registrator
Kopia:	Stefan Svensson; Birger Axelsson; Emelie Lindahl; LI Registrator; DL RK LI BB Enheten för bostäder och byggande; LI KOM
Ärende:	[extern] Remiss av Promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner, svar senast den 31/8 2025
Datum:	den 3 juni 2025 11:58:34
Bilagor:	Remissmissiv.pdf Kreditgarantier för lån till anordnande av nya hyresbostäder i etablerings- och omställningskommuner.pdf

Remittering av promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 31 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e¯post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.bb@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01122 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

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

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

synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emelie Lindahl
Departementsråd

Regeringskansliet

Remiss

2025-06-03
LI2025/01122

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för bostäder och byggande

Remittering av promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Remissinstanser

1. Alingsås kommun
2. Bodens kommun
3. Borlänge kommun
4. Bostadsrätterna
5. Boverket
6. Byggföretagen
7. Byggherrarna
8. Exportkreditnämnden
9. Fastighetsägarna Sverige
10. Finansbolagens förening
11. Finansinspektionen
12. Förvaltningsrätten i Luleå
13. Förvaltningsrätten i Umeå
14. Gällivare kommun
15. Göteborgs kommun
16. Götene kommun
17. HSB Riksförbund
18. Institutet för Näringslivsforskning

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmtorgsgatan 3
E-post: li.registrator@regeringskansliet.se

19. Jokkmokk kommun
20. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet
21. Justitiekanslern
22. Kammarrätten i Sundsvall
23. Karlshamns kommun
24. Karlskrona kommun
25. Kiruna kommun
26. Kommuninvest
27. Konjunkturinstitutet
28. Konkurrensverket
29. Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande
30. Ljusnarsbergs kommun
31. Ludvika kommun
32. Luleå kommun
33. Lycksele kommun
34. Länsstyrelsen i Dalarnas län
35. Länsstyrelsen i Skåne län
36. Länsstyrelsen i Norrbottens län
37. Länsstyrelsen i Värmlands län
38. Länsstyrelsen i Västerbottens län
39. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
40. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
41. Malå kommun
42. Mariestads kommun
43. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
44. Norrlandsfonden
45. Norsjö kommun
46. Näringslivets regelnämnd

47. Regelrådet
48. Region Gävleborg
49. Region Kronoberg
50. Region Norrbotten
51. Region Västmanland
52. Region Västerbotten
53. Region Östergötland
54. Riksbyggen
55. Riksgäldskontoret
56. Robertsfors kommun
57. Ronneby kommun
58. Skara kommun
59. Skellefteå kommun
60. Skövde kommun
61. Smedjebackens kommun
62. Småkom
63. Statskontoret
64. Storumans kommun
65. Svenska Bankföreningen
66. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
67. Sveriges Allmännytta
68. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
69. Säters kommun
70. Tillväxtverket
71. Timrå kommun
72. Töreboda kommun
73. Umeå kommun
74. Vindelns kommun
75. Västra Götalandsregionen
76. Älvsbyns kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 31 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.bb@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01122 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

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

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

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emelie Lindahl
Departementsråd

Regeringskansliet

Promemoria

2025-06-03
LI2025/01122

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställnings-kommuner

Innehållsförteckning

Författningsförslag 4
Förordning om statligt subventionerade kreditgarantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner 4
1. Ärendet och dess beredning 8
2. Statliga garantier för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner 9
2.1 Bakgrund 9
2.2 Funktionellt regionalt perspektiv 12
Utredarens förslag 12
Skälen för promemorians förslag 12
2.3 Etablerings- och omställningskommuner 14
Utredarens förslag 14
Skälen för promemorians förslag 14
2.4 Garantier kan främja tillkomsten av bostäder i etablerings- och omställningskommuner 20
Utredarens förslag 20
Skälen för promemorians bedömning 20
2.5 Villkor vid utfärdande av garantier 21
Utredarens bedömning 21
Skälen för promemorians förslag 21
2.6 Tidshorisont för utfärdande av garantier 22
Utredarens bedömning 22
Skälen för promemorians bedömning 22
2.7 Vilken typ av bostäder ska de nya statliga garantierna omfatta? 23
Utredarens bedömning 24
Skälen för promemorians förslag 24
2.8 Behovsbedömning kopplad till garantibeslut 27
Utredarens förslag 27
Skälen för promemorians förslag 27
2.9 Prissättning: garantiavgiften 28
Utredarens förslag 28
Skälen för promemorians förslag 29
2.10 Betalning i efterhand och retroaktiva krav 32
Utredarens förslag 33
Skälen för promemorians förslag 33
2.11 Statsstöd 34
Utredarens förslag 34
Skälen för promemorians förslag 34
2.12 Statliga kreditgarantier får inte lämnas till företag i svårigheter 35
Utredarens förslag 35

Skälen för promemorians förslag 35

3. Närmare om utformningen av den föreslagna nya kreditgarantin 37

3.1 En särskild kreditgaranti för nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner 37
Utredarens bedömning 37
Skälen för promemorians bedömning 37
3.2 Utformning och avgränsning 38
Utredarens förslag 38
Skälen för promemorians förslag 38
3.3 Den statliga kreditgarantins storlek och omfattning 39
Utredarens förslag 39
Skälen för promemorians förslag 39
3.4 Riskbedömningen och den avgift som ska tas ut behöver inte omprövas 40
Utredarens förslag 40
Skälen för promemorians bedömning 40

4. Konsekvensanalys 41

4.1 Positiva samhällsekonomiska konsekvenser och potentiella risker 41
4.1.1 Potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser 41
4.1.2 Potentiella risker 42
4.2 Prissättning och risk 43
4.3 Belastning för statsbudgeten och konsekvenser för särskilda aktörer 44
4.3.1 Dagens ramar och utrymmet för nya garantiåtaganden 44
4.3.2 Bostadsbehovet i de aktuella etablerings- och omställningskommunerna 45
4.3.3 Statens risk och belastningen på anslaget 58
4.3.4 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner 65
4.3.5 Ekonomiska konsekvenser för företag 66
4.3.6 Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare 66
4.3.7 Ekonomiska konsekvenser för hushåll 67
4.3.8 Boverkets administration 67
4.3.9 Länsstyrelserna 68

5. Prissättning och risk 69

Författningsförslag

Förordning om statligt subventionerade kreditgarantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

1 § För att främja nytillskott av bostäder i etablerings- och omställningskommuner får Boverket enligt denna förordning, om det finns tillgängliga medel och upp till det belopp som regeringen har beslutat (garantiram), lämna kreditgarantier med en subventionerad garantiavgift.

En kreditgaranti enligt denna förordning ska i övrigt lämnas på marknadsmässiga villkor med de begränsningar som följer av förordningen.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 21 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § Ytterligare bestämmelser om kreditgarantier finns i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Ordförklaringar

3 § Med *FA-region* avses i denna förordning en funktionell analysregion som består av en eller flera kommuner där människor ska kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor enligt den indelning av Sverige som Tillväxtverket tar fram baserat på arbetspendling.

4 § Med en *etablerings- och omställningskommun* avses i denna förordning en kommun där det enligt länsstyrelsens bedömning finns

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de etableringar och expansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning anta att produktionskostnaderna för nya bostäder kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

5 § Med *kreditgaranti* avses i denna förordning en statlig garanti till en kreditgivare i fråga om lån för byggande eller annat anordnande av nya bostäder i en etablerings- eller omställningskommun.

Förutsättningar för kreditgaranti

6 § För en kreditgaranti enligt denna förordning ska 2 §, 3 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 7 § och 8 § förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande tillämpas.

7 § En kreditgaranti enligt denna förordning får inte lämnas till eller avse lån till ett företag i svårigheter i den mening som avses i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C 249/01).

8 § En kreditgaranti enligt denna förordning får endast lämnas om garantigäldenären är registrerad för F-skatt eller, i fråga om utländska garantigäldenärer, visar upp ett intyg eller någon annan handling som visar att garantigäldenären i sitt hemland genom registrering eller på annat sätt genomgår motsvarande kontroll i fråga om skatter och avgifter.

Kreditgarantins omfattning

9 § En kreditgaranti får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller anordnandet. Garantin får inte överstiga en kostnad som motsvarar 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid anordnande av bostäder i en byggnad eller del av byggnad som inte tidigare har använts för bostäder, får endast den del av produktionskostnaden som avser nya bostäder omfattas av garantin.

Med produktionskostnad avses den kostnad som byggherren uppger och kan styrka med inkomna anbud eller annat underlag.

Subventionerad garantiavgift

10 § Den garantiavgift som ska tas ut enligt 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, ska tas ut av garantitagaren och subventioneras.

Garantiavgiften ska bestämmas som om bostäderna byggts eller anordnats i kommuner med normala marknadsförutsättningar. Den statliga subventionen ska därmed motsvara skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut av garantitagaren om det hade tagits hänsyn till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut av garantitagaren.

11 § En subvention enligt 10 § får inte strida mot Europeiska kommissionens beslut C(202X)0000 final av den DD MM 202X i ärende SA.00000 (202X/NN) genom vilket stödordningen för statligt subventionerade kredit-

garantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner förklaras förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Betalningskrav

12 § Garantitagaren är betalningsskyldig för den del av garantiavgiften som har subventionerats enligt 10 §, om

1. garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp,
2. garantiavgiften av någon annan orsak subventionerats på felaktig grund eller med för stort belopp och garantitagaren borde ha insett detta,
3. det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller
4. villkor i avtalet om kreditgarantin inte har följts.

13 § Om en garantitagare är betalningsskyldig enligt 12 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva att den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften betalas.

14 § Om det finns särskilda skäl, får Boverket besluta att helt eller delvis sätta ned en betalningsskyldighet enligt 12 §.

Ränta på statens fordringar enligt denna förordning

15 § På belopp som ska betalas enligt 13 § ska det tas ut ränta enligt räntelagen (1975:635).

16 § Boverket får besluta att helt eller delvis sätta ned ett räntekrav om det finns särskilda skäl.

17 § Bestämmelsen om ränta i 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar ska inte tillämpas på statens fordringar enligt denna förordning.

Redovisning av lämnade avgiftssubventioner

18 § Boverket ska till regeringen redovisa lämnade avgiftssubventioner. Det ska framgå av redovisningen hur stor subventionen är i varje projekt och hur stor summan av alla subventioner är.

Redovisning av infriade garantier

19 § Boverket ska till regeringen redovisa infriade garantier. Det ska framgå av redovisningen hur stort beloppet är i varje projekt där garantin infriats och hur stor summan är av alla infriade garantier.

Rapportering

20 § Bestämmelser om offentliggörande, rapportering och registerföring finns i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Föreskrifter om verkställigheten av denna förordning

21 § Boverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

22 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 13 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den XX YY 202X.

1. Ärendet och dess beredning

Den 29 juni 2023 tillsattes en bokstavsutredare i Regeringskansliet med uppdrag att främja koordinering av statliga insatser som verkar möjliggörande för hållbart samhällsbyggande och snabb befolkningsutveckling i Norrbottens och Västerbottens län, i den samhällsomvandling som sker med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner. Syftet med uppdraget var att underlätta för de kommuner som berörs av omställning kopplad till fossilfri produktion och elektrifiering att planera, bygga och förvalta hållbara och växande samhällen. Uppdraget redovisades den 15 juni 2024.

I uppdraget ingick bland annat att ”föreslå statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande i kommuner med snabb befolkningsutveckling för att tillgodose behovet av hållbara bostäder och boendemiljöer på såväl kort som lång sikt”.

En delredovisning med förslag på statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande i de berörda länen gavs hög prioritet av utredaren, varför en delrapport lämnades in till Regeringskansliet den 16 februari 2024 (dnr LI2024:00382).

I delrapporten föreslog utredaren ett paket med tre statliga insatser:

1. ett kapitaltillskott till Norrlandsfonden ges fördelat över flera år, för att möjliggöra finansiering av bostadsbyggande i norra Sverige,

2. en ny statlig kreditgaranti anpassat för förutsättningarna på och konstruerat för att vara tillämpbart i vad utredaren kallar etablerings- och expansionskommuner,
3. införandet av en statlig hyresförlustgaranti, som innebär att staten under vissa förutsättningar garanterar en viss del av hyresintäkterna under en avgränsad period.

Utredaren lämnade därefter en slutrapport – Rapport från ett skeende. Om bostäders betydelse för klimatomställning och återindustrialisering (dnr LI2024/01338). I denna rapport lyfts bostadsmarknadens och bostädernas betydelse fram, men inga ytterligare förslag till åtgärder lämnas utöver de som fanns i delrapporten.

Regeringen har även beslutat om en strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län (KN2024/01434). Där framgår att nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i norra Sverige behöver gå i takt. Växande och attraktiva samhällen genom stärkt befolknings- och bostadsförsörjning är en central del av detta. Regeringen bedömer vidare att det ur flera perspektiv är önskvärt att inflyttad arbetskraft väljer att stanna kvar och bosätta sig i de berörda kommunerna. I den utsträckning som nyindustrialiseringen aktualiserar statliga åtgärder vad gäller bostadsbyggande så är det fråga om att dessa är långsiktigt och strukturellt motiverade och inte betingade av kortsiktiga konjunkturella förändringar.

I denna promemoria utvecklas förslaget om en ny statlig kreditgaranti. Förslaget har subventionsinslag och kommer att anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande i enlighet med statsstödsreglerna. Förordningen beräknas mot bakgrund härav kunna träda i kraft tidigast 1 januari 2026. Kreditgarantier kan börja utfärdas först när ett godkännande från kommissionen finns och förordningen har trätt i kraft.

2. Statliga garantier för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner

2.1 Bakgrund

Under de senaste åren har flera stora industriinvesteringar offentliggjorts, kopplade till fossilfri produktion och elektrifiering. Omfattande företagsetableringar eller företagsexpansioner innebär ökat behov av arbetskraft. Inflyttning är viktigt för kommunens ekonomi, så att skattebasen stärks. Detta medför i sin tur ökade krav på offentlig och privat service, vilket leder till ytterligare ökat behov av arbetskraft. Sammantaget innebär det en period av befolkningstillväxt och behov av och efterfrågan på bostäder på orter som under en längre tid haft en stagnerande eller t.o.m. vikande befolkningsutveckling och lågt bostadsbyggande.

Den 3 juni 2021 beslutade regeringen att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att ställa ut statliga kreditgarantier för nya lån som företag tar upp hos kreditinstitut för att finansiera stora industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket nås. Så har exempelvis skett för ett lån för finansiering av företaget Stegras (tidigare H2 Green Steel) anläggning för produktion av grönt stål i Boden. Även andra aktörer har varit involverade i den mycket omfattande kreditgivning som

skett i samband med finansieringen av företagets anläggning och andra stora industriinvesteringar i Sverige.

Som utredaren tidigare har påpekat finns inte motsvarande möjligheter som för företagsinvesteringar att finansiera andra samhällsinvesteringar som följer i industrialiseringens spår.

Boverket garanterar redan i dag, med stöd av förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande, kreditgivares lån till bostadsbyggare, oberoende av upplåtelseform. Allmänt innebär en statlig garanti att staten går i borgen för någon annans betalningar. Boverkets kreditgaranti beskrivs enklast som en försäkring som kreditgivaren kan teckna för lån för bostadsbyggande.

Kreditgarantin i sin nuvarande utformning är en enkel borgen, eller en efterborgen, vilket innebär att garantin inte infrias förrän panten och eventuella övriga säkerheter realiseras, dvs. när fastigheten säljs. Om det i stället hade rört sig om en proprieborgen skulle långivaren ha kunnat vända sig till Boverket så snart låntagaren inte kunnat fullgöra sina åtaganden gentemot banken. Eftersom det är en enkel borgen måste i stället långivaren försätta låntagaren i konkurs eller driva frågan om realisering av panten och avvakta tills det går att se hur mycket som fattas för att banken ska bli fullt kompenserad.

Kreditgarantin gynnar såväl byggherren som kreditgivaren genom att den kan minska låntagarens behov av egen kapitalinsats eller topplån och ger kreditgivaren ett skydd mot kreditförluster. Boverket får i dag lämna kreditgaranti för nybyggnad av bostäder, anordnande av bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder, ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att byggnadens värde ökar och förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Huvudprincipen för utfärdandet av statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande enligt förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande är att kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet. Detta gäller vid nybyggnad eller anordnande av bostäder och vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Vid ändring av en befintlig bostadsbyggnad får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ändringen.

Avgiften för garantier som ställs ut enligt nämnda förordning ska bestämmas utifrån risk och vara marknadsbaserad. Med detta menas att villkoren för lån och garantier ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda lånet eller garantin för annat än avsedda syften, dels möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för lånet eller garantin. För att vara förenlig med EU:s statsstödsregler får en garanti och garantivillkoren inte innehålla inslag som ger en ekonomisk fördel till den som garantin ställs ut till, inte heller för den som gynnas indirekt av garantin, dvs. låntagaren i fallet med kreditgarantier.

På de aktuella marknaderna – etablerings- och omställningskommuner – är osäkerheten vad gäller den framtida, långsiktiga efterfrågan på bostäder betydligt större än i kommuner och regioner där förutsättningarna är mer stabila. Utredaren menar därför att den befintliga kreditgarantin inte fungerar optimalt för vad som i rapporterna kallas etablerings- och expansionskommuner, dvs. kommuner som har en historia av en svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt. Detta bedöms dels bero på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att en avgift för kreditgarantin baserad på en uppskattning av den upplevda risken på en bostadsmarknad som varit svag, men där behovet av och efterfrågan på bostäder förväntas öka kraftigt, blir så hög att kreditgarantin blir verkningslös.

Staten har ett intresse av att den gröna omställningen blir av, eftersom den gynnar den ekonomiska tillväxten och Sveriges konkurrenskraft. Bristen på bostäder får inte bli den faktor som håller tillbaka utvecklingen, varför det är ett samhällsintresse att investeringar i nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner uppstår i den utsträckning som dessa bedöms behövs för att den nödvändiga rekryteringen av arbetskraft ska vara möjlig. Statliga kreditgarantier för lån till sådana bostäder, men med en avgift som är nedsatt till en nivå som motsvarar avgiften för motsvarande investeringar på en mer stabil bostadsmarknad är en åtgärd för att främja ett ökat utbud av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Det förslag till ny förordning om statliga kreditgarantier som beskrivs i utredarens rapport behöver dock utvecklas, inte minst vad gäller hur stora

subventionerna av avgifterna kan bedömas bli. En konsekvensanalys görs i denna promemoria (avsnitt 5), i synnerhet vad gäller risken för att garantier måste infrias och vilken belastning detta skulle kunna innebära för statsbudgeten, liksom vilka konsekvenser och risker som finns eller kan uppstå i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv och för olika aktörer. Exempel på frågor som behöver diskuteras i konsekvensanalysen är konsekvenserna för arbetsmarknaden lokalt och regionalt, liksom vad som händer med bostadsmarknaden om planerade investeringar eller företagsexpansioner förskjuts i tiden, blir mindre omfattande eller inte alls blir av.

2.2 Funktionellt regionalt perspektiv

Promemorians förslag

De föreslagna nya statliga garantierna för byggande och anordnande av bostäder med en subventionerad avgift ska tillämpas med ett regionalt perspektiv utifrån hur människor bor och arbetspendlar.

Med region ska avses de s.k. funktionella analysregionerna (FA-regioner), som består av en eller flera kommuner där människor ska kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor enligt den indelning av Sverige som Tillväxtverket tar fram.

Den föreslagna statliga garantiförordningen ska tillämpas oavsett var i landet en etablerings- och omställningskommun finns.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

De företagsetableringar eller företagsexpansioner som medför ett kraftigt ökat behov av arbetskraft, en snabbt ökande befolkning och ett ökat behov av bostäder sker i vart fall inledningsvis sannolikt i en enskild kommun. Detta innebär dock inte att det bara är just den kommunen som berörs av den utveckling som investeringarna blir en katalysator för. I hela landet pendlar människor mellan bostad och arbete, en del pendlar korta avstånd, andra betydligt längre. Det finns ingen anledning att tro att så inte skulle ske även i dessa fall bara därför att investeringar är bundna till en viss kommun.

Det är därför rimligt att anlägga ett regionalt perspektiv på de åtgärder som staten vidtar för att främja den utvecklingen som blir följden av stora

företagsetableringar eller företagsexpansioner på orter som inte har den tillgängliga arbetskraften och förutsättningarna för att snabbt få fram de nya bostäder som behövs. Med ett regionalt perspektiv blir det naturligt att i första hand inte utgå från administrativa gränser utan från faktiska arbets-, bostads- och pendlingsmönster.

Den regionindelning som är bäst lämpad för att fånga upp faktiska pendlingsmönster är den indelning i funktionella arbetsmarknads- och bostadsmarknadsregioner enligt den analys som görs av Tillväxtverket, en myndighet med uppgift att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken. En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Utredaren framhåller också i sin delrapport att de förslag som läggs fram är utvecklade för att omfatta de FA-regioner som de berörda kommunerna ingår i.

Indelningen i FA-regioner är främst tänkt att användas vid regionala analyser. En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras i grunden på arbetspendling över kommungräns. Den baseras även på ett antal antaganden som härleds från historisk utveckling och framtidsprognoser. Den senaste indelningen som gjordes av Tillväxtverket år 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner. Den aktuella FA-regionindelningen är huvudsakligen baserad på en prognos av hur SCB:s lokala arbetsmarknader kommer att utvecklas fram till år 2025. Tillväxtverket publicerade i april 2025 en uppdaterad FA-indelning för att representera perioden 2025–2035. Det är denna nya indelning som kommer att tillämpas på de i denna promemoria föreslagna subventionerade garantiavgifterna.

FA-regionerna i Norrland består oftast av förhållandevis få kommuner, inte minst i jämförelse med vad som är fallet i mellersta och södra Sverige. Den nya statliga kreditgaranti som föreslås i denna promemoria bör dock kunna vara ett lämpligt verktyg även i andra etablerings- och omställningskommuner än de som nu är aktuella i norra Sverige. Regelverket bör därför lämpligen utformas så att det är generellt tillämpligt när en kommun går till att bli en etablerings- och omställningskommun, oavsett var i landet kommunen ligger.

2.3 Etablerings- och omställningskommuner

Promemorians förslag

Med en etablerings- eller omställningskommun avses i förordningen en kommun där det enligt länsstyrelsens bedömning finns

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller -expansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de företagsetableringar eller företagsexpansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Terminologi

Utredaren använder i ovannämnda delrapport beteckningen ”etablerings- och expansionskommuner”, med vilket avses företrädesvis befolkningsmässigt mindre kommuner som är i färd med, eller som planerar för, att ta emot stora industriella företagsetableringar eller företagsexpansioner. Syftet med beteckningen är att ringa in kommuner som relativt sin storlek kommer att behöva växa mycket på kort tid för att på ett hållbart sätt kunna ta emot de stora företagsetableringarna eller -expansionerna, och där ett större utbud av bostäder är nödvändigt för att investeringen ska kunna realiseras och bli till gagn för kommunen i fråga. Detta medför stora konsekvenser vad gäller befolkningsutveckling och bostadsbehov. Utöver de fem kommuner i Norrbottens och Västerbottens län – Boden, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå – som är utpekade i utredningens uppdrag, har Karlskrona, Ludvika och Mariestad anförts som exempel på denna typ av kommuner. Utredningens bedömning är att Sverige är inne i en period av återindustrialisering som framför allt träffar kommuner som tidigt industrialiserades och som därefter befunnit sig i demografisk stagnation alternativt tillbakagång.

Det innebär att utredningens förslag i alla fall till viss del kan få en mer generell tillämpning.

Det är viktigt att den beteckning som används i sig är tydlig och inte leder till felaktiga uppfattningar och förväntningar om vilka kommuner som kan väntas bli föremål för olika statliga insatser för att främja en omställning från en stagnerande eller statisk utveckling till en dynamisk situation med stora möjligheter.

Att använda ordet ”etablering” är tydligt och klargörande då det är uppenbart att det avser att något nytt etableras, som fungerar som en katalysator för den lokala ekonomiska tillväxten och samhällsutvecklingen.

Att i den sammansatta beteckningen även inkludera ordet ”expansion” kan dock leda tankarna fel, även om det är kombinationen av ”etablering” och ”expansion”, inte varje ord för sig, som avses beteckna och beskriva fenomenet. Om man däremot läser varje ord för sig kan det leda till missuppfattningar eftersom många kommuner eller orter kan sägas genomgå eller präglas av expansion utan att det handlar om en vändning, en omställning. Många kommuner i landets storstadsregioner, men inte bara där, kan sägas genomgå en expansion, om än kanske inte under en förhållandevis kort tidsperiod, utan stadigt och långsiktigt. Kommunal tillväxt, expansion, som sker i mindre dramatiska former är hanterbara på ett annat sätt, om än inte utan utmaningar, än förhållandevis snabba omställningar som initieras av ekonomiska beslut utanför kommunens kontroll. En sådan kommun står inför att hantera en omställning både som en konsekvens av stora nyinvesteringar och för att underlätta detsamma, t.ex. genom att göra det möjligt att attrahera arbetskraft till kommunen. Att den nödvändiga samhällsomställningen är framgångsrik är viktigt inte bara för orten, kommunen eller FA-regionen, utan också för hela landets utveckling. Omställning är i detta sammanhang därför ett mer adekvat ord än expansion. I denna promemoria används beteckningen ”etablerings- och omställningskommuner” för sådana orter där det också kan vara aktuellt med olika statliga åtgärder för att underlätta omställningen i de berörda kommunerna.

Det ska i sammanhanget understrykas att förslagen också avgränsas till kommuner där bostads- och fastighetspriserna generellt ligger under vad det kostar att producera nya bostäder, men där omställningen bedöms leda till att bostads- och fastighetspriserna på sikt kommer att överstiga produktions-

kostnaderna och bostadsinvesteringar därmed kan förväntas bli lönsamma över tid.

Konsekvenserna av omfattande företagsetableringar eller företagsexpansioner, som kan få stora effekter på efterfrågan på arbetskraft, befolkningstillväxt och behov av bostäder måste betraktas i ett regionalt utvecklingspolitiskt perspektiv. Trycket på såväl bostadsmarknaden som på offentliga och privata tjänster blir mer hanterbart om man beaktar inte enbart just den kommun eller de kommuner där investeringarna sker utan hur detta påverkar även kringliggande kommuner inom pendlingsavstånd. Omvänt är frågan hur övriga kommuner i en funktionell analysregion kan bidra för att minska trycket på de kommuner företagsetableringarna eller företagsexpansionerna äger rum. Till exempel torde prisutvecklingen på byggbar mark kunna hållas tillbaka om bostadsutbudet och efterfrågan på bostäder fördelas över fler kommuner än om alla nya bostäder ska tillkomma i en och samma kommun där de ofta konkurrerar om de mest attraktiva lägena.

Avgränsning

I utredarens delrapport betecknas enbart de kommuner som är direkt föremål för stora investeringar och satsningar som etablerings- och omställningskommuner. Samtidigt är utredaren tydlig med att förslagen till nya statliga garantier för att främja bostadsbyggande är avsedda att kunna tillämpas för anordnande av bostäder inom hela den relevanta funktionella analysregionen (FA-regionen). Därmed gör utredaren i sak ingen skillnad mellan kommuner inom samma FA-region beroende på vilka som är föremål respektive inte föremål för stora företagsetableringar eller företagsexpansioner eftersom konsekvenserna gör sig gällande på regional nivå.

Utredaren är också tydlig med att förslaget är avsett att tillämpas på alla orter som i förordningens mening kan definieras som etablerings- och omställningskommuner, oavsett var i landet de ligger.

Med etablerings- och omställningskommuner avses i denna promemoria inte enbart de kommuner där nya, stora företagsetableringar eller företagsexpansioner görs och som står inför de största utmaningarna. Detta då det, i högre eller lägre grad, får konsekvenser för alla kommuner inom den FA-region där satsningarna sker – man kan tala om en ”etablerings- och omställningsregion”, där man sammantaget kan förväntas behöva ett betydande tillskott

av bostäder till följd av ökat arbetskraftsbehov och befolkningstillväxt på grund av de omfattande nyinvesteringarna i en eller ett par kommuner.

Samtidigt kommer det på kort och medellång sikt att råda betydande osäkerhet om den framtida efterfrågan på bostäder. I denna mening är alla kommuner i en sådan etablerings- och omställningsregion direkt eller indirekt potentiella etablerings- och omställningskommuner. Länsstyrelserna är en myndighet med regional närvaro och har därigenom kännedom om de regionala förutsättningarna. Genom deras uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd kan de samordna analyser inom området mellan relevanta aktörer, inte minst kommunerna, inom länen samt mellan olika län inom samma FA-region. Det finns vidare samband mellan bostadsförsörjningsfrågor och regionernas uppgifter inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret, inklusive det regionala kompetensförsörjningsarbetet och transportinfrastrukturplaneringen. Det är därför viktigt att regionerna informeras löpande och erbjuds möjlighet att delta i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor (se prop. Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning, s. 30–32).

Även om FA-regionerna ska återspegla faktiska pendlingsmönster, men också en utveckling som är på gång, så kan det i FA-regioner med stora avstånd ändå vara så att bostadsmarknaderna inom FA-regionen är mer åtskilda än vad man skulle kunna förvänta sig. Nyinflyttade i FA-regionen kanske inte heller är så benägna att resa långt mellan arbetet och bostaden. De avgiftssubventionerade kreditgarantier som föreslås i promemorian syftar till att främja den gröna omställningen. Det är inte nödvändigtvis så att alla planerade bostäder inom en FA-region där de planeras eller pågår kommer att bidra till att underlätta den gröna omställningen i regionen, även om det kan finnas ett lokalt behov och en lokal efterfrågan på nya bostäder. Det behövs därför någon form av broms eller en mekanism som säkerställer att de lån till bostadsprojekt som får en subventionerad kreditgaranti bara går till bostäder som underlättar de aktuella företagsetableringarna eller företagsexpansionerna inom FA-regionen. Länsstyrelsen bör få bedöma om så är fallet. Länsstyrelsen kan dock inte antas ha resurser för att bedöma varje enskilt fall, utan länsstyrelsens uppgift blir att i sin bedömning av om en kommun ska anses vara en etablerings- eller omställningskommun i förordningens mening bedöma om det i kommunen finns behov av ett betydande

tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner inom FA-regionen.

Faktorer som är avgörande för vilka kommuner i en viss FA-region där det förekommer företagsetableringar eller -expansioner som ska betraktas som etablerings- och omställningskommuner i den föreslagna garantiförordningens mening, är att det, enligt länsstyrelsens bedömning, finns:

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller -expansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de etableringar eller expansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

De bakomliggande förutsättningarna är att det ska finnas beslut om stora investeringar genom företagsetablering eller företagsexpansion i minst en kommun i FA-regionen. Investeringarna ska vara av sådan art eller inriktning och storlek att de i sig själva men också tillsammans med multiplikatoreffekter i andra branscher och inom den offentliga sektorn långsiktigt och varaktigt bedöms påverka sysselsättningen, arbetskraftsbehovet och behovet av nya bostäder i kommunen och FA-regionen.

Vad som ska avses med stora företagsetableringar eller företagsexpansioner är en fråga om såväl absoluta tal som i relation till kommunens och regionens situation initialt. Det är därför svårt att definiera detta kriterium med exakta siffror. I princip är det inte investeringens eller investeringarnas storlek till beloppet som är det mest intressanta utan vilka effekter de kan få på efterfrågan på arbetskraft, befolkningsutvecklingen, behovet av offentliga och privata tjänster samt på bostäder i såväl den aktuella kommunen som inom FA-regionen som är viktig. Dessa effekter måste vara så pass stora att det är uppenbart att de resurser och de verktyg som kommunen eller kommunerna inom FA-regionen förfogar över inte är tillräckliga för att man lokalt och regionalt ska kunna svara på den utmaning som investeringen eller investeringarna innebär.

Ett problem vid bedömningen av om det i ett specifikt fall är fråga om en etablerings- och omställningskommun är att man inte kan förlita sig på historiska data och statistik i traditionell mening eftersom det per definition handlar om ett trendbrott och vad som ska, eller snarare förväntas, hända i framtiden. Vid en bedömning av om investeringar av olika slag är av sådan omfattning att konsekvenserna för såväl en enskild kommun som omkringliggande kommuner och hela FA-regionen är av en sådan omfattning att statliga verktyg behöver till, i detta fall de i denna promemoria beskrivna statliga garantierna för byggande av bostäder är det därför angeläget att ett beslut om att tillämpa de föreslagna garantiförordningarna baserar sig på så konkret uppgifter och analyser som möjligt och inte på mer eller mindre välgrundade förhoppningar.

- Vilken/vilka aktör/er ska göra den/de aktuella investeringen/-arna?
- Hur stora är dessa investeringar?
- När i tiden ska de göras?
- Inom vilken/vilka sektor/er?
- Hur sysselsättningskrävande och personalintensiv(a) är verksamheten/-erna?
- Vilken typ av arbetskraft kommer att behövas?
- Löneläge för olika grupper?
- Vilka beslut har fattats?
- Vilket beslutsunderlag finns?
- Vilka beräkningar på arbetskraftsbehov och sysselsättning har gjorts?
- Har några oberoende analyser gjorts?
- Har kommunerna på lokal och regional nivå respektive länsstyrelserna gjort egna analyser?
- Finns det kända förändringar i det befintliga bostadsbeståndet som påverkar utbudet av bostäder?

Grundläggande är att allt underlag som kan ligga till grund för ett väl avvägt beslut att tillämpa den föreslagna nya statliga förordningen om subventionerade kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder är offentligt tillgänglig och att den beslutfattande myndighetens beslutsprocess är transparent. Detta är inte minst viktigt då användandet av den föreslagna nya garantin sannolikt innebär statsstöd (se avsnitt 3.11).

2.4 Garantier kan främja tillkomsten av bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Promemorians bedömning
Det behövs särskilda statliga garantier för att främja att nya bostäder anordnas i etablerings- och omställningskommuner.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians bedömning.

Skälen för promemorians bedömning

Utredaren lyfter i sin delrapport fram att det finns stora utmaningar för Bodens, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå kommuner att på kort tid planera och bygga en stor mängd bostäder med goda livsmiljöer. Byggbehovet är stort samtidigt som det ekonomiska läget påverkar byggbranschen. Förutom ökade produktionskostnader, hög inflation och ökade finansieringskostnader som följd av stigande räntor finns strukturella faktorer som måste hanteras för att åstadkomma en välfungerande bostadsmarknad. Problemen på bostadsmarknaden får stora återverkningar i Norrbottens och Västerbottens län, där den relativa befolkningsökningen bedöms bli mycket stor under flera decennier framöver jämfört med i andra delar av landet.

Till detta kommer att förutsättningarna för att bygga nya bostäder är svårare på bostadsmarknader som under en längre tid har varit stagnerande i högre eller lägre grad, dvs. att de har kännetecknats av låg eller t.o.m. negativ befolkningstillväxt och därmed också av låg efterfrågan på nya bostäder. Detta har olika orsaker. Det råder till exempel brist på lokala byggherrar med aktuell kompetens att investera i nyproduktion på marknader som länge varit svaga. Lokala fastighetsägare har i stället haft fokus på förvaltning och inte på nyproduktion. Till detta kommer att det oftast finns begränsad kapacitet på byggsidan och troligen stora svårigheter att hitta personal och – i vart fall på kort sikt, där det inte redan finns färdiga detaljplaner - mark till planering, projektering och byggande. Kapacitetsbrist och begränsad konkurrens kan verka prisdrivande. Detta blir ett än tydligare problem när det ställs mot det byggbehov som kan komma att uppstå i etablerings- och omställningskommuner. Även kommunernas resurser för att såväl planera som att bygga nya bostäder är därmed också mycket begränsade. Därutöver visar tidigare erfarenheter att osäkerheten kring hur lyckade och hållbara stora industrietableringar eller -expansioner kommer att bli kan medföra ytterligare risker

och osäkerhet för potentiella bostadsinvesterare, vilket tydliggör behovet av lämpliga statliga insatser för att hantera denna osäkerhet och risk. Samtidigt finns det reella risker för statligt engagemang, dvs. att utställda garantier också kan komma att infrias.

Stora industrietableringar eller -expansioner kan innebära risker för inte bara företagens produktion och rekryteringsbehov, utan även för andra lokala företag, planerade investeringar och förväntad befolkningsutveckling. Dagens kreditgaranti för bostadsbyggande tar inte hänsyn till risker av detta slag, vilket gör att den nya föreslagna kreditgarantin ställer ännu större krav på kommuner, länsstyrelser och myndigheter när det gäller de analyser som behöver göras innan kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder beviljas i etablerings- och omställningskommuner.

Syftet med den föreslagna nya statliga kreditgarantin är att främja ett nytillskott av bostäder på orter där det råder osäkerhet om den framtida efterfrågan på bostäder och där denna osäkerhet kan inverka negativt på kommunens möjligheter att tillgodogöra sig nyttor av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner. Givet omfattningen av de samhällsutmaningar som, såväl lokalt som regionalt, följer av de stora investeringarna kan statliga insatser behövas, i vart fall på kort och medellång sikt.

2.5 Villkor vid utfärdande av garantier

Promemorians förslag
En garanti ska förenas med villkor.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer i princip med promemorians förslag.

Skälen för promemorians förslag

En garanti förutsätts enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier förenas med villkor. Boverket måste kunna följa upp varje utställd garanti och hämta in det underlag som krävs för att göra bedömningar av den risk som garantin är förenad med.

I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda en garanti för annat än det avsedda syftet, dels

möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för en utställd garanti.

Garantitagaren ska därför på begäran lämna aktuell information om faktorer som Boverket anser sig behöva, t.ex. hur byggandet fortskrider och uthyrningsgrad eller vakansgrad och vilka åtgärder som garantitagaren gör för att säkerställa projektet, exempelvis för att säkra hyreskontrakt för alla lägenheter. När det gäller kreditgarantier är det inte garantimottagaren – långivaren – som sitter med all information utan det gör den byggherre som kreditgivaren har lånat ut pengar till och som täcks av Boverkets kreditgaranti. Det behöver därför understrykas att informationsplikten även gäller låntagaren i den del som rör det aktuella projektet.

2.6 Tidshorisont för utfärdande av garantier

Promemorians bedömning
Garantier enligt den föreslagna garantiförordningen ska bara kunna ställas ut under en avgränsad tid.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer i sak med promemorians. Frågan om tidsbegränsning för användning av de föreslagna garantierna behandlas inte djupare, men det sägs tydligt att förordningarna ska vara tidsbegränsade.

Skälen för promemorians bedömning

Exakt när i tiden det nya statliga verktyget ska avvecklas måste bli en fråga som besvaras olika från fall till fall utifrån de lokala och regionala förutsättningarna och hur snabbt utvecklingen har gått. Omvänt kan det bli aktuellt att dra tillbaka möjligheten att få statliga kreditgarantier för byggandet av bostäder om det visar sig att utvecklingen inte blir den förväntade, kanske beroende på helt externa omvärldsfaktorer.

Om den föreslagna nya garantin ska kunna få en avsedd effekt bör perspektivet inledningsvis vara 8 år, dvs. den tid under vilken det kommer vara möjligt att söka och få subventionerade kreditgarantier för lån för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner – förutsatt EU-kommissionens godkännande. Oavsett hur länge förordningen föreslås kunna tillämpas så innebär det inte nödvändigtvis att den under hela perioden automatiskt ska kunna tillämpas på anordnandet av nya bostäder i en viss

kommun enbart därför att kommunen en gång i tiden har bedömts uppfylla kriterierna för att vara en etablerings- och omställningskommun. I takt med att den gröna omställningen till följd av företagsetableringar eller -expansioner fortsätter bör behovet av subventionerade garantiavgifter avta för att till sist upphöra. I vissa fall kan behovet av subventionerade garantiavgifter vara under en längre tid medan det i andra fall kan avvecklas under en kortare tid. Hur snabbt behovet av subventionerade avgifter ska avvecklas i en FA-region beror på utvecklingen i det enskilda fallet. När statliga kreditgarantier med subventionerad avgift inte längre bedöms vara nödvändiga för att nya bostäder ska komma till stånd i vad som har varit en etablerings- och omställningskommun ska förordningen inte längre tillämpas där utan eventuella statliga byggkreditgarantier får då sökas enligt den nu redan gällande förordningen, dvs. utan att garantiavgiften subventioneras.

Det åligger berörda myndigheter, främst Boverket, att löpande pröva såväl behovet av subventionerade garantiavgifter som storleken på subventionen. Om garantiförordningen fortfarande tillämpas i ett visst fall när tidpunkten för förordningens giltighetstid närmar sig sitt slut bör i god tid en utvärdering göras tillsammans med en analys av om det finns skäl att förlänga tiden som garantier kan ställas ut. Sådana utvärderingar kan också, oavsett behovet av garantierna i det enskilda fallet, ge underlag för ändringar i garantiförordningen så att den blir mer relevant och ändamålsenlig. Såväl tidslängden som frågan om en eventuell förlängning avgörs dock i sista hand av villkoren för EU-kommissionens beslut med anledning av att åtgärden behöver förhandsanmälas till EU-kommissionens för godkännande (se avsnitt 3.11).

2.7 Vilken typ av bostäder ska de nya statliga garantierna omfatta?

Promemorians förslag

Statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande enligt den föreslagna förordningen ska i likhet med vad som gäller enligt den befintliga förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande kunna ställas ut för nybyggnad eller anordnande av alla slags bostäder, oavsett upplåtelseform, ägarkategori och hustyp. Med anordnande ska, också i likhet med den befintliga garantiförordningen, avses tillkomsten av nya bostäder i utrymmen och ytor som inte tidigare har använts för bostadsändamål i befintliga byggnader.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer inte med promemorians förslag.

Skälen för promemorians förslag

Garantier enbart för nya hyresbostäder

De statliga kreditgarantier för bostadsbyggande som finns i dag kan lämnas för alla typer av bostäder och upplåtelseformer. Utredaren skriver:

> *”Förslag om kreditgaranti för etablerings- och expansionskommuner*
>
> Utredningen föreslår en ny statlig kreditgaranti som kan ges för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner. Förslaget har utvecklats mot den bakgrund som har beskrivits ovan. Förslaget är konstruerat för att svara mot just de brister som den nuvarande kreditgarantin har i förhållande till aktuella orter.
>
> Den föreslagna förordningen (…) innebär att en statlig kreditgaranti kan ges för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner. Regelverket är delvis detsamma som för den redan befintliga, generella, kreditgarantin för byggandet av bostäder, men avser endast hyresbostäder i etablerings- och expansionskommuner och har delvis andra regler.”

Någon klar motivering till den föreslagna avgränsningen av de nya bygg-kreditgarantierna till enbart hyresbostäder finns inte. Indirekt motiveras avgränsningen av att båda de av utredaren föreslagna garantiförslagen sägs komplettera varandra och båda kunna sökas av samma aktör för samma projekt. Detta då den ena av utredaren två föreslagna garantier – en statlig kreditgaranti för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner – gäller under byggtiden medan den andra garantin – en statlig garanti mot hyresförluster i nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner – föreslås gälla under 15 år efter att bostadshuset är färdigställt. Då denna garanti endast avser hyresförluster finns det en logik i att den kompletterande kreditgarantin för byggande och anordnande av bostäder också endast gäller hyresbostäder. Detta är dock inte självklart, utan den föreslagna kreditgarantin för anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner kan, liksom den befintliga kredit-garantin för bostadsbyggande, i princip lämnas oberoende av upplåtelseform, även om garantin mot hyresförluster endast kan ställas ut för hyresbostäder.

Syftet med de av utredaren föreslagna garantierna är att främja byggandet av nya bostäder på orter där behovet bedöms vara stort och utmaningarna många samt, inte minst, där den upplevda risken med att investera i nya

bostäder i vart fall under en inledningsperiod uppfattas som kraftigt förhöjd jämfört med de flesta andra bostadsmarknader. Behovet av och efterfrågan på bostäder gäller alla upplåtelseformer och en garanti bör inte vara onödigt begränsad i förhållande till syftet.

Förutsättningarna för att anordna nya hyresbostäder, bostadsrätter, småhus med äganderätt och ägarlägenheter skiljer sig åt på flera sätt, inte minst när det gäller etablerings- och omställningskommuner. En fastighetsägare som låter uppföra nya hyresbostäder i syfte att äga och förvalta dem långsiktigt kan, givet goda långsiktiga ekonomiska förutsättningar, ha möjlighet att – ta inledande förluster, även en nedskrivning av fastighetens värde, om man förväntar sig att marknadsvärdet kommer att stiga inom en rimlig tidshorisont för att komma i paritet med och även överstiga produktionskostnaderna. Detta kan vara svårare för en fastighetsutvecklare inriktad på ägda bostäder. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas fall där den som vill bygga med en annan upplåtelseform än hyresrätt gör bedömningen att en investering kan bli lönsam. Det finns därför inte anledning att begränsa möjligheten att få en statlig kreditgaranti för anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner till enbart hyresbostäder. Möjligheten att ställa ut en sådan kreditgaranti bör därför stå öppen för alla upplåtelseformer, ägarkategorier och hustyper.

Garantier för byggande och anordnande av nya bostäder, inte bara nyproduktion

Båda de av utredaren föreslagna garantiförslagen innebär att en garanti endast får avse projekt som innebär nybyggnad av bostäder eller anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad. Detta är möjligt även med dagens statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande, varför samma regler föreslås gälla för den föreslagna nya statliga kreditgarantin för lån till bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner.

Den föreslagna nya kreditgarantin för lån till anordnande av nya bostäder ska därmed inte avgränsas till att enbart omfatta nybyggda bostäder i nya byggnader utan ska också kunna ställas ut för projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av byggnad. Motsvarande reglering, att utrymmen och ytor inte ska ha använts till bostäder, fast då under de senaste åtta åren, återfinns i reglerna för bildande av ägarlägenheter (3 kap. 1 b § fastighetsbildningslagen [1970:988]), och för det nu avvecklade investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande (4 § förordningen

[2016:881] om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande). Även i förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande finns en sådan reglering, dock utan någon tidsgräns bakåt. Den nya statliga kreditgaranti för bostadsbyggande som föreslås i denna promemoria skiljer sig från den nuvarande i huvudsak vad gäller taket för produktionskostnaden och subventionerade avgifter.

Det innebär bl.a. att förutsättningen ska vara att de aktuella utrymmena eller ytorna inte tidigare har använts till bostäder. Skälen till detta är att det är viktigt att få fram nya bostäder och att då även främja användandet av redan befintliga byggnader. Detta ligger också i linje med regeringens politik i övrigt (se t.ex. förordningen [2023:903] om stöd till kommuner för detaljplaner som möjliggör småhusbebyggelse och omvandlingar från lokaler till bostäder). Att använda bostäder i det befintliga beståndet är i de allra flesta fall en billigare lösning, med mindre miljö- och klimatbelastning, än att bygga nytt. Även om det på många håll finns en reserv av outnyttjade bostäder är denna dock begränsad, varför det i etablerings- och omställningskommuner kommer att bli nödvändigt att även anordna nya bostäder, dock inte på bekostnad av redan befintliga bostäder. Begränsningen att de omvandlade utrymmena inte tidigare får ha använts till bostäder syftar till att förhindra att det blir nettotillskott av antalet bostäder genom att stora bostäder omvandlas till flera små. Bostäder av alla storlekar behövs för att möta de olika behov som finns eller bedöms uppstå lokalt till följd av de aktuella företagsetableringarna eller -expansionerna. Det kan i vissa fall vara rationellt för en enskild fastighetsägare att ändra lägenhetssammansättningen i ett hus, antingen genom att slå samman små lägenheter till större eller göra flera mindre lägenheter av stora lägenheter. Detta ska då göras av överväganden kring efterfrågan, behov, uthyrbarhet och fastighetsekonomi som den enskilde fastighetsägaren gör utifrån sina egna, företagsekonomiska och andra, förutsättningar och inte genom statlig styrning, direkt eller indirekt.

Garantier för byggande och anordnande av nya bostäder - hustyp

Förordningen är neutral vad gäller hustyp, det spelar ingen roll om de bostäder som anordnas finns i flerbostadshus eller i småhus.

Skillnader jämfört med nuvarande kreditgarantiförordning

Förslaget i denna promemoria skiljer sig från den gällande byggkreditgarantiförordningen genom att det inte kommer att vara möjligt att få en garanti för lån till dels en ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att

byggnadens värde ökar, dels förvärv av hus för ombildande till kooperativ hyresrätt (3 § första stycket 3 och 4 förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande). Syftet med förslaget är att främja anordnandet av nya bostäder i de kommuner som definieras som etablerings- och omställningskommuner. Åtgärder som görs för att höja värdet på ett bostadshus medför inte i sig att det blir fler bostäder och omfattas därför inte av möjligheten att få en kreditgaranti enligt den här föreslagna förordningen. Däremot finns möjligheten till kreditgaranti om åtgärderna innebär att det blir fler bostäder. Då subventionerade garantiavgifter endast får lämnas i mån av medel ska garantiavgiften vid ombyggnad sättas ned endast för den del av produktionskostnaden som avser nytillkomna bostäder. Det innebär att utrymmen och lokaler som inte tidigare använts som bostäder omvandlats till bostäder i samband med att ett bostadshus i sin helhet byggs om eller renoveras så ska endast den del av ombyggnadskostnaderna som avser de nytillkomna bostäderna utgöra underlag för nedsättningen av garantiavgiften. Inte heller vid ett förvärv av ett hus för att bilda kooperativ hyresrätt tillkommer fler bostäder, varför den föreslagna förordningen inte heller i det fallet är tillämplig.

2.8 Behovsbedömning kopplad till garantibeslut

Promemorians förslag

Avgiften för en statlig kreditgaranti för lån till anordnande av nya bostäder får bara sättas ned om länsstyrelsen bedömer att de aktuella bostäderna anordnas i en etablerings- och omställnings-kommun. Bedömningen ska göras av länsstyrelsen i det län där projektet avses att genomföras.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer delvis med promemorians. Enligt utredarens förslag till förordning ska den länsstyrelse eller de länsstyrelser inom vars län projekten planeras bedöma att de aktuella bostäderna kommer att bidra till att underlätta den omställning som krävs i den eller de kommuner som berörs, direkt eller indirekt.

Skälen för promemorians förslag

Även om ett regionalt perspektiv ska tillämpas som geografiskt kan omfatta mer än ett enskilt län blir en ordning där även andra länsstyrelser än den länsstyrelse inom vars län bostäderna anordnas ska göra en bedömning onödigt byråkratiskt. I fall där mer än en länsstyrelse berörs och de gör olika

bedömningar skapas en onödig osäkerhet. Det är tillräckligt att den länsstyrelse som direkt berörs gör sin bedömning. Däremot bör berörda länsstyrelser löpande dela information om såväl aktuella ärenden som om kända, planerade bostadsprojekt i övrigt med varandra och med Boverket.

Boverket föreslås få besluta om att ställa ut garantier kopplade till anordnande av nya bostäder, i linje med myndighetens uppdrag redan i dag. Den nuvarande byggkreditgarantiförordningen gäller dock lika för allt bostadsbyggande i alla delar av landet. Den här föreslagna garantin är däremot bara avsedd att tillämpas på anordnande av bostäder i kommuner som uppfyller kriterierna för att vara en etablerings- och omställningskommun. Samtidigt är det viktigt, då de på anslag uppsatta medlen för att möjliggöra beviljandet av avgiftssubventionerade kreditgarantier inte kommer att vara obegränsad, att garantierna går till bostäder som bedöms bidra till den pågående omställningen i den aktuella regionen.

För att säkra måluppfyllelsen i denna del får Boverket endast lämna kreditgaranti för projekt om den aktuella länsstyrelsen bedömer att bostäderna anordnas i en etablerings- och omställningskommun.

2.9 Prissättning: garantiavgiften

Promemorians förslag

Den garantiavgift som Boverket ska ta ut vid utfärdandet av subventionerade kreditgarantier ska betalas av garantitagaren. Garantiavgiften för kreditgarantier enligt den föreslagna nya garantiförordningen ska bestämmas som om bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar där den finansiella risken är lägre än i en etablerings- eller omställningskommun.

Att den del av garantiavgiften som ska tas ut av garantitagaren sätts enligt andra kriterier än gängse innebär en subvention. Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut om hänsyn hade tagits till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut. Boverket ska årligen till regeringen redovisa subventionen särskilt för varje projekt och hur stor summan är av alla subventioner totalt.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

En garantiavgift ska enligt 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier betalas av garantitagaren eller garantigäldenären. Utredaren behandlar inte explicit frågan om vilken aktör som ska betala garantiavgiften, utan konstaterar enbart att Boverket får ta ut en avgift. Utredarens förslag till förordning fokuserar dock enbart på kreditgivaren som motpart till myndigheten. Boverkets praxis vid utfärdande av statliga garantier för lån för bostadsbyggande enligt byggkreditgarantiförordningen (2021:255) är dock att då det är kreditgivaren som är sökande och garantitagare ska denne därmed betala garantiavgiften. Hur kreditgivaren sedan tar ut kostnaden för garantiavgiften av låntagaren är deras sak. Det finns ingen anledning att ändra Boverkets praxis vid utfärdande av kreditgarantier, subventionerade eller ej. Däremot blir det tydligare för alla berörda aktörer om detta framgår av den här föreslagna förordningen avseende subventionerade statliga garantier för att främja nya bostäder i omställnings- och etableringskommuner.

Garantiavgiften ska, i enlighet med budgetlagen och garantiförordningens bestämmelser, sättas enligt risken, dvs. med hänsyn tagen till den förväntade förlusten. Därutöver ska en administrativ avgift tas ut för att täcka Boverkets administrativa kostnad. Det innebär bland annat att hänsyn ska tas till risken för den enskilda åtgärden och den förväntade förlusten vid prissättningen. Garantiavgiften ska framgå av villkor i avtalet om en garanti. Den avgift som ska tas ut för de i denna promemoria föreslagna garantierna får bestämmas som om bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar där den finansiella risken är lägre än i en etablerings- eller omställningskommun. Innebörden av detta är att staten subventioner en del av avgiften.

I kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02) anges att en statlig garanti får omfatta högst 80 procent av det utestående lånet eller någon annan finansiell förpliktelse. Begränsningen gäller dock inte garantier som täcker skuldebrev.

Huvudprincipen för utfärdandet av statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande är att kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet. Detta gäller vid nybyggnad eller anordnande av bostäder och vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Vid ändring av en befintlig bostadsbyggnad får

kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ändringen. Detta är högre än vad som rekommenderas i EU-kommissionens riktlinjer, men motiveras av att det finns en underliggande pant som bedöms ge tillräcklig säkerhet.

Oavsett på vilket värde som en kreditgaranti för lån till byggande av nya bostäder baserar sig på gäller att avgiften ska sättas så att den återspeglar den bedömde risken. En större risk innebär högre avgift.

Utredaren menar att den befintliga kreditgarantin inte fungerar optimalt för kommuner med en historia av svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt, vad som här kallas etablerings- och omställningskommuner. Detta bedöms dels bero på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att en avgift för kreditgarantin baserad på en uppskattning av upplevda risken på en bostadsmarknad som varit svag men där behovet av och efterfrågan på bostäder förväntas öka kraftigt blir så hög att kreditgarantin blir verkningslös.

På marknader som under en längre tid haft en svag eller stagnerande befolkningsutveckling och det därför har byggts få, om några, nya bostäder, oavsett upplåtelseform, är den bedömda risken vid kreditgivning betydligt högre än på marknader med en snabbare befolkningsutveckling med högre nyproduktionstakt till följd av den ökade efterfrågan på bostäder som genereras av det ökande antalet invånare. Denna skillnad i risk återspeglas i kreditgivarnas ovilja att låna ut till bostadsbyggande och, i det fall man är beredd att göra det, höga krav på eget insatt kapital och hög ränta – vilket i sin tur bidrar till att få byggprojekt blir av. Något av ett moment 22.

I etablerings- och omställningskommuner är utmaningarna större. Utöver att den historiska utvecklingen förklarar kreditgivarnas riskbedömningar kommer att det ökade behovet av bostäder är en konsekvens av en befolkningsutveckling som ännu inte har inträffat utan som förväntas ske till följd av nya, stora investeringar i regionen. Ur såväl en potentiell byggherres som en potentiell kreditgivares perspektiv finns en betydande grad av osäkerhet, och därmed hög risk, förknippad med att i dag investera för en efterfrågan som sannolikt, men inte säkert, kommer att finnas när bostäderna står färdiga. Risken finns att bedömningarna av den framtida befolkningsutvecklingen slår fel av olika skäl: de beslutade företags-

etableringarna eller företagsexpansionerna kanske trots allt inte blir av, de kanske blir mindre än vad som sagts och det kan bli förseningar – alla dessa scenarier är tänkbara och påverkar självklart hur befolkningen och efterfrågan på bostäder utvecklas. I sådan situation, där den upplevda möjligheten att den framtida efterfrågan som motiverar investeringar i dag kanske inte realiseras alls, bara i mindre grad eller senare, bedöms som alltför stor och riskfylld av såväl potentiella investerare som av potentiella kreditgivare. Investerarna kommer då att ha så höga avkastningskrav och kreditgivarna så höga räntekrav att det är högst osannolikt att det blir några investeringar i bostadsbyggande att tala om. Utan ett tillskott av nya bostäder blir det svårt för såväl privata som offentliga arbetsgivare att attrahera arbetskraft, vilket i sin tur medför att utvecklingen i etablerings- och omställningskommunerna – och i regionen – kommer av sig.

I en sådan situation, där en önskvärd utveckling löper stor risk att inte komma till stånd har staten en uppgift att underlätta den önskade utvecklingen, i vart fall till dess att utvecklingen kan fortsätta av sin egen inneboende kraft. Direkta statliga subventioner i form av bidrag bedöms inte vara ett lämpligt instrument, garantier är däremot mer marknadskonforma och väl beprövade. I fallet med bostadsinvesteringar i etablerings- och omställningskommuner kan staten genom garantier minska både den upplevda och faktiska risken för potentiella byggherrar och kreditgivare.

För att göra skillnad måste dock garantierna göras tillräckligt attraktiva. Ett sätt att göra det är genom prissättningen på garantierna. I stället för sätta garantiavgifterna på en nivå som avspeglar den i dag upplevda risken på de aktuella marknaderna så bör avgifterna sättas så att de motsvarar vad avgiften skulle vara på en mer ”säker” marknad, till exempel bra lägen i större städer eller i storstadsregioner.

Garantiavgiften får således subventioneras genom att bestämmas utifrån antagandet att bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar, och där den finansiella risken därmed är lägre än i sådana etablerings- och omställningskommuner som omfattas av denna förordning.

Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut av garantitagaren eller garantigäldenären om den egentliga finansiella risken hade beaktats, och den avgift som faktiskt tas ut. Den del av den beräknade

garantiavgiften som subventioneras ska Boverket årligen redovisa särskilt för varje projekt och totalt. Den del av garantiavgiften som motsvarar statens förväntade förlust förs till garantireserven. Denna ska placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Detsamma gäller den del av avgiften som subventioneras.

I formell mening subventioneras avgiften i det enskilda fallet samtidigt som staten inte går miste om några intäkter eftersom investeringen annars inte skulle bli av och därmed skulle ingen garanti ställas ut och ingen garantiavgift betalas. Statens eventuella kostnad består inte i avgiftssubventionen utan uppkommer om en utställd garanti också måste realiseras.

Den risk som är förknippad med anordnandet av nya bostäder förändras över tiden. När det gäller nya bostäder till följd av den befolkningstillväxt som blir konsekvensen av stora investeringar i etablerings- och omställningskommuner bör risken avta över tiden om utvecklingen blir den avsedda. Riskbedömningen och avgiftssättningen ska därför omprövas årligen. Boverket ska dock vid omprövningen bedöma om det är den faktiska avgiften som kan behöva förändras eller om de förändrade marknadsförutsättningarna snarare innebär att det är subventionen som minskar.

2.10 Betalning i efterhand och retroaktiva krav

Promemorians förslag

Garantitagaren ska betala den del av garantiavgiften som har subventionerats, om

- garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp,
- garantiavgiften av någon annan orsak subventionerats på felaktig grund eller med för stort belopp och garantitagaren borde ha insett detta,
- det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i förordningen, eller om
- villkor i avtalet om kreditgarantin inte har följts.

Om en garantitagare är betalningsskyldig ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva att den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften betalas. Om det finns särskilda skäl, får Boverket helt eller delvis sätta ned kravet.

På belopp som ska betalas ska ränta tas ut enligt räntelagen. Om det finns särskilda skäl, får Boverket helt eller delvis sätta ned ett räntekrav.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Garantitagaren – som är långivaren – blir under vissa förutsättningar betalningsskyldig och kan bli föremål för betalningskrav.

Garantitagaren är betalningsskyldig i efterhand även för den subventionerade delen av garantiavgiften om garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp, om garantiavgiften av något annat skäl subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp och garantitagaren borde ha insett detta, om det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges för vilket garantin har ställts ut eller om villkor i garantiavtalet inte har följts.

Om en garantitagare är betalningsskyldig i efterhand ska Boverket besluta retroaktivt att helt eller delvis kräva in den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften. Om det finns särskilda skäl för det, får dock Boverket sätta ned ett sådant krav helt eller delvis. Ett sådant särskilt skäl skulle t.ex. kunna vara att kreditgivaren bedöms ha vidtagit de åtgärder som kan anses vara rimliga för att betalningsskyldighet inte ska uppkomma.

Om en garantitagare visar sig inte ha varit berättigad till en subventionerad garantiavgift och den subventionerade delen av garantiavgiften därför ska betalas, ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får sättas ned om det finns särskilda skäl. Boverket får också helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier om låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar och Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala fordringen senare heller. För statens fordringar enligt dessa

förordningar ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla för Boverket.

2.11 Statsstöd

Promemorians bedömning

Den avgift som ska tas ut av garantitagaren för den föreslagna nya statliga kreditgarantin kommer att sättas lägre än vad marknadsläget och riskbilden motiverar. Detta innebär en subvention. Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut om hänsyn hade tagits till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut.

En subvention till en enskild aktör eller en särskild sektor kan innebära statsstöd enligt EU-fördraget. Värdet av de enskilda subventionerna bedöms i det stora flertalet fall vara så stora att åtgärden behöver anmälas till EU-kommissionen (notifieras) för godkännande innan den kan införas.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians bedömning.

Skälen för promemorians förslag

En subvention är detsamma som att en aktör får en fördel av staten – som också kan vara kommuner på lokal eller regional nivå, statliga myndigheter eller andra offentliga aktörer – som på något vis har ett ekonomiskt värde eller som ger mottagaren en fördel gentemot andra aktörer på samma marknad eller, om subventionen ges till alla aktörer på samma marknad, en fördel gentemot aktörer på i andra branscher, på andra marknader. När det är fråga om sådant stöd aktualiseras frågan om det är statsstöd i den mening som avses i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (artikel 107.3 c). Om så är fallet ska stödet anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande innan det kan införas såvida det inte införs med hänvisning till någon av de undantagsmöjligheter som finns. Exempel på sådana undantag är reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), gruppundantagsförordningen (GBER) och reglerna om stöd av mindre betydelse (de minimis). En offentlig åtgärd som införs med hänvisning till ett sådant undantag anses vara förenligt med statsstöds-reglerna och behöver inte godkännande av EU-kommissionen, däremot ska alla stöd anmälas till EU-kommissionen.

SGEI: kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

GBER: kommissionens förordning (EU (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

de minimis: kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

Den subventionering av avgiften som föreslås tillämpas för den här föreslagna garantin bedöms vara sådant stöd som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget och bedöms inte kunna införas enligt någon av de undantagsmöjligheter från förhandsanmälan med krav på godkännande av EU-kommissionen. Den föreslagna garantiförordningen ska därför anmälas till EU-kommissionen för godkännande. Ett godkännande innebär att en stödordning gäller som längst under den tid som bestäms i kommissionens beslut. Skulle regeringen komma bedöma att förordningen skulle behöva förlängas måste en sådan ändring, liksom alla ändringar i förordningen som har materiell betydelse, anmälas till EU-kommissionen för godkännande innan ändringen genomförs.

2.12 Statliga kreditgarantier får inte lämnas till företag i svårigheter

Promemorians förslag

Statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner får inte lämnas till företag i svårigheter.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Av EU:s statsstödsregler följer att en statlig garanti inte får lämnas till eller för ett företag i svårigheter i den mening som avses i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C 249/01). Subventionerade avgifter innebär att låntagarens kostnad för garantin är lägre än marknadspris, vilket räknas som statsstöd. Därför ska även låntagaren genomgå en ekonomisk granskning för att säkerställa att stödet inte går till

företag i svårigheter, i enlighet med definitionen i artikel 2(18) i GBER. Detta innebär att varken kreditgivaren eller låntagaren får vara ett företag i svårigheter.

Konsekvensen av detta är att garantigivaren ska granska kreditgivarens ekonomiska ställning och förmåga att hantera garantin, men detta är främst för att säkerställa att stödsystemet är robust och inte leder till överdriven risk för garantigivaren eller statsbudgeten. Kreditgivaren är dock huvudsakligen en förmedlare och påverkas inte direkt av reglerna om ”företag i svårigheter.” Det är dock relevant att kreditgivaren har en godkänd process för kreditvärdering av låntagaren, särskilt i system där garantin är subventionerad.

När subventionerade kreditgarantier används, påverkas låntagarens ekonomiska situation av stödet. Eftersom låntagaren indirekt gynnas av stödet (lägre avgifter och bättre lånevillkor) kan statsstödsreglerna kräva att låntagaren inte är ett ”företag i svårigheter”. Även om kreditgivaren formellt är den direkta mottagaren av garantin, är det låntagaren som indirekt drar nytta av att kunna få ett lån på bättre villkor än vad marknaden annars skulle erbjuda. Därför är låntagarens ekonomiska status relevant att beakta.

EU-kommissionens garantimeddelande klargör att låntagaren, precis som en direkt stödmottagare, ska uppfylla kravet på att inte vara ett ”företag i svårigheter” om subventionen gynnar denne (kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier, EUT C 155, 20.6.2008, p. 10–22).

Med svårigheter avses ekonomiska svårigheter. Exempel på kriterier för att bedöma om ett företag har ekonomiska svårigheter är att aktiekapitalet är förbrukat till hälften eller, om det är fråga om ett handelsbolag eller kommanditbolag, det egna kapitalet är förbrukat till hälften, att företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande, att företaget genomgår skuldsanering eller F-skuldsanering, att företaget är försatt i konkurs eller genomgår ett konkursförfarande, att företaget uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens, att företaget har tagit emot undsättnings- eller omstruktureringsstöd och ännu inte har betalat tillbaka lånet eller avslutat garantin, att skuldsättningsgraden är hög eller att räntetäckningsgraden är låg (skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.6/353537.html#h-Skuldsattningsgrad-och-rantetackningsgrad-hos-stora-foretag).

3. Närmare om utformningen av den föreslagna nya kreditgarantin

3.1 En särskild kreditgaranti för nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Promemorians bedömning
Det behövs en statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande och anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians bedömning

Den befintliga förordningen om statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande är inte anpassad för de förutsättningar och behov som finns när det gäller att möjliggöra bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner, oavsett var i landet de kommunerna finns. Detta gäller även de särskilda regler som sedan 2020 gäller för bostadsbyggande på s.k. svaga bostadsmarknader, där det är möjligt att i viss utsträckning ställa ut kreditgarantier på grundval av produktionskostnaden, inte marknadsvärdet. För att det ska vara meningsfullt att ställa ut och få kreditgarantier för byggande av bostäder i FA-regioner där det finns åtminstone en etablerings- och omställningskommun behövs det delvis andra regler.

En grundläggande skillnad är att avgiften för kreditgarantin måste subventioneras och att staten måste ha beredskap för att en del av de utställda garantierna kan komma att behöva infrias. Det innebär att det är fråga om stöd som sannolikt också är statsstöd i EU-fördragets mening. Förordningen kommer därmed att behöva anmälas (notifieras) till EU-kommissionen för godkännande (se avsn. 3.9 ovan) innan den kan börja tillämpas. Stödordningar som godkänns av EU-kommissionen efter notifiering behöver vara tidsbegränsade, till skillnad från den kreditgaranti-förordning som finns i dag, som inte har något slutdatum, men där det inte finns några subventionsinslag och garantiavgifterna är marknads- och riskbaserade. Sammantaget motiverar detta att det utformas en särskild förordning om kreditgarantier för lån till bostadsbyggande i FA-regioner där det finns etablerings- och omställningskommuner.

3.2 Utformning och avgränsning

Promemorians förslag

Förutsättningarna för att en kreditgaranti ska kunna lämnas ska framgå genom hänvisningar till förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Även kretsen av aktörer som Boverket kan ställa ut kreditgarantier för ska framgå genom sådana hänvisningar. En kreditgaranti ska få avse lån till projekt som innebär nybyggnad av bostäder, till projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder eller syftar till att minska förlustrisken för staten för en tidigare lämnad garanti.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Som utredaren har påtalat är reglerna i den befintliga förordningen inte anpassade för de förutsättningar och behov som finns när det gäller att möjliggöra bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner. För att det ska vara meningsfullt att ställa ut och få kreditgarantier för byggande av bostäder i FA-regioner där det finns åtminstone en etablerings- och omställningskommun behövs det delvis andra regler. I den garantiförordning som föreslås i denna promemoria regleras den nya statliga kreditgarantin endast i de delar som avviker från den befintliga förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Omvänt innebär detta att den befintliga byggkreditgarantiförordningen även gäller för den nya statliga kreditgarantin för anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner i de delar som inte regleras i den nya förordningen.

En kreditgaranti får avse lån till projekt som innebär nybyggnad av bostäder, till projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder eller syftar till att minska förlustrisken för en tidigare lämnad garanti.

3.3 Den statliga kreditgarantins storlek och omfattning

Promemorians förslag

En statlig kreditgaranti ska få lämnas med ett belopp som motsvarar högst 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller kostnaden för anordnandet, dock högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Kreditgaranti föreslås få lämnas med ett belopp som motsvarar högst 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller kostnaden för anordnandet. Detta är högre än vad som rekommenderas i kommissionens tillkännagivande (se avsnitt 3.9) och kan även den betraktas som ett stödinslag, men bedöms vara en nödvändig del i förordningen för att banker och andra kreditinstitut ska erbjuda kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i kommuner i FA-regioner där det finns minst en etablerings- och omställningskommun till villkor som gör att det också anordnas nya bostäder på dessa orter. Det ska dock noteras att ordalydelsen ”högst 90 procent av produktionskostnaden” inte betyder att det alltid ska vara 90 procent utan att det är en fråga som blir en del av myndighetens prövning i varje enskilt fall.

En kreditgaranti får dock inte överstiga 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Detta är ett betydligt högre belopp än vad som anges i den nuvarande kreditgarantiförordningen, men kan motiveras dels av att det takbelopp som infördes 2020 byggde på en eftersläpande statistik och ett betänkande som redan då var några år gammalt och att såväl byggmaterial-, bygg- och markpriser har ökat kraftigt under först Covid-19-pandemin och sedan efter Rysslands invasion av Ukraina. Till detta kommer att bristen på byggföretag och färdig planlagd mark i såväl de nu aktuella regionerna i Norrland som i andra potentiella etablerings- och expansionskommuner kommer att bidra till ett fortsatt högt kostnadstryck när det gäller byggande där. Samtidigt är det viktigt att ett tak för hur hög produktionskostnaden får vara för att en kreditgaranti ska beviljas inte sätts så högt att det minskar byggherrarnas intresse av att hålla tillbaka kostnadsökningar.

De uppgifter om produktionskostnader som finns tillgängliga om det nu avskaffade investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande ger också stöd för att ett takbelopp inte bör vara lägre än 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Även här är det dock angeläget att påpeka att det är fråga om ett högsta belopp, Boverkets beslut i det enskilda fallet ska utgå från den kostnad som byggherren uppger, förutsatt att uppgifterna kan styrkas med underlag, till exempel inkomna anbud.

3.4 Riskbedömningen och den avgift som ska tas ut behöver inte omprövas

Promemorians bedömning
Det behövs inte någon årligen återkommande riskbedömning och omprövning av avgiftssättningen.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer inte med promemorians bedömning. Utredaren föreslår att riskbedömningen och avgiftssättningen ska omprövas årligen.

Skälen för promemorians bedömning

Ett projekt där det anordnas bostäder sker under en begränsad tid, olika beroende på platsens förutsättningar och projektets storlek. Boverket bedömer att den genomsnittliga tiden för projekt som i dag får kreditgarantier för lån för att bygga bostäder har en genomsnittlig byggtid på 17 månader. Givet i sammanhanget relativt korta byggtider finns det ingen anledning att ompröva riskbedömningen eller att ta ut avgift annat än engångsvis, i samband med att ett avtal om kreditgaranti för lån till bostadsbyggande ingås, dvs. på samma sätt som sker vid utställande av statliga kreditgarantier för bostadsbyggande enligt dagens regelverk. Som framgår i avsnitt 3.9) behöver dock garantiavgiften sättas ned.

4. Konsekvensanalys

4.1 Positiva samhällsekonomiska konsekvenser och potentiella risker

Det finns olika möjliga konsekvenser av de föreslagna kreditgarantierna för olika aktörer, såsom staten, företag, kreditgivare och hushåll. Konsekvenser för vardera enskild aktör beskrivs mer i avsnitt 5.3. Nedan beskrivs initialt några mer övergripande potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenserna, och därefter motsvarande risker, utan att utesluta att det kan finnas fler.

4.1.1 Potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser

Underlättad arbetskraftsrekrytering för företag

Genom säkerställd tillgång på bostäder kan företag locka arbetskraft från andra regioner. Företag kan snabbare fylla sina behov av kompetens, vilket stärker lokal och regional ekonomi. Detta kan i sin tur leda till att företagsetableringarna eller -expansionerna genomförs utan att urholka kompetensförsörjningen för det övriga näringslivet. Det är dock viktigt att beakta att om arbetskraften rekryteras från redan produktiva arbetsplatser kan detta leda till en negativ effekt, där andra sektorer eller företag förlorar arbetskraft med hög kompetens, vilket skulle kunna urholka produktiviteten på andra håll.

Stärkta möjligheter för den gröna industriella omställningen

Förslaget bidrar till att möjliggöra Sveriges klimatomställning och stärka konkurrenskraften.

Stärkt lokal arbetsmarknad

Nyinflyttade ökar konkurrensen om arbetstillfällen och breddar kompetensutbudet. Kommunens skattebas förstärks, vilket kan förbättra finansieringen av välfärdstjänster och underlätta rekrytering.

Ökad ekonomisk aktivitet i byggsektorn

Kreditgarantier stimulerar byggnationer som annars inte hade varit ekonomiskt genomförbara. Byggföretag, underleverantörer och andra tjänsteleverantörer i regionen gynnas.

4.1.2 Potentiella risker

Överutbud av bostäder om efterfrågan överskattas

Om företagen inte etablerar sig i tid, eller om den förväntade arbetskraftsrörligheten uteblir, eller att man bygger för en förväntad kundgrupp som inte kommer, kan det bli svårt att hyra ut eller sälja bostäder. Bostadspriser och hyresnivåer kan pressas, vilket påverkar lönsamheten för nybyggnationer och kan sätta press på det befintliga beståndet. Risken för detta bedöms som liten eftersom det är mindre troligt att införandet av subventionerade kreditgarantier kommer att leda till en kraftig byggboom, givet att byggherren eller bostadsutvecklaren fortfarande tar en risk. Formella pris- och hyressänkningar för nyproducerade bostäder är generellt ovanliga.

Prissättningsstrategier har tidigare behandlats bland annat i Byggrättsutredningen (SOU 2018:67) där flera bostadsutvecklare intervjuades. En aspekt som där diskuterades var att långsiktiga företag värdesätter stabil prissättning. Om ett företag först säljer bostäder till höga priser och sedan sänker priset avsevärt för de kvarvarande enheterna, kan det skapa missnöje bland tidigare köpare som upplever situationen som orättvis. Detta riskerar att skada företagets rykte, vilket i sin tur kan påverka framtida projekt negativt. Därför är det särskilt viktigt att undvika för stora byggetapper om det finns risk för prissänkningar. Om efterfrågan sjunker är det logiska valet ofta att minska produktionen snarare än att sänka priserna.

Att sänka priserna i stället för att dra ner på produktionen kan dessutom bli problematiskt för företag som har betalat mycket för mark eller tagit på sig dyra markanvisningar.

Några företag framhöll också skillnaden mellan bostadsrätter och hyresrätter. För hyresrätter bedöms det vara lättare att genomföra större byggetapper, allt annat lika. Dessutom bör det finnas större möjligheter att erbjuda tillfälliga rabatter utan att detta uppfattas som orättvist, även om detta inte diskuterades mer ingående under intervjuerna.

Om industrietableringarna försenas, skalas ned eller avbryts kan bostadsefterfrågan bli lägre eller uppstå senare än beräknat, vilket kan leda till ett överdimensionerat bostadsbyggande. Kommunen och fastighetsutvecklare riskerar ekonomiska förluster och sämre investeringsklimat. Om industrietableringar försenas eller avbryts kan efterfrågan på tjänster och produkter

från lokala underleverantörer minska drastiskt. Underleverantörer inom exempelvis byggsektorn riskerar att stå utan uppdrag, vilket leder till likviditetsproblem eller i värsta fall konkurs. Detta kan få en dominoeffekt i lokala och regionala näringskedjor, vilket kan orsaka ekonomiska förluster och försvaga förtroendet för liknande projekt. Underleverantörer är ofta mindre företag med begränsade resurser att hantera plötsliga nedgångar i efterfrågan. Om underleverantörer tvingas minska sin verksamhet kan det leda till kompetensförlust i regionen, vilket försvårar framtida satsningar och gör regionen mindre attraktiv för nya etableringar. Detta bedöms som den största samhällsekonomiska risken.

Konjunkturrisker

Vid en lågkonjunktur kan både efterfrågan på bostäder och företagens expansionsplaner minska. Effekter av detta kan vara större belastning på statliga garantisystemet och ökade kreditförluster.

4.2 Prissättning och risk

Utöver det som gäller specifikt för den här föreslagna garantin hänvisas till förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Där anges bl.a. att för varje garanti ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. För de kreditgarantier som i dag utfärdas av Boverket regleras denna riskpremie genom en av myndigheten framtagen och beslutad riskmodell, där utgångspunkten är att den genomsnittliga riskpremien för kreditgarantier under byggtiden inom 90 procent av marknadsvärdet ska överensstämma med ränteskillnaden mellan bostadsobligationer och statsobligationer.

I Boverkets befintliga riskmodell påverkas riskpremien av flera faktorer, däribland inomläget och nivån på pantbrev som säkerhet för garantilånet (ett inomläge kan beskrivas som det garanterade lånets förmånsläge, bedömt utifrån pantbrevssäkerheterna, i förhållande till andra lån med pantbrevs-säkerhet i samma fastighet). Dessutom har företagets storlek och vilken typ av kommun som fastigheten ligger i påverkan på riskbedömningen.

Den subventionerade kreditgaranti som föreslås i denna promemoria innebär att nivån på garantin ska motsvara högst 90 procent av produktions-kostnaden upp till högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea (BOA). Utifrån tidigare utfall baserat på den nuvarande nivån på högst 22 000 kronor per kvadratmeter BOA, görs antagande att den höjda nivån skulle kunna innebära en kreditgaranti med ett inomläge på 200 procent

jämfört med det bedömda marknadsvärdet. Även om detta är ett extremfall, kommer i vart fall dessa nya kreditgarantier sannolikt alla ha ett inomläge över 100 procent, på grund av att marknadsvärdet för bostäderna kan bedömas bli lägre än vad garantin medger utifrån produktionskostnaden. Detta innebär högre förlustrisker. Det är den befintliga riskmodellen inte anpassad för eftersom den utgår från inomlägen upp till 90 procent. För att anpassa modellen behöver ytterligare antaganden göras och modellen behöver specificeras om, vilket kan genomföras på olika vis. Detta är bakgrunden till varför garantiavgiften blir högre och därför behöver subventioneras.

Genom att göra antaganden kopplat till Boverkets befintliga riskmodell kan vi komma fram till en ny modell. Detta utvecklas i avsnitt 6. Boverkets befintliga modell används för att beräkna riskpremier för inomlägen upp till 90 procent, medan en ny modell används för inomlägen över 90 procent, för att kompensera för både en ökande risk och en lägre möjlighet till återvinst. I denna modell ökar riskpremien snabbare för inomlägen över 90 procent (riskpremiens nivå förändras *icke-linjärt* utifrån nivån på inomläget) än under 90 procent (riskpremiens nivå förändras *linjärt* utifrån nivån på inomläget).

4.3 Belastning för statsbudgeten och konsekvenser för särskilda aktörer

4.3.1 Dagens ramar och utrymmet för nya garantiåtaganden

Boverket får i dag ställa ut kreditgarantier, inklusive tidigare utfärdade garantier, för ett belopp om högst 8 miljarder kronor. Utrymmet för att ställa ut nya garantier är i enlighet med garantiramen och i förhållande till andra ändamål inom ramen.

Utrymmet att subventionera avgifter för de nya föreslagna garantierna är beroende av särskild finansiering av, då garantierna rimligen inte kommer att vara tillräckligt attraktiva för marknaden utan denna subvention. I budgetpropositionen 2025 framgår att anslaget för subventionering av kreditgarantiavgifter för byggande i norr utökas med 10 miljoner kronor 2025 och 20 miljoner kronor per år 2026–2032. Sammanlagt innebär detta en ökning med 150 miljoner kronor under perioden 2025–2032. Detta innebär i praktiken att anslagsramen sätter en klar gräns för hur stora garantier som kan ställas ut ett givet ögonblick och begränsar därmed statens risk.

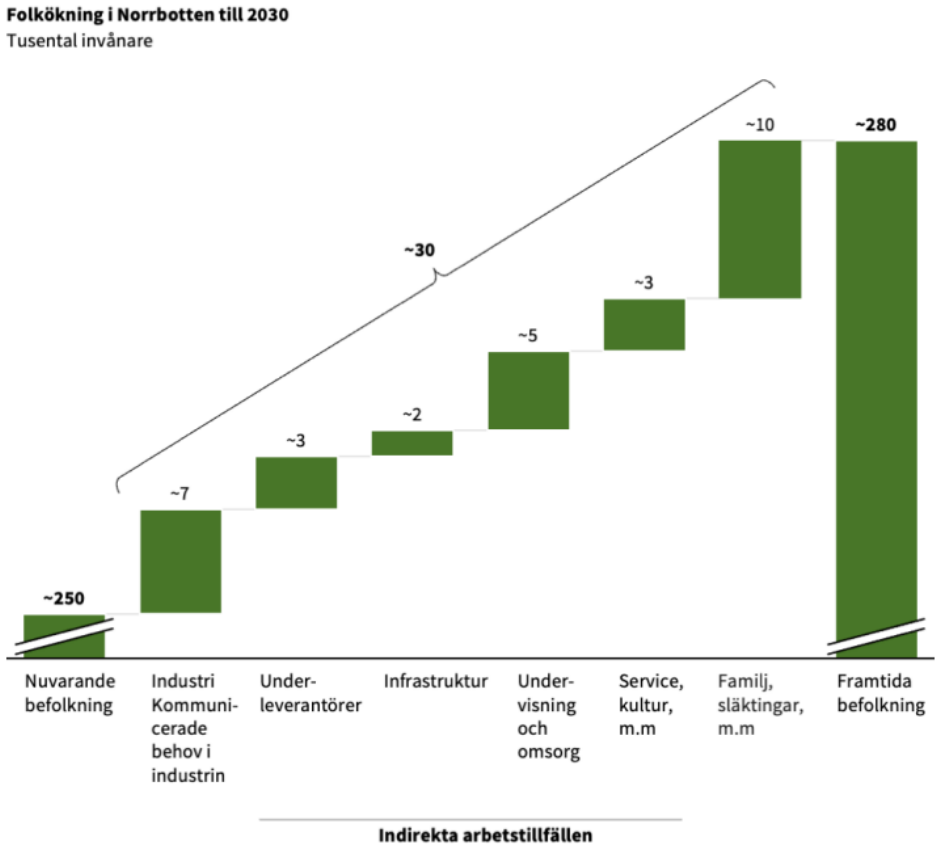
4.3.2 Bostadsbehovet i de aktuella etablerings- och omställningskommunerna

Kreditgarantierna föreslås gälla i etablerings- och omställningskommuner i hela landet, men nedan fokuseras enbart på Norrbottens och Västerbottens län eftersom det finns mest tillgänglig information om den gröna industriomställningen där.

Företagsetableringar och företagsexpansioner kan ha spridningseffekter på sysselsättning. Dessa uttrycks vanligtvis som multiplikatoreffekter och delas in i direkta, indirekta och inducerade effekter. Den direkta effekten är antalet sysselsatta i det etablerade eller expanderande företaget. Den indirekta är den ökade sysselsättningen hos företagets underleverantörer och den inducerade effekten är ökad sysselsättning i andra sektorer på grund ökad konsumtion hos de hushåll som berörs av den direkta och indirekta effekten. Kvoten mellan samtliga effekter och den direkta effekten är multiplikatorn.

I en rapport som Region Norrbotten låtit McKinsey utarbeta framgår att den gröna industriomställningen skulle kunna generera cirka 20 000 nya arbetstillfällen i Norrbottens län redan 2030 (Region Norrbotten [2024] Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter). Av dessa är cirka 7 000 direkta nyanställningar som kommunicerats av de sju bolag som står för de projekt som detaljgranskats i rapporten, både i form av fasta anställningar när industrierna är i drift och tillfälliga arbetstillfällen under uppbyggnad. Norrbottens läns befolkning kan därmed öka med 25 000–30 000 invånare fram till 2030, till direkt följd av de nya arbetstillfällen som skapas. Utöver den inflyttade arbetskraften räknas här även medföljande familjemedlemmar in, se figur 1 för ett illustrativt exempel för möjlig befolkningstillväxt.

Figur 1 **Illustrativt exempel för möjlig befolkningstillväxt i Norrbotten.**



Källa: Region Norrbotten (2024).

Region Västerbotten har tidigare bedömt att investeringarna i industrins gröna omställning kommer att öka rekryteringsbehovet till länet med över 22 000 personer till 2027, jämfört med en ökning närmare 8 000 personer utan dessa investeringar (Region Västerbotten [2022]. Agenda för kompetensförsörjning – Västerbottens län). Den totala sysselsättningseffekten från industrins gröna omställning i Västerbottens län beräknas således till drygt 14 000 personer. Mer i detalj redovisas även att befolkningen i länet förväntas öka med omkring 6 100 personer *mer* än den annars skulle ha ökat fram till 2031 i ett scenario med investeringar jämfört med basscenariot utan investeringar (Region Västerbotten [2022] Västerbottens arbetsmarknad: Prognoser och scenarier till 2031).

Lite drygt 60 procent av den totala sysselsättningseffekten beräknas uppstå i Skellefteå kommun. Ungefär hälften av investeringarna till nyindustrialiseringen i Skellefteå utgjordes här av Northvolt. Sedan Region Västerbottens

beräkningar genomfördes har dock Northvolt gått i konkurs, vilket får följdverkningar för andra företag på orten, planerade investeringar och hur stor befolkningsförändring som kan förväntas i spåren av den gröna omställningen i norra Sverige. Till följd av detta bör rimligen det framtida byggbehovet justerats ned, då en betydande andel av det tidigare prognostiserade byggbehovet kan antas ha bortfallit. Det är dock svårt att i nuläget göra en bedömning av omfattningen. Byggbehovet har därför inte justerats i kommande beräkningar, som i första hand utgör indikativa exempel snarare än exakta prognoser. Ungefär en tredjedel av Region Västerbottens beräkningar utgjordes i stället av investeringar från Skellefteå kommunkoncern. Det framgår inte hur stor del av dessa investeringar som är relaterade till Northvolt.

Både Region Västerbotten och Region Norrbotten noterar att det är osäkra siffror som snabbt kan förändras och som beror på vilka industrier som inkluderas och vilken tidshorisont som används.

Om samtliga nya arbetstillfällen som uppkommer till följd av investeringarna besätts av inflyttare kan det bli fråga om en sammanlagd befolkningsökning på 34 000 personer plus eventuella medföljande (partner och barn) till 2030, enligt beräkningarna från Region Norrbotten och Region Västerbotten. I sammanhanget kan det vara relevant att nämna en prognos där Trafikverket har räknat på att antalet arbetstillfällen i de två länen kommer att öka med cirka 35 000 till 2040. I siffran underskattas dock sannolikt behoven i Kiruna, eftersom LKAB:s omställning ligger längre bort i tiden än rapportens fokus. Syftet med prognosen är dock av annan karaktär, och fokuserar på behovet av gods- och persontrafik. Prognosen baseras på SCB:s befolkningsframskrivning, de större företagsetableringarnas uppskattningar om antal nyskapade arbetstillfällen samt en antagen multiplikatoreffekt (se Trafikverket [2023]: Rapport Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län, 2023-09-15, TRV 2023/42130).

Tillväxtverket beräknar att industrisatsningarna samlat väntas leda till att ytterligare omkring 17 000 personer behöver anställas fram till 2026, men då inkluderas även tillfällig personal för konstruktion av nya anläggningar (Tillväxtverket [2022] Gröna industrisatsningar i norra Sverige, Rapport 0416). Genom spridningseffekter, huvudsakligen inom tjänstesektorn, skulle det kunna uppstå totalt cirka 40 000 nya arbetstillfällen i de två norra länen.

Det kan även påpekas att Norrbottens och Västerbottens län har betydligt lägre arbetslöshet jämfört med övriga Sverige, vilket ytterligare stärker argumentet om att de nya arbetstillfällena i regionen måste besättas av inflyttare. Under det fjärde kvartalet 2024 var 4,2 procent av arbetskraften inskrivna som arbetslösa i Västerbottens län, vilket var den näst lägsta nivån bland alla län, endast Norrbotten hade en lägre arbetslöshetsnivå. Detta framgår av Arbetsförmedlingens kvartalsrapport för fjärde kvartalet 2024.

Den sammantagna bilden är att det visserligen råder osäkerhet och finns behov av nya studier, men också att det verkar behövas en inflyttning av arbetskraft till båda länen, kanske uppemot 40 000 arbetande personer, för att möta behoven i industri och omgivande samhälle. Det kommer sannolikt också att bli en befolkningsökning med anledning av medföljande och andra familjemedlemmar.

Med ett antagande om en hushållskvot på 0,8 innebär en befolkningsökning på 100 personer att antalet hushåll ökar med 80. Boverket utgår i sin senaste byggbehovsberäkning från en genomsnittlig hushållskvot på knappt 0,7. Att anta hushållskvoten till 0,8 kan vara rimligt på grund av en högre andel singelhushåll. Övervikten av singelhushåll baseras på att dessa sannolikt är rörligare än sammanboende, varför de som flyttar in i större utsträckning borde vara singelhushåll. På kort sikt torde det därför finnas ett större behov av mindre bostäder medan det på längre sikt, i takt med familjebildning, torde finnas behov av större bostäder och en efterfrågan på småhus.

Här antas att varje nytt hushåll kommer behöva en bostad och att det inte finns något initialt underskott av bostäder samt att det inte finns några lediga bostäder i de relevanta FA-regionerna. Detta kan antas utifrån statistik från SCB som visar att cirka 0,1 procent av totalt 28 000 allmännyttiga lägenheter i flerbostadshus i Boden, Gällivare, Kiruna, Luleå, Umeå och Skellefteå kommuner var lediga under 2024. Siffran var som högst 0,6 procent för en av dessa enskilda kommuner. Vi förväntar oss att vakanserna i det privata beståndet inte överstiger detta. Det antal bostäder som behövs sammanfaller därför med tillkommande hushåll. Sammansättningen av inflyttande hushåll kan i praktiken förväntas förändras över tid. Genom processer som hushållssplittring och framför allt parbildning kommer antalet större hushåll sannolikt att öka, vilket kan påverka både det totala behovet av bostäder och fördelningen mellan olika bostadsstorlekar. På längre sikt kan detta innebära en lägre efterfrågan på mindre lägenheter och en ökad efterfrågan på större

bostäder, vilket bör beaktas i planeringen, men i första hand är en fråga för byggherrarna när de analyserar marknadsförutsättningarna inför varje nytt bostadsprojekt.

När det gäller bostadsbeståndet i några av de FA-regioner som kan anses vara bland de mer relevanta i sammanhanget – Skellefteå, Luleå, Gällivare och Kiruna – har det sedan år 2000 ökat mest i FA-region Luleå där beståndet vid utgången av år 2023 uppgick till närmare 96 000 bostäder, en ökning med 11,6 procent sedan år 2000. Luleå kommun står för merparten av bostadstillskotten men även Piteå och Boden uppvisar betydande ökningar. I FA-region Skellefteå har bostadsbeståndet ökat med 6,1 procent sedan år 2000 och då framför allt i Skellefteå kommun.

Siffrorna för Gällivare och Kiruna bör sannolikt tolkas med viss försiktighet med tanke på de stadsflyttar som pågår i dessa regioner. Troligtvis byggs nya bostäder samtidigt som andra, som på grund av gruvbrytningen ska rivas, fortsatt finns med i statistiken. Exempelvis ökade bostadsbeståndet i Gällivare, enligt SCB, med 10 procent mellan 2015 och 2020 och 0,6 procent mellan 2015 och 2023.

Äganderätt är, i jämförelse med riket som helhet, mer vanligt i de ovan nämnda FA-regionerna. Andelen äganderätter ligger i samtliga fyra FA-regioner över 40 procent med Skellefteå i topp med en äganderättsandel på över 46 procent. Detta kan jämföras med genomsnittet i riket, 37 procent. På motsvarande sätt ligger andelen bostadsrätter i de fyra FA-regionerna klart under rikssnittet. Tabell 4 visar antalet och andelen bostäder mer detaljerat på länsnivå efter hustyp och upplåtelseform.

Tabell 4 **Antalet och andelen bostäder per hustyp och upplåtelseform, Norrbottens och Västerbottens län.**

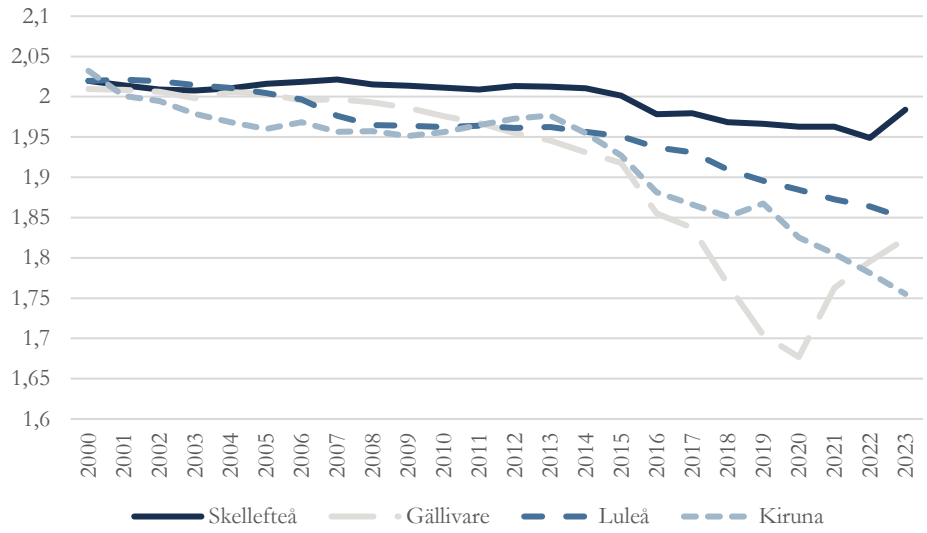
Län	Hustyp	Upplåtelseform	Antal	Andel (%)
Norrbotten	Småhus	Hyresrätt	2 508	1,8
		Bostadsrätt	1 214	0,9
		Äganderätt	62 095	45,5
	Flerbostadshus	Hyresrätt	43 563	31,9
		Bostadsrätt	15 385	11,3
		Äganderätt	0	0,0
	Specialbostad	Hyresrätt	9 148	6,7
		Bostadsrätt	22	0,0
		Äganderätt	0	0,0
	Övrigt	Hyresrätt	2 181	1,6
		Bostadsrätt	284	0,2
		Äganderätt	0	0,0
Västerbotten	Småhus	Hyresrätt	2 297	1,6
		Bostadsrätt	1 639	1,1
		Äganderätt	60 893	41,4
	Flerbostadshus	Hyresrätt	41 488	28,2
		Bostadsrätt	24 200	16,5
		Äganderätt	85	0,1
	Specialbostad	Hyresrätt	13 670	9,3
		Bostadsrätt	18	0,0
		Äganderätt	0	0,0
	Övrigt	Hyresrätt	2 399	1,6
		Bostadsrätt	208	0,1
		Äganderätt	0	0,0

Källa: SCB och egna beräkningar.

I Norrbottens län är drygt 22 procent av bostäderna i flerbostadshus 50 kvadratmeter eller mindre, vilket är i princip som rikssnittet. I Västerbottens län är motsvarande siffra närmare 24 procent, dvs. något högre.

Givet förändringar i folkmängd och ökningarna i bostadsbeståndet kan det konstateras att befolkningstätheten (mätt som antal personer per bostad) minskat den senaste tioårsperioden i FA-regionerna Skellefteå, Luleå, Gällivare och Kiruna, se figur 2. Som nämndes tidigare kan siffrorna över bostadsbeståndet i Gällivare och Kiruna behöva tolkas med viss försiktighet men nedgången i befolkningstäthet har ändock varit tydlig. De senaste par åren har dock befolkningstätheten ökat något i Skellefteå och Gällivare.

Figur 2 **Antal personer per bostad per FA-region, 2000–2023.**



Källa: SCB.

Medan nybyggnation är en viktig del av lösningen, finns det också möjligheter att bättre utnyttja det befintliga bostadsbeståndet för att möta bostadsbehoven hos tillkommande hushåll. Under perioden 2020–2023 låg den årliga nettoförändringen av lägenheter i färdigställd ombyggnad av flerbostadshus på nivån 20–100 lägenheter i Norrbottens län respektive 40–60 lägenheter i Västerbottens län, enligt SCB. Det potentiellt dolda bostadsutbudet, definierat som småhus utan permanentboende inom pendlingsavstånd från industriinvesteringar, är omfattande i de norrländska regioner som berörs av större industriinvesteringar i samband med den pågående nyindustrialiseringen. Det gäller även om vi bortser från småhus av sämre standard och på längre avstånd från investeringarna. Nästan alla småhus ägs av privatpersoner som bor inom samma kommun eller län. Om småhusen ställs till marknadens förfogande skulle en stor andel av det förväntade ökade bostadsbehovet kunna tillgodoses utan nybyggnation. Sannolikt kommer dock så få att permanent bosätta sig i det dolda bostadsutbudet att det inte är tillräckligt för att beaktas i beräkningarna inom ramen för denna konsekvensanalys. För att möta bostadsbehovet kan därför nybyggnation väntas vara en viktig lösning.

Utifrån de nya arbetstillfällen i Norrbottens län som kommunicerats av de aktiva bolagen, och en därav driven befolkningsökning på upp till 25 000–30 000 personer till 2030, kan, enligt Region Norrbotten, över 10 000 nya bostäder behöva byggas i Norrbottens län fram till 2030 för att tillgodose

satsningarnas behov. Denna siffra verkar utgå från antagandet att det inte finns några tillgängliga tomma bostäder och att det befintliga beståndet inte kan användas mer effektivt för att tillgodose behovet. Med antagande om att industrisatsningarnas totala sysselsättningseffekter i Norrbottens län är 20 000 och hushållskvoten är 0,8 kan byggbehovet med anledning av industrisatsningarna beräknas till 16 000 bostäder. Motsvarande uträkning för Västerbottens län innebär ett byggbehov på cirka 11 600 bostäder, alternativt 4 900 vid ett scenario då hänsyn enbart tas till hur mycket befolkningen förväntas öka i länet. Vid en summering blir det totala byggbehovet därmed 27 600 (scenario B) alternativt 20 900 (scenario A) bostäder i Norrbottens och Västerbottens län beroende på scenario.

Ett tredje scenario, scenario C, utifrån Tillväxtverkets beräkningar av totala sysselsättningseffekter på 40 000 och en antagen hushållskvot på 0,8, innebär ett byggbehov på 32 000 bostäder.

Det här är endast indikativa siffror som har tagits fram utifrån tillgänglig information, och som sannolikt överskattar byggbehovet, varför de inte ska betraktas som exakta. Det finns flera osäkerheter i dessa kalkyler, främst när det gäller multiplikatoreffekter och investeringar som blir av. Ett grundantagande i scenario B och C är att alla som nyanställs flyttar till Västerbottens eller Norrbottens län. Detta antagande leder sannolikt till ett överskattat byggbehov. Utifrån detta bör rimligtvis scenario A vara mest sannolik, där samma antagande enbart gäller för Norrbottens län. Givet att vissa investeringar för närvarande minskar takten i omställningsprojekten framstår det som minst realistiskt att inkludera scenario C. Därav görs beräkningar nedan, för statens ungefärliga offentliga kostnader och intäkter baserat på förslaget, enbart utifrån scenario A och B.

Historiska byggtakter kan ge en indikation på hur stor andel av bostadsbehovet som kan tillgodoses utan statliga interventioner. I Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys för 2024 framgår att antalet påbörjade lägenheter fortsatte att minska under 2023, och uppgick till endast cirka 850 i hela länet, vilket var nästan en halvering jämfört med föregående år, enligt SCB. Detta står i kontrast mot att kommunerna i 2022 års bostadsmarknadsenkät uppgav att de förväntade sig att 2 750 bostäder skulle påbörjas under 2023 och 1 600 bostäder under 2024. I enkäten för 2024 har kommunerna sänkt sina förväntningar och bedömer att det 2024 kommer att påbörjas cirka 1 600 bostäder för att sedan öka under 2025 då 2 100 bostäder

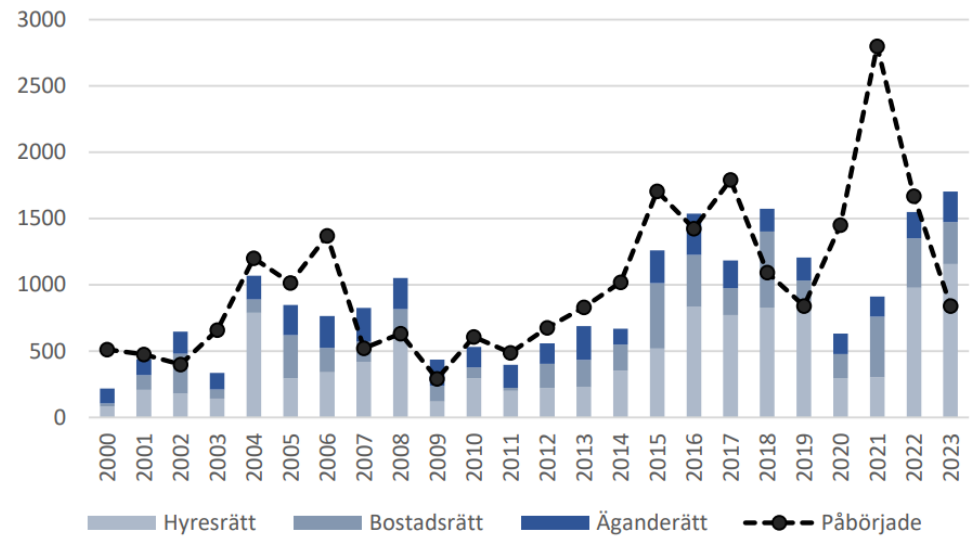
väntas påbörjas. Länsstyrelsen i Västerbottens län beskriver att det generellt tycks föreligga en viss överskattning av bedömningarna. Till exempel blev utfallet 2016 mindre än hälften av vad kommunerna angav.

Med hänsyn till detta kan en justering göras genom att räkna med en faktor, här antagen till 0,60–0,90, för att bättre spegla det faktiska utfallet. I bostadsmarknadsenkäten framgår att kommunerna i de aktuella FA-regionerna (här begränsat till Skellefteå, Luleå, Gällivare, Kiruna, Umeå, Lycksele, Storuman, Jokkmokk) förväntar sig att cirka 2 800 bostäder kommer påbörjas i nybyggnad 2024 respektive 4 300 bostäder 2025. Om det antas för åren efter 2025 att antalet påbörjade bostäder per år motsvarar snittet av kommunernas senaste förväntningar för 2024 och 2025, innebär en justerad beräkning att mellan 2 100 och 3 200 bostäder kan förväntas påbörjas årligen. Om startåret antas vara 2025 och en femårsperiod som analyseras inkluderar denna justering, skulle ett nollscenario resultera i att totalt cirka 10 600–15 900 bostäder påbörjas under perioden utan föreslagna kreditgarantier. Vidare antas att 1 200 färre bostäder kan komma att efterfrågas i Skellefteå då en del av arbetskraften har anställts och att deras bostadsbehov redan mötts eller kommer mötas av det som redan byggs. Detta innebär att kvarvarande byggbehov i scenario A och B uppgår till totalt cirka 3 800–9 100 respektive 10 500–15 800 bostäder. Detta har beräknats genom att subtrahera justerad förväntad nybyggnad från det tidigare totala byggbehovet på 20 900 bostäder för scenario A och 27 600 bostäder för scenario B i Norrbottens och Västerbottens län.

Om det i stället antas att lika många bostäder per år kommer påbörjas framöver som snittet av de senaste två årens utfall (2022–2023), blir ett nollscenario, dvs. ett scenario utan statliga interventioner, att cirka 11 200 bostäder påbörjas under en femårsperiod, baserat på preliminär statistik från SCB. Kvarvarande byggbehov i scenario A och B blir därmed cirka 9 700 respektive 16 400 bostäder, vilket ligger något över tidigare beskrivna intervall. Om i stället snittet av de senaste tio årens utfall (2014–2023) används blir ett nollscenario att cirka 12 400 bostäder påbörjas, samtidigt som kvarvarande byggbehov i scenario A och B blir 8 500 respektive 15 200 bostäder, vilket ligger inom tidigare beskrivna intervall. Beräkningarna visar att ett statligt åtagande kan vara befogat för att kunna svara mot hela bostadsbehovet.

Färdigställda och påbörjade lägenheter i Västerbottens län 2000–2023 fördelat på upplåtelseform redovisas i figur 3, från Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024. Det är huvudsakligen i kommunerna Umeå och Skellefteå som det byggs bostäder. Antalet färdigställda lägenheter fortsatte att öka något under 2023 och uppgick till strax över 1 700. Detta var den högsta nivån under hela 2000-talet; en effekt av de många påbörjade projekten föregående år. Främst hyresrätter färdigställdes; cirka två tredjedelar av totalen. I Skellefteå kommun färdigställdes drygt 700 bostäder 2023 och drygt 500 bostäder 2022.

Figur 3 **Färdigställda och påbörjade lägenheter i Västerbottens län 2000–2023 fördelat på upplåtelseform.**



Källa: Länsstyrelsen Norrbotten (2024) baserat på data från SCB.

I Norrbottens läns bostadsmarknadsanalys från 2024 redovisas helårsstatistiken för färdigställda lägenheter 2010–2023 samt antalet bygglov. Under 2023 färdigställdes uppskattningsvis 1 190 bostäder i Norrbottens län, en ökning med 6 procent jämfört med året innan. Under helåret 2023 påbörjades nyproduktion av uppskattningsvis sammanlagt cirka 950 bostadslägenheter i länet. Av hustyperna påbörjades 850 flerbostadshus och 100 småhus. Det är ungefär i nivå med antalet som påbörjades under 2015 och 2016. Däremot är det en minskning jämfört med perioden 2020–2022. Däremot minskade bygglovsansökningarna i länet under 2023.

Antalet påbörjade och färdigställda bostäder 2010–2023 i Norrbottens län redovisas i figur 4 och 5. De historiska siffrorna ska betraktas utifrån att det

tidigare har funnits ett statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, vilket nu är under avveckling. Första kvartalet 2024 påbörjades preliminärt nästan var sjunde bostad som byggdes i hela landet i Norrbotten, drygt 1 100, vilket aldrig har hänt tidigare. Närmare 80 procent av dessa påbörjades i Bodens kommun, vilket var fler än i exempelvis Stockholms kommun. Samtidigt har det uppstått utmaningar i Boden. Statens Norrlandsutredare återger ett uttalande från Bodens mark- och exploateringschef: ”Nuläget är att nästan alla de avtal om markanvisningar/försäljningar som har tecknats har upphört att gälla och marken har således återgått till kommunal rådighet. Totalt uppgår det till ca 500 lägenheter samt knappt 100 småhus (radhus) som planerades men som inte bostadsutvecklarna/byggherrarna nu kommer att genomföra” (Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län [Fi 2022:A], s. 9).

Utredaren konstaterar att Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå rapporterar samma situation, det vill säga att markanvisningar löper ut eller lämnas tillbaka. Länsstyrelsen i Västerbottens län skrev i bostadsmarknadsanalysen 2023 att Skellefteå kommun har sett en minskning av antalet aktörer som har intresse av eller möjlighet att bygga. Kommunen tar tillbaka markanvisningar som inte fullföljs och försöker lösa ut byggaktörer som sitter på byggrätter för att hitta alternativa intressenter. Det allmännyttiga bostadsbolaget Skebo har också tagit över markanvisningar.

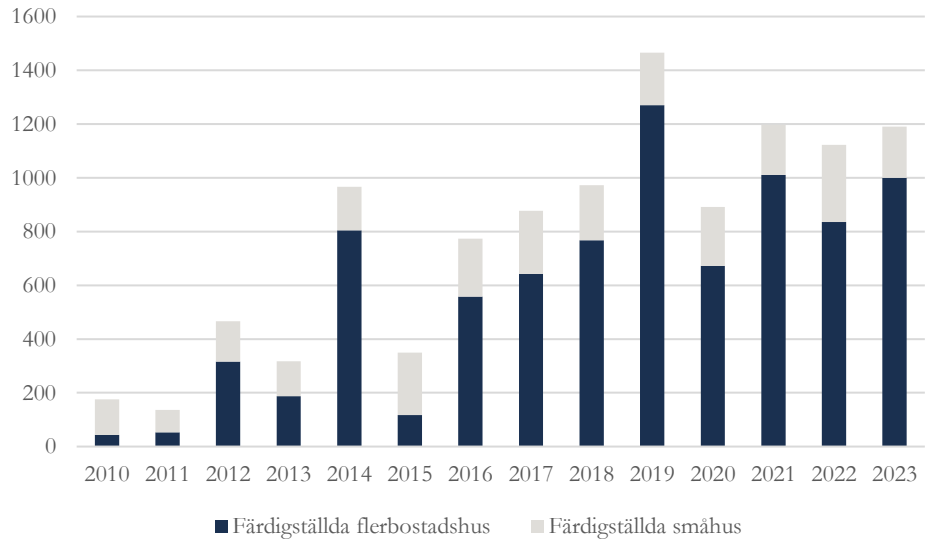
Den numerära utvecklingen för påbörjade bostäder i Bodens kommun kontrasterar med situationen i delar av övriga Norrbotten och Västerbotten. Till exempel påbörjades inga flerbostadshus i Gällivare kommun under det senaste året, även fast ny statistik från SCB visar att 0 av närmare 2 000 allmännyttiga lägenheter i flerbostadshus var lediga under 2024. I Västerbottens län är byggtakten generellt lägre enligt den mest uppdaterade statistiken, till exempel påbörjades noll (0) flerbostadshus i hela länet under andra kvartalet 2024.

Antalet bygglovsansökningar i Norrbottens län för småhus och flerbostadshus har ökat från år 2015 och framåt för att minska under 2023. Minskningen omfattar bygglov för både småhus och flerbostadshus. Det sammanlagda antalet bygglovsansökningar under 2023 uppgick till 670 vilket är en minskning med drygt 60 procent jämfört med föregående år som var en toppnotering för perioden.

Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024 har det varit svårt att få igång bostadsbyggandet i större delen av länets kommuner redan innan marknadsförutsättningarna förändrades med stigande inflation och räntor, och de senaste två åren har förutsättningarna försvårats ytterligare. Detta gäller nu även kommuner som tidigare haft en relativt hög byggtakt, som Umeå och Skellefteå. Ett av de främsta hindren är att privatpersoner har svårt att få lån, något som länge varit ett oöverstigligt problem i mindre kommuner med vikande befolkningsutveckling och låga bostadspriser. Nu utgör detta hinder även i de större kommunerna, trots att marknadsförutsättningarna för nyproduktion där borde vara mer gynnsamma.

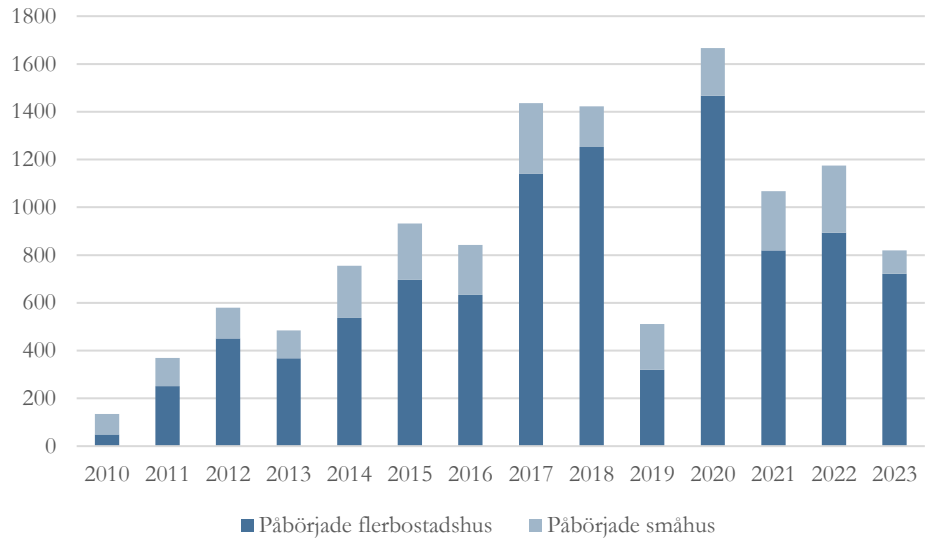
Byggaktörernas svårigheter att få finansiering för nyproduktion är ytterligare en utmaning som beskrivs av Länsstyrelsen, och denna problematik har spridit sig till Umeå och Skellefteå. Höga produktionskostnader, reallönesänkningar för hushållen och ekonomiska begränsningar hos allmännyttiga bostadsbolag försvårar byggandet i hela länet. Dessutom pekar vissa kommuner på en svag andrahandsmarknad och vikande befolkningsunderlag som hinder för nyproduktion. Givet de rådande ekonomiska förutsättningarna är det rimligt att anta att hinder för nyproduktion kommer att bestå under de kommande åren.

Figur 4 **Färdigställda flerbostadshus och småhus år 2010–2023 i Norrbottens län. Helårsstatistik.**



Källa: SCB.

Figur 5 **Påbörjade flerbostadshus och småhus år 2010–2023 i Norrbottens län. Helårsstatistik.**



Källa: SCB.

I Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024 återges några marknads-undersökningar och det konstateras efter en av dem, utförd av Veidekke, att ”marknadsförutsättningarna för att möta ett allt större behov av bostäder minskar”. Veidekkes rapport från 2023 belyser utmaningar i Skellefteå, en starkt expansiv region, där marknadsförutsättningarna för nyproduktion försvagas trots positiv befolkningstillväxt och ökad inflyttning. Marknads-djupet, alltså hushållens förmåga att efterfråga nyproducerade bostäder, väntas minska kraftigt. För bostadsrätter förväntas efterfrågan falla från 200 per år 2021–2022 till omkring 80 under 2024, medan efterfrågan på nya hyresrätter bedöms minska något mindre, från 180 till 140. Samtidigt arbetar både Skellefteå kommun och det allmännyttiga bostadsbolaget Skebo aktivt för att upprätthålla byggtakten.

Samtidigt visar en nyare scenarioanalys från Infostat, framtagen på uppdrag av Länsstyrelsen i Västerbottens län, att köpkraftig efterfrågan finns i länet, särskilt i Umeå och Skellefteå, och att förutsättningar för nyproduktion borde vara goda. Den största byggpotentialen finns i större bostäder i dyrare prissegment. Möjligheten för lönsam nyproduktion i länet beskrivs ha minskat under de senaste åren på grund av utvecklingen i ekonomin och på bostadsmarknaden. Detta är särskilt märkbart för bostäder i de lägre priskategorierna.

Sammanfattningsvis är läget på bostadsmarknaden i Västerbotten tudelat. I expansiva kommuner som Skellefteå och Umeå finns visserligen förutsättningar för fortsatt byggande, men marknadsdjupet och ekonomiska förutsättningar för nyproduktion har försvagats. En återhämtning på marknaden är avgörande för att möta behovet av bostäder i länet. En slutsats är att det främst är nya bostäder som ”vanliga” hushåll kan efterfråga – ”affordable housing” – som behöver främjas.

4.3.3 Statens risk och belastningen på anslaget

För beräkningen av hur mycket kreditgarantierna påverkar storleken på statens utgifter är utgångspunkten det kvarvarande byggbehovet som presenterades i avsnitt 5.3.2, dvs. cirka 3 800–9 100 bostäder i scenario A och 10 500–15 800 bostäder i scenario B. Nedan redovisas två scenarier för hur mycket som kan komma att byggas med hjälp av utökade kreditgarantier:

A: ”lågnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyresrätter som svarar mot 70 procent av bedömningen av det totala byggbehovet i scenario A i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 2 700–6 400 hyresrätter, och

B: ”högnivågaranti” motsvarande en byggtakt av hyresrätter som svarar mot 70 procent av det totala byggbehovet i scenario B i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 7 400–11 100 hyresrätter.

De bostäder som kommer att byggas antas ha samma andelar av respektive upplåtelseform som dagens nybyggnation. Utifrån resonemanget i avsnitt 3.7 om att kreditgarantierna huvudsakligen kommer att användas för hyresrätter görs här ett antagande om att kreditgarantierna endast kommer att användas för hyresrätter. Enligt SCB var cirka 70 procent av bostäderna hyresrätter bland färdigställda bostäder år 2022 och 2023 i Norrbottens och Västerbottens län. Vidare antas utifrån data om nytecknade kreditgarantier i dag att snittlägenheten för hyresrätter är 50 kvadratmeter BOA och att den genomsnittliga garantin för hyresrätter omfattar 75 lägenheter (För nytecknade kreditgarantier under byggtiden från 2021 fram till i dag framkommer att en genomsnittlig kreditgaranti under byggtiden till hyresrätter uppgår till 95 miljoner kronor, varar i 17 månader där projektet motsvarar 76 lägenheter på totalt 3 674 kvadratmeter BOA).

Nedan antas att bostäderna byggs jämnt fördelat över en viss tidsperiod, men i praktiken trappas byggtakten antagligen upp med tiden, detta medför

en sannolik överskattning av byggtakten under de inledande åren. Vid en viss tidpunkt kommer behovet av att subventionera garantiavgiften för lån till anordnandet av nya bostäder i en viss etablerings- och omställningskommun att börja avta för att så småningom upphöra. Då upphör den extra risk som staten tar till följd av möjligheten att ställa ut avgiftssubventionerade kreditgarantier.

Nedan beskrivs de totala garanterade beloppen aggregerat över alla år, förväntad kostnad eller förlust och intäkt samt subvention för kreditgarantin, givet våra antaganden. Det totala garanterade beloppet ska inte förväxlas med förväntad förlust för staten som resultat av fallissemang, utan med detta avses enbart det sammanlagda beloppet som staten garanterar för de olika bostadsbyggnadsprojekten.

Det totala garanterade beloppet, aggregerat över alla år, för de nya kredit-garantierna blir 4,9–11,5 miljarder kronor i scenario A och 13,3–20,0 miljarder kronor i scenario B. Här antas att samtliga bostäder som byggs med kreditgarantier täcker hela kreditivet med en produktionskostnad på 40 000 kronor per kvadratmeter, inte för att det är mest sannolikt utan snarare för att det sätter en övre kostnadsgräns. Statens offentliga kostnader för kreditgarantin beror på ett antagande om förväntad förlust av det garanterade beloppet. Här antas en förlust på fem procent av det totala garanterade beloppet, vilket till exempel innebär att kostnaden blir maximalt 575 miljoner kronor i scenario A.

Statens förväntade offentliga intäkter baseras på förväntad garantiavgift (och subvention av denna), vilken i sin tur delvis baseras på garantins inomläge i förhållande till bostadsprojektets marknadsvärde, se avsnitt 5.1. För att räkna ut marknadsvärde använder vi *Gordons formel*; en direktavkastningsmetod för värdebedömningar med utgångspunkt från ett års driftnetto för värderings-objektet. Metoden baseras i princip på en ”evighetskapitalisering” av ett framräknat första års driftnetto. Driftnettot för fastigheten utgörs av det årliga överskott som återstår sedan utbetalningar för drift- och underhåll dragits från bruttoinbetalningarna, och kan uttryckas som:

$$Marknadsvärde = \frac{Driftnetto\ \text{år}\ 1}{Direktavkastningskrav}$$

Regeringens Norrlandsutredare återger ett möte i oktober 2023 med fastighetsutvecklare som återlämnat markanvisningar i Boden, Luleå och Skellefteå, då flera mötesdeltagare angav att det är svårt att hitta finansiering, då investerarnas (dvs. de som äger, förvärvar eller förvaltar fastigheter i investeringssyfte) intresse är lågt på grund av osäkerhet om avkastningsnivån. Direktavkastningskrav (nominell avkastning på riskfri tillgång + riskpremie – tillväxttakt i framtida driftnetton) på ungefär 6 procent beskrevs som aktuellt vid tidpunkten. Innan konjunkturläget förändrades i och med högre inflation och stigande räntor var direktavkastningskraven i stället 4,5 procent i Skellefteå kommun, enligt kommunala tjänstemän.

Allt annat lika innebär det att byggherren måste höja hyran för nyproducerade bostäder för att projektet ska behålla sitt värde och förbli lönsamt. En högre hyresnivå minskar dock marknadsdjupet (dvs. antalet bostäder som kan efterfrågas vid en viss prisnivå på en given marknad) och vid en viss gräns överstiger hyran vad hushållen är villiga eller har möjlighet att betala. Detta gör att projektet inte kan genomföras. Resultatet blir att produktionen av nya hyresrätter bromsas avsevärt eller i vissa fall helt upphör. En central fråga i detta sammanhang är hur stor påverkan detta får på den totala byggvolymen.

Gordons formel kan användas för att på ett enkelt sätt illustrera effekten av förändringen i direktavkastningskrav. En höjning av direktavkastningskravet från 4,5 procent till 6,0 procent orsakar en minskning av fastighetsvärdet med 25 procent, om man antar konstant driftnetto. Detta enkla exempel visar fastighetsvärderingarnas betydande känslighet för skillnader i investerares direktavkastningskrav, särskilt i miljöer med stigande räntor och inflation. Denna utveckling har därför direkt minskat värdet på de säkerheter som bostadsutvecklare kan erbjuda för lån. De högre direktavkastningskraven gör det svårare att attrahera investerare, särskilt i regioner som norra Sverige.

I och med att Riksbanken därefter har sänkt sin styrränta i flera steg kan det antas att direktavkastningskraven sedan har sänkts något. Samtidigt är det rimligt att anta att osäkerheten har upplevts öka för nybyggnation i dessa marknader, med anledning av ekonomiska utmaningar kopplade till större industriella investeringar, vilket därmed kan ha ökat riskpremien.

För att räkna ut marknadsvärde antas här de genomsnittliga hyresintäkterna till 2 200 kronor per kvadratmeter BOA och kostnader för drift och underhåll antas till 400 kronor per kvadratmeter BOA. Om den genomsnittliga långsiktiga vakansgraden antas till fem procent per år och direktavkastningskrav antas till 6 procent, innebär det garantier på 128 procent av bedömt marknadsvärde. Här antas även andelen pantbrev till en nivå som motsvarar hela marknadsvärdet. Garantierna bör innebära att direktavkastningskraven minskar något jämfört med de 6 procent som tidigare uppgetts av marknadsaktörer eftersom risken reduceras. Ett antagande om direktavkastningskrav på 4,5 procent i stället, såsom villkoren beskrivs ha sett ut innan konjunkturläget förändrades, ger i stället garantier på cirka 95 procent av bedömt marknadsvärde.

Garantiavgiften antas subventioneras utifrån skillnaden i garantiavgift mellan den befintliga modellen för avgift för ny kreditgaranti och den föreslagna modellen som redogörs för i avsnitt 4 (se även avsnitt 5.1). Subventionerna i scenario A och B kan täckas av det totala budgeterade utrymmet för finansiering av subventioneringen av kreditgarantiavgifter för byggande (150 miljoner kronor mellan 2025–2032), förutsatt att grundantagandena ovan ligger fast och att byggandet inte begränsas till en tidsperiod kortare än vad det budgeterade utrymmet medger. Om det i stället antas att bostäderna påbörjas under en femårsperiod, täcks subventionerna helt av det budgeterade utrymmet (90 miljoner kronor) i scenario A och till viss del i scenario B. Om fler än cirka 8 000 bostäder byggs med kreditgarantier, vilket byggtaktsintervallet i scenario B delvis överstiger, så räcker inte det budgeterade utrymmet under en femårsperiod. Ett sådant utfall skulle innebära att man inte kommer kunna utfärda kreditgarantier i önskad omfattning, givet att inte ytterligare medel tillförs. Det är dock svårt att förutse i vilken takt som bostäder kan komma att uppföras med utökade kreditgarantier. Dessa beräkningar är endast illustrativa exempel och ska inte tolkas som exakta.

Bostadsbyggande för också med sig vissa kostnader för byggherren, utöver garantiavgiften, som innebär intäkter för staten, främst mervärdesskatt och inkomstskatt för de som bygger. Moms utgör 15 procent av produktionskostnaden i ett bostadsprojekt, enligt viktfördelningen i SCB:s byggkostnadsindex samt vissa beräkningar av bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagen. Om vi utgår från våra volymberäkningar i huvudscenario A och B, där samtliga projekt antas ha produktionskostnader på 40 000 kronor per kvadratmeter, ges att mervärdesskatteintäkten är mellan 0,8–1,9 miljarder

kronor i scenario A respektive 2,2–3,3 miljarder kronor i scenario B, givet att garantiramen räcker för samtliga projekt. Kreditgarantierna kan leda till att fler bostäder byggs; utan de utökade kreditgarantierna kan vissa projekt i stället bli av i andra delar av landet där marknadsförutsättningarna är starkare. Därför är mervärdesskatteintäkten för statens del i viss mån är ett nollsummespel. En mer korrekt bedömning av mervärdesskatteintäkten ligger därmed troligen någonstans mellan noll och beloppen i scenario A respektive B.

Dessa skatteintäkter inkluderas dock inte i de beräkningar som sammanställs nedan av statens kostnader, intäkter och subventioner utifrån maximum- och minimumnivåerna i byggtakt i scenario A och B, se tabell 5.

Tabell 5 **Statens offentliga kostnader och intäkter under ursprungliga antaganden. Kostnad vid antagande om 5 procents fallissemang.**

	Scenario A (min)	**Scenario A (max)**	**Scenario B (min)**	**Scenario B (max)**
Garanterat belopp	4,9 mdkr	11,5 mdkr	13,3 mdkr	20,0 mdkr
Kostnad	245 mnkr	575 mnkr	665 mnkr	1,0 mdkr
Intäkt	50 mnkr	115 mnkr	130 mnkr	195 mnkr
Subvention	30 mnkr	75 mnkr	85 mnkr	130 mnkr

Om det antas att bostäderna som nyttjar kreditgarantier byggs under en femårsperiod, där varje enskilt projekt har en byggtid på 1,5 år, ges att det totala garantibeloppet för ett enskilt år blir som högst år 2–5, och som lägst år 1 och 6. Statens risk är lägre för varje enskilt år vid jämförelse med det totala ackumulerade beloppet över alla år på 11,5 miljarder kronor, i och med alla bostäder inte antas byggas vid samma tidpunkt.

Eftersom fastighetsvärderingar innebär en bedömning av sannolikt försäljningspris vid en specifik värderingstidpunkt på marknaden finns en osäkerhet i de uppskattade marknadsvärdena som ligger till grund för att beräkna statens intäkter och subventioner av garantiavgifter. I en osäker marknad kan det vara utmanande att identifiera förändringar i värderingsantagandena, särskilt direktavkastningskraven. Nedanstående tabeller (tabell 6A–6E) illustrerar värdeförändringarnas slutliga effekter på statens totala intäkter och subventioner av garantiavgifter vid enskilda förändringar. Vid antaganden som leder till lägre genomsnittliga marknadsvärden (högre inomlägen) ökar statens offentliga intäkter och den totala subventionen av garantiavgifter,

och vice versa. Det framgår bl.a. att det budgeterade utrymmet för subventioner inte räcker till vid ett maximum-utfall av byggtakten i scenario B, givet ett förändrat antagande om +0,5 procentenhet direktavkastningskrav eller -150 kronor per kvadratmeter i genomsnittlig hyra.

Statens offentliga kostnader påverkas enbart av produktionskostnaden, en känslighetsanalys har gjorts för en förändring även i detta antagande (se tabell 6F).

Tabell 6A Känslighetsanalys. Förändrat antagande, direktavkastningskrav -0,5 procentenhet.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-10 mnkr	-20 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr
Subvention	-15 mnkr	-35 mnkr	-25 mnkr	-60 mnkr

Tabell 6B Känslighetsanalys. Förändrat antagande, direktavkastningskrav +0,5 procentenhet.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	+5 mnkr	+15 mnkr	+20 mnkr	+30 mnkr
Subvention	+20 mnkr	+40 mnkr	+50 mnkr	+70 mnkr

Tabell 6C Känslighetsanalys. Förändrat antagande, genomsnittlig hyra -150 kronor per kvadratmeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	+5 mnkr	+15 mnkr	+20 mnkr	+35 mnkr
Subvention	+20 mnkr	+50 mnkr	+60 mnkr	+85 mnkr

Tabell 6D Känslighetsanalys. Förändrat antagande, genomsnittlig hyra +150 kronor per kvadratemeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-10 mnkr	-15 mnkr	-15 mnkr	-25 mnkr
Subvention	-10 mnkr	-30 mnkr	-35 mnkr	-55 mnkr

Tabell 6E **Känslighetsanalys. Förändrat antagande, långsiktig vakansgrad 1 procent.**

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-5 mnkr	-10 mnkr	-10 mnkr	-15 mnkr
Subvention	-10 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr	-40 mnkr

Tabell 6F **Känslighetsanalys. Förändrat antagande, produktionskostnad -1 500 kronor per kvadratmeter.**

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Garanterat belopp	-0,2 mdkr	-0,4 mdkr	-0,5 mdkr	-0,8 mdkr
Kostnad	-10 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr	-40 mnkr
Intäkt	-5 mnkr	-15 mnkr	-10 mnkr	-20 mnkr
Subvention	-5 mnkr	-20 mnkr	-20 mnkr	-30 mnkr

Nedan redogörs för två alternativa scenarion där det antas att även bostadsrätter kommer att byggas med hjälp av kreditgarantierna, utöver de hyresrätter som antas byggas enligt samma antaganden som ovan. Att kreditgarantierna antas användas för hyres- och bostadsrätter går i linje med hur den befintliga kreditgarantin har använts historiskt. För äganderätter har garantin i princip aldrig använts.

Likt beräkningarna ovan antas bostäderna ha samma andelar av respektive upplåtelseform som dagens nybyggnation. Enligt SCB var cirka 14 procent av bostäderna bostadsrätter bland färdigställda bostäder år 2022 och 2023 i Norrbottens och Västerbottens län. För enkelhetens skull antas att bostadsrätterna byggs i samma storlekar och har samma marknadsvärde per bostad som hyresrätterna ovan, och att även dessa byggs med kreditgarantier som täcker hela kreditivet med en produktionskostnad på 40 000 kronor per kvadratmeter.

A: ”lågnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyres- och bostadsrätter som svarar mot 70 respektive 14 procent av bedömningen av det totala byggbehovet i scenario A i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 2 700–6 400 hyresrätter och 500–1 300 bostadsrätter, och

B: ”högnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyres- och bostadsrätter som svarar mot 70 respektive 14 procent av det totala byggbehovet i scenario B i

avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar närmare 7 400–11 100 hyresrätter och 1 500–2 200 bostadsrätter.

En sammanställning av statens totala garanterade belopp aggregerat över alla år, kostnader, intäkter och subventioner utifrån maximum- och minimumnivåerna i byggtakt för dessa alternativa scenarion visas i tabell 7. Subventionerna i dessa alternativa scenarion täcks av det totala budgeterade utrymmet för finansiering av subventioneringen av kreditgarantiavgifter för byggande, förutom för maximumnivån i scenario B. Det är dock osannolikt att alla bostäder byggs i det alternativa scenariot B. Om det skulle ske saknas 5 miljoner kronor i det budgeterade utrymmet mellan år 2025–2032, vilket rimligen kan anses vara en liten summa i sammanhanget. Boverket kommer dock inte att kunna subventionera kreditgarantiavgifter över anslagstaket.

Tabell 7. Alternativt scenario. Statens offentliga kostnader och intäkter under antagande att både hyresrätter och bostadsrätter byggs. Kostnad vid antagande om 5 procents fallissemang.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Garanterat belopp	5,8 mdkr	13,9 mdkr	16,0 mdkr	23,9 mdkr
Kostnad	290 mnkr	695 mnkr	800 mnkr	1,2 mdkr
Intäkt	55 mnkr	135 mnkr	160 mnkr	235 mnkr
Subvention	40 mnkr	90 mnkr	105 mnkr	155 mnkr

4.3.4 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

De ekonomiska effekterna av de föreslagna kreditgarantierna på landets kommuner och regioner bedöms vara marginella, eftersom insatsen föreslås belasta den statliga budgeten. Förslaget bedöms således inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. I den mån bostadsbyggandet ökar som en följd av förslaget kan det dock indirekt påverka kommunsektorns ekonomi. Att det byggs bostäder i etablerings- och omställningskommuner kan möjliggöra och främja en befolkningstillväxt, vilket kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget och därigenom möjligen även ha positiva effekter på sysselsättningen. Samtidigt kan en växande befolkning innebära ökade kommunala kostnader för infrastruktur, skolor och annan samhällsservice.

I den utsträckning som en berörd kommun äger ett eller flera kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag så påverkas kommunen i egenskap av ägare i

den utsträckning som det blir fråga om ekonomiska konsekvenser för bostadsföretag, inklusive det egna bolaget eller de egna bolagen, på orten.

Om den arbetande befolkningen ökar till följd av att det finns ett (ökat) utbud av tillgängliga bostäder så påverkas kommunernas och regionernas skatteunderlag och skatteintäkter positivt.

4.3.5 Ekonomiska konsekvenser för företag

Det är främst byggherrar/bostadsutvecklare och företag inom byggsektorn som direkt berörs av förslaget. Men att det finns tillgång till bostäder för arbetskraften är också en förutsättning för att företag ska kunna etablera en verksamhet eller fortsätta sin verksamhet. Effekten av ett höjt schablonbelopp i huvudsak är att projektet helt eller i större utsträckning kan finansieras med bottenlån, till en lägre ränta, i stället för med topplån till en högre ränta. Konsekvensen för bostadsutvecklare bör därmed vara en ökad vinst förbättrad lönsamhet för de företag som bygger, förutsatt att inte sänkningen av räntekostnaderna äts upp av avgiften för kreditgarantin. Den risk som finns är i första hand om det av olika anledningar uppstår ett överutbud av nya bostäder som gör det svårt att i vart fall under en period få kostnadstäckning och lönsamhet i projektet. I värsta fall kan förluster leda till likvidation eller konkurs.

Ser vi i stället till byggföretagen och olika underleverantörer, som t.ex. elektriker, rörmokare och målare, blir konsekvensen av att fler bostäder kan byggas och anordnas för deras del att efterfrågan på deras tjänster ökar och därmed en förbättrad lönsamhet. De risker som kan förknippas med ett ökat byggande är om en byggherre/bostadsutvecklare skulle gå i konkurs och att det finns utestående fordringar som inte täcks av de tillgångar som finns. I värsta fall kan även konsekvensen för företag verksamma inom byggsektorn bli likvidation eller konkurs.

Förslaget kan även underlätta arbetskraftsrekrytering för företag i andra sektorer. Att det finns tillgång till bostäder för arbetskraften är en förutsättning för att företag ska kunna etablera en verksamhet, fortsätta sin verksamhet eller växa.

4.3.6 Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare

Kreditgivare får förbättrade möjligheter att öka sin utlåning samtidigt som risken blir begränsad i förhållande till vad som skulle vara fallet vid en

utlåning utan statligt finansierade topplån eller subventionerade kreditgarantier. Kreditgivare ska dock alltid beakta låntagarens kreditvärdighet, återbetalningsförmåga och realismen i det aktuella projektet, varför risken för denna grupp av aktörer framstår som mycket liten även vid uppkomsten av bostadsöverskott och om någon enstaka byggherre eller bostadsutvecklare skulle behöva gå i likvidation.

4.3.7 Ekonomiska konsekvenser för hushåll

De ekonomiska konsekvenserna för hushållen är svåra att kvantifiera. Hushållen gynnas av att det byggs fler lägenheter genom bland annat ökad tillgång till bostäder och bättre valmöjligheter. Fler bostäder gör det lättare att flytta dit jobben finns, vilket kan förbättra inkomstmöjligheter för hushåll. En del hushåll kommer att kunna bo kvar på orter eller i kommundelar där det annars inte skulle byggas. Ett ökat utbud kan minska trångboddhet och ge hushåll större möjligheter att hitta prisvärda alternativ.

Skulle däremot bostadsmarknaden av något skäl drabbas av ett överutbud av bostäder av konjunkturella skäl eller till följd av senarelagda eller neddragna nyinvesteringar minskar rimligen trycket på hyreshöjningar. Samtidigt kan ett mer varaktigt bostadsöverskott påverka prisutvecklingen på egnahem, ägarlägenheter och bostadsrätter negativt. Risken för ett långvarigt och stort överutbud av bostäder till följd av det byggande som tillkommer med hjälp av de föreslagna subventionerade kreditgarantierna framstår dock som mycket liten.

4.3.8 Boverkets administration

För att hantera administrationen av den föreslagna subventionerade kreditgarantin för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner behöver Boverket en ersättning. För hanteringen av befintliga statliga kreditgarantier för lån till byggande av bostäder ingår kostnaden för Boverkets administration i den avgift som myndigheten tar ut vid utställandet av en garanti. Då den föreslagna garantin kommer att subventioneras behöver Boverket i stället kunna få disponera en del av anslaget för att täcka sina kostnader.

Boverket uppskattar att det i dag krävs cirka 2,5 årsarbetare för arbetet med kreditgarantier, vilket kan sägas motsvara 2,5–3 miljoner kronor. För att hantera kostnaderna för den nya garantiformen kommer i vart fall inledningsvis bara krävas att myndigheten utvecklar sina stödsystem. Därtill

kommer det att krävas arbete med att utveckla rutiner och arbetssätt samtidigt som hanteringen kommer att bli mer krävande, där t.ex. berörda länsstyrelser kommer att involveras.

I beräkningarna i avsnitt 5.2.3 antas en schablon på 0,15 procent av garantins storlek, med ett tak på 50 000 kronor. För våra beräkningar blir den administrativa avgiften densamma för den subventionerade respektive den inte subventionerade kalkylen. För våra huvudscenarion, där enbart hyresrätter antas byggas med hjälp av de föreslagna kreditgarantierna, blir de administrativa avgifterna totalt 1,8–4,3 miljoner kronor i scenario A och 4,9–7,4 miljoner kronor i scenario B.

Boverket bör under 2025 kunna få använda högst 5 miljoner kronor av anslaget för att bygga upp sina stödsystem, rutiner och administrera den nya kreditgarantin.

4.3.9 Länsstyrelserna

Förslaget innebär viss belastning på länsstyrelserna, då berörda länsstyrelser ska bedöma om det i länets del av en den relevanta FA-regionen finns en eller flera kommuner som uppfyller kriterierna för att utgöra en etablerings- och omställningskommun (4 § i den föreslagna förordningen, se även avsn. 3.6). Förslaget innebär att subventionerade garantiavgifter kan lämnas för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner oavsett i vilken del av landet som stora företagsetableringar och -expansioner är aktuella. Det är därför svårt att bedöma på förhand exakt vilka länsstyrelser som kommer att påverkas, även om några aktuella kommuner nämns i promemorian. Länsstyrelsernas insats med anledning av den föreslagna åtgärden är dock begränsad och ska ses i ljuset av att länsstyrelserna redan i dag enligt bostadsförsörjningslagen (2000:1383) ska lämna råd, information och underlag till kommunerna i länet inför planeringen av bostadsförsörjningen. Länsstyrelserna ska även uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner och verka för att sådan samordning sker. Vidare innehåller förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar bestämmelser om länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser och innehåller också bestämmelser som kompletterar bostadsförsörjningslagen.

Sammantaget bör berörda länsstyrelsers arbete med anledning av förslagen i denna promemoria rymmas inom befintliga ramar.

5. Prissättning och risk

Utöver det som gäller specifikt för den här föreslagna garantin hänvisas till förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Där anges bl.a. att för varje garanti ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. För de kreditgarantier som i dag utfärdas av Boverket regleras denna riskpremie genom en beslutad riskmodell, där utgångspunkten är att den genomsnittliga riskpremien för kreditgarantier under byggtiden inom 90 procent av marknadsvärdet ska överensstämma med ränteskillnaden mellan bostadsobligationer och statsobligationer.

Boverkets riskmodell innebär att den förväntade förlusten beräknas utifrån sannolikhet för fallissemang (probability of default, ”PD”), dvs. risken för att en garanti måste infrias, och förlust givet fallissemang (loss given default, ”LGD”) enligt formeln:

$$Riskpremie_{old}^{i} = PD^{i} * LGD^{i}$$

PD är en funktion av kreditgarantins inomläge i förhållande till marknadsvärdet, storleken på företaget och vilken typ av kommun det rör sig om (ett inomläge kan beskrivas som det garanterade lånets förmånsläge, bedömt utifrån pantbrevssäkerheterna, i förhållande till andra lån med pantbrevssäkerhet i samma fastighet).

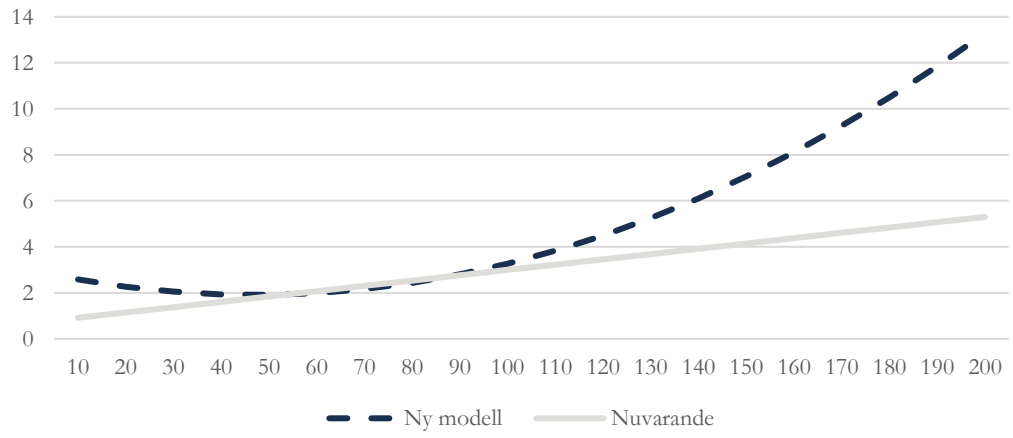
LGD är en funktion av graden av pantbrev då denna är starkt kopplad till möjlig återvinst vid ett fallissemang. Det antas att LGD vid 100 procent pantbrev uppgår till 30 procent och att det finns ett linjärt samband mellan graden av pantbrev och LGD. Detta ger ett linjärt samband mellan riskpremien och produkten av LGD och PD.

Den kreditgaranti som föreslås i denna promemoria innebär att nivån på garantin ska motsvara högst 90 procent av produktionskostnaden upp till högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea (BOA). Utifrån tidigare utfall baserat på den nuvarande nivån på högst 22 000 kronor per kvadratmeter BOA, görs antagandet att den höjda nivån skulle kunna innebära en kreditgaranti med ett inomläge på 200 procent jämfört med det bedömda marknadsvärdet. Även om detta är ett extremfall, kommer i vart fall dessa nya kreditgarantier sannolikt alla ha ett inomläge över 100 procent, på grund av att marknadsvärdet för bostäderna kan bedömas bli lägre än vad garantin medger utifrån produktionskostnaden. Detta innebär högre förlust-

risker. Det är den befintliga riskmodellen inte anpassad för eftersom den utgår från inomlägen upp till 90 procent. För att anpassa modellen behöver ytterligare antaganden göras och modellen behöver specificeras om, vilket kan genomföras på olika vis. Detta är bakgrunden till varför garantiavgiften blir högre och därför behöver subventioneras.

Genom att göra antaganden kopplat till Boverkets befintliga riskmodell kan vi komma fram till en ny modell. Boverkets befintliga modell används för att beräkna riskpremier för inomlägen upp till 90 procent, medan en ny modell används för inomlägen över 90 procent, där både PD och LGD är högre än i den befintliga modellen för att kompensera för både en ökande risk och en lägre möjlighet till återvinst (i intervallet 90–100 procent korrigeras dock inte LGD eftersom inomläget är lägre än 100 procent; LGD är således densamma i båda modellerna i detta intervall). I den slutliga modellen ökar riskpremien snabbare för inomlägen över 90 procent (riskpremiens nivå förändras *icke-linjärt* utifrån nivån på inomläget i och med att modellen för PD estimeras med andragradspolynom för inomläget, vilket innebär att risken förändras i enlighet med en kvadratisk funktion) än under 90 procent (riskpremiens nivå förändras *linjärt* utifrån nivån på inomläget). I figur 6 visas hur den befintliga respektive nya modellen förhåller sig till varandra genom att visa hur PD utvecklas beroende på inomläge i de båda modellerna. Exemplet gäller ett litet företag i en landsbygdskommun.

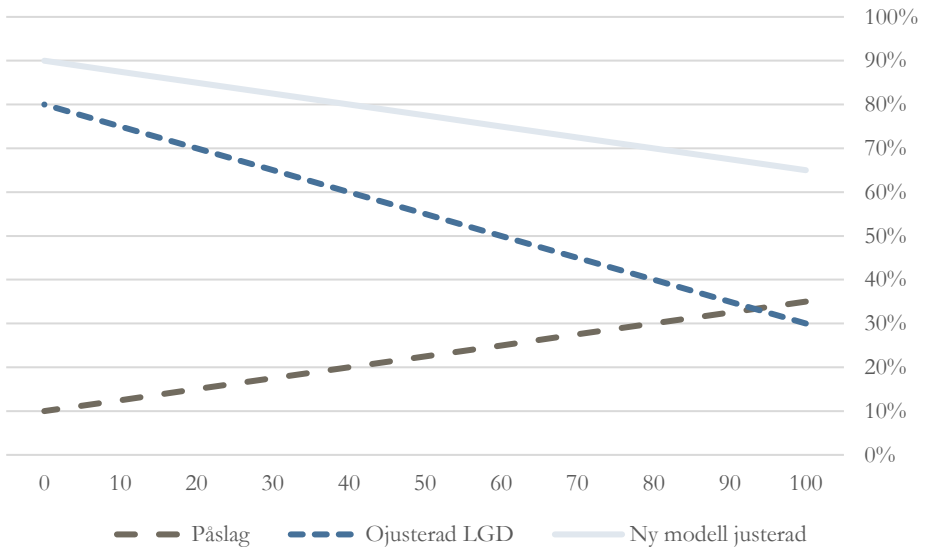
Figur 6 **Jämförelse av hur PD varierar med inomläge i befintlig modell och en ny icke-linjär modell.**



De två modellerna är relativt likartade vid inomlägen mellan 50 och 100 vilket främst är där det finns underlag. Skärningen mellan de två modellerna är runt 90 varefter den nya modellens kurvatur tilltar alltmer och beräknat

PD divergerar. Den nya modellen varierar mellan 2,8 vid ett inomläge på 90 och upp till 13,3 vid ett inomläge på 200.

Om produktionskostnaden och garantibeloppet överstiger marknadsvärdet, vilket den förslagna kreditgarantin förväntas innebära, är det inte längre 70 procent av garantins storlek som återvinns utan 70 procent av marknadsvärdet. Då blir förlusten högre än 30 procent. För att korrigera för detta justeras även LGD i den nya modellen efter inomläge, för att kompensera för relationen mellan produktionspris och marknadsvärde.

LGD kan variera mellan 30 och 80 procent i den befintliga modellen men i den nya modellen kommer LGD justeras efter inomläget och kommer då exempelvis variera mellan 65 och 90 procent vid ett inomläge på 200, se figur 7, och vid ett inomläge på 150 varierar LGD mellan 48 och 85 procent.

Figur 7 **LGD vid olika nivåer av pantbrev enligt befintlig modell, påslag och LGD i ny modell vid ett inomläge på 200.**