



Regeringskansliet

Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län (Fi 2022:A)

Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län (Fi 2022:A)	1
1. Inledning	3
1.1 Avgränsningar och begrepp	4
2. Bakgrund.....	6
2.1 Befolkningsutveckling.....	6
2.2 Bostadsbrist och god planberedskap men återlämnade markanvisningar	9
2.3 Hård inbromsning av bostadsbyggandet.....	10
2.4 Fly-in/fly-out och entreprenörsbostäder	11
3. Tillsammans för fler bostäder i attraktiva livsmiljöer	12
3.1 Det gemensamma målet.....	13
3.2 Länsstyrelsernas arbete för ett ökat bostadsbyggande	15
3.3 Aktörernas åtaganden	17
4. Att våga pröva sig fram	23
4.1 Vidare arbete	25
5. Förslag för fler bostäder i attraktiva livsmiljöer i etablerings- och expansionskommuner	26
5.1 Ett paket om tre insatser	26
5.2 Möjliggör för Norrlandsfonden att finansiera bostadsbyggande.....	28
5.3 Inför en kreditgaranti för bostadsbyggande i etablerings- och expansionskommuner	29
5.4 Inför en hyresförlustgaranti för nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner	32
5.5 Frågan om garantiavgifternas storlek och statsstöd	33
Bilaga 1: Förslag till förordning om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande i etablerings- och expansionskommuner	35
Bilaga 2: Förslag till förordning om statlig hyresförlustgaranti för nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner	39

1. Inledning

Den 29 juni 2023 tillsattes en utredare 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 är 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 ska redovisas senast den 15 juni 2024.

I uppdraget ingår 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”.

Föreliggande delrapport redovisar denna del av uppdraget.

Tidigt i utredningens arbete gjordes ställningstagandet att läget på bostadsmarknaden kräver att denna delredovisning ges hög prioritet. Det finns stora utmaningar för Bodens, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå kommuner att på kort tid planera och bygga en stor mängd bostäder och goda livsmiljöer. Byggbehovet är stort samtidigt som det ekonomiska läget påverkar byggbranschen. Förutom ökade produktionskostnader och hög inflation 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. Utredningen kommer att särskilt återkomma till situationen i Kiruna och Gällivare.

Under hösten och vintern 2023–2024 har utredningen samlat berörda kommuner och länsstyrelser, andra statliga myndigheter, fastighetsutvecklare, byggaktörer och banker i stor grupp, i mindre grupper samt i återkommande dialoger. Utredningen har även deltagit i möten som samlat samma bredd av aktörer arrangerade av Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län. I arbetet med att ta fram de förslag som presenteras i denna rapport har utredningen även tagit del av relevanta rapporter som redovisas genom källhänvisningar i texten.

1.1 Avgränsningar och begrepp

I detta avsnitt redovisas avgränsningar som utredningen har gjort och ett antal begrepp som används i delrapporten definieras.

Statliga insatser för ökat bostadsbyggande kan genomföras för samtliga delar av samhällbyggnadsprocessen. Utredningen har valt att lägga störst fokus vid finansiella verktyg och kostnadsdrivande/-sänkande faktorer. Detta eftersom utredningens samtal med berörda aktörer visade på en samstämmighet: den primära anledningen till att det för närvarande inte byggs tillräckligt många bostäder i berörda kommuner är att de finansiella risker som är förknippade med bostadsbyggande bedöms vara för höga, och att fastighetsutvecklarnas kalkyler inte går ihop. Andra faktorer, så som regleringen av delar av plan- och/eller markprocesserna, kan vara kostnadsdrivande men har i samtalen framställts som sekundära. Vår bedömning är att det är den sammanlagda osäkerheten som trots en hög efterfrågan till följd av nya etableringar har lett till ett minskat bostadsbyggande. Våra dialoger med de olika aktörerna har haft som syfte att minska osäkerheten.

Genomförbarhet har varit en annan avgränsande faktor för utredningen. Ambitionen har varit att presentera förslag som har potential till relativt snabb implementering. Utredningen har därför i första hand sökt förslag där det finns någon form av befintligt beredningsunderlag eller erfarenhet från liknande processer.

De förslag som lämnas i denna delrapport är riktade till etablerings- och expansionskommuner (se begreppsdiskussion nedan). Utvecklingen av förslagen har främst baserats på information om situationerna i Boden, Luleå och Skellefteå. Även Gällivare och Kiruna omfattas av begreppet etablerings- och expansionskommuner och således av de förslag som lämnas i denna rapport. Utredningen kommer dock att återkomma till utmaningar i dessa kommuner som är av särskild karaktär på grund av de stadsflyttar som genomförs här.

Etablerings- och expansionskommuner

I det följande används ”etablerings- och expansionskommuner” som här avser företrädesvis mindre kommuner som är i färd med, eller som planerar för, att ta emot stora industriella etableringar eller expansioner. Syftet med detta begrepp 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 industrierna. Utöver de fem kommuner i Norrbottens och Västerbottens län som är utpekade i utredningens uppdrag, är Karlskrona, Mariestad och Timrå 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. Förslagen är vidare utvecklade för att omfatta de arbets- och bostadsmarknadsregioner som de berörda kommunerna ingår i, s.k. funktionella analysregioner, FA-regioner.¹

Attraktiva livsmiljöer

Begreppet attraktiva livsmiljöer kan tolkas på flera olika sätt och kräver inringning för att vara användbart. Utredningen har valt att använda den definition av begreppet som används i rapporten ”Attraktiva livsmiljöer i norr”² som är resultatet av ett tvärdisciplinärt forskningsprojekt vid Luleå Tekniska Universitet (LTU). I denna finns två sammanhängande delar 1) den sociala miljön för människor och 2) den byggda miljöns utformning och innehåll. Vidare framhålls det subjektiva i attraktivitet, vilket innebär att det krävs ett aktivt arbete med att ta reda på människors behov och upplevelser av både den sociala och den byggda miljön, för att människor ska trivas på en plats, i en stad eller en viss livsmiljö.³

Att våra livsmiljöer består av såväl fysiska som sociala värden betonas även i propositionen Politik för gestaltad livsmiljö: ”Väl gestaltade och funktionella livsmiljöer, med framträdande estetiska och konstnärliga värden och beständiga material, ökar trivseln och därmed människors livskvalitet. Livsmiljön, och särskilt boendet, har en grundläggande betydelse för människors hälsa och välbefinnande.”⁴

Entreprenörsbostäder

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet entreprenörsbostäder. Här avses tillfälliga bostäder för anställda vid företag med koppling till de större industrietableringarna och industriexpansionerna, såväl de som bygger anläggningarna som industriföretagen. Dessa bostäder kan utgöras av

¹ Här avses de FA-regioner som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) beslutar om.

² <https://ltu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1700170/FULLTEXT01.pdf>

³ Ibid.

⁴ Prop. 2017/18:110.

befintliga flerbostadshus eller modulbostäder som blockhyrs, eller småhus som hyrs, av företag.

2. Bakgrund

Under de senaste åren har flera stora industriinvesteringar offentliggjorts, kopplade till fossilfri produktion och elektrifiering. Det är en omfattande industrialisering. Den samhällsomvandling som sker med anledning av detta är av en historisk omfattning. De kommuner som påverkas av industrialiseringen behöver växa mycket på kort tid, då efterfrågan på kompetens och arbetskraft inte kan tillgodoses av personer som i dag bor i de båda länen.

Utvecklingen kommer pågå över lång tid. Northvolt i Skellefteå ska vara fullt utbyggt 2025, med 6000 anställda. H2 Green Steels etablering i Boden räknar med 1500 anställda 2026, då första leveransen av fossilfritt stål ska göras. År 2030 ska fabriken vara fullt utbyggt, då med 2000 personer anställda. I Gällivare planerar Hybrit att öppna sin demonstrationsanläggning år 2027 med 239 personer anställda, där byggfasen beräknas ge 2000 temporära arbetstillfällen. Därefter planeras fler anläggningar i de båda kommunerna. Detta är några av de stora etableringar som just nu genomförs och planeras i de bägge länen. Utöver det har beslut tagits om flera följetableringar av liknande verksamheter, till exempel av underleverantörers verksamhet.

2.1 Befolkningsutveckling

De orter som är aktuella för en industriell nyetablering eller expansion kommer att behöva öka sin befolkning under kort tid. Behoven uppstår till följd av etableringen eller expansionen i sig och även av det som följer i dess spår när det gäller etablering av underleverantörer, behov av service, nya näringar osv.

Skellefteå ligger först ut i omställning och etablering och får därför tjäna som illustration. Kommunen ökade sin befolkning med 2 034 nya medborgare år 2023 och Skellefteå hade därmed 76 436 invånare vid årets slut. Det kan jämföras med 72 723 år 2017 då beslutet om Northvolt fattades. Utöver den folkbokförda befolkningen finns många nya medarbetare vid fabriken eller andra verksamheter som uppstått i dess spår som ännu inte bosatt sig permanent bland annat till följd av brist på bostäder. I statistiken finns inte heller de tusentals personer som bor tillfälligt i entreprenörsbostäder.

Skellefteå är ett exempel på en ort som ”återindustrialiseras”. I Sverige finns ett stort antal orter som under 1900-talets första hälft industrialiserades till följd av olika gynnsamma förutsättningar, så som naturtillgångar, energi eller infrastruktur. Många av dessa, även Skellefteå, har under de senaste decennierna präglats av demografisk stagnation eller till och med tillbakagång. Ett ökande antal av dessa återindustrialiseras nu som en följd av snabba omvärldsförändringar och förändrade värdekedjor. Utredningen har noterat ett mycket stort intresse för utredningens arbete från denna typ av kommuner från olika delar av landet.

Etableringen av Northvolt i Skellefteå grundades i ett långsiktigt förändringsarbete i kommunen för att bryta demografisk stagnation och gå in i utveckling och expansion. Utredningens bedömning efter många samtal med företrädare från kommunen är att expansionstakten och den beräkning av hur mycket befolkningen kan tänkas öka vida överstiger det som man bedömde när planerna antogs. Den befolkningsutveckling som nu pågår styrker att en möjlig befolkningsutveckling till nivån 90 000 är fullt möjlig inom en tioårsperiod.

Det är i sammanhanget även intressant att belysa Umeås utveckling från 1970 och fram till nu. 1965 bildades Umeå universitet utifrån utbildningar kring odontologi och medicin. Idag är universitetet ett komplett lärosäte med stor nationell och internationell tillströmning av studenter. 1970 var Umeås befolkning 69 547 vilket var mindre än Skellefteås. Sedan 1970 har kommunen ökat stadigt och har idag 132 235 medborgare. Etableringen av ett lärosäte har på så sätt haft samma positiva effekt som en riktigt stor industrietablering.

Luleås befolkningsförändringar ser annorlunda ut jämfört med Umeå. Den industriella profilen är mer framträdande genom SSAB, delar av LKAB men också många andra verksamheter. Etableringen av en högskola sker först 1971 och högskolan blir universitet 1997, långt senare jämfört med Umeå. Luleå tekniska universitet har färre fakulteter jämfört med Umeå och har på så sätt inte samma förutsättningar som Umeå. Stålkrisen vid 1970-talets slut gör sig gällande i statistiken, den demografiska stagnationen mellan 1977 och 1989 är tydlig. Därefter har kommunen vuxit och närmar sig idag 80 000 invånare (79 244 år 2022).

Boden har de senaste 50 åren en befolkningsutveckling som ser ut som en berg- och dalbana. Från 27 032 år 1970 till 30 570 år 1993 till 27 408 år 2009. Tillbakagången förklaras till stor del av nedläggning av regementen. Kommunen har därefter haft en svag ökning. Utöver etableringen av stålföretaget H2 Green Steel kommer framför allt Forsvarsmaktens återetablering innebära en ny befolkningsökning. Med stor sannolikhet kommer Luleå och Boden att växa samman till en region med en alltmer integrerad arbets- och bostadsmarknad. En ökad inpendling från andra kringliggande kommuner kan förutses.

De båda malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna genomgår en omfattande förändring till följd av att bostäder och andra byggnader måste flyttas på grund av gruvverksamheten. Dessa båda stadsflyttar är mycket omfattande, vilket bland annat belyses i analyser som utredningen har tagit del av.⁵ Båda kommunerna har präglats av befolkningsminskning. För Gällivares del från 25 413 år 1970 till 17 420 år 2022. Motsvarande för Kiruna är från 30 639 till 22 423. Detta är en följd av omstrukturering inom gruvindustrin och även aktiva statliga insatser för utflyttning. De stora investeringar som nu aviserats från en rad olika industriföretag och som berör båda kommunerna innebär på nytt en befolkningsökning. De båda kommunerna planerar således för nya bostäder för att tillgodose dessa behov. Som tidigare nämnts har utredningen för avsikt att särskilt återkomma till den framtida utvecklingen i dessa båda kommuner.

I Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten slår Peter Larsson fast att den främsta utmaningen för etableringarna och expansionerna handlar om att skapa förutsättningar för en stor inflyttning till alla de berörda orterna.⁶

En viktig sådan förutsättning är tillgång till bostäder i attraktiva livsmiljöer. Återstoden av detta kapitel syftar till att, i kort sammanfattning, beskriva nuläget vad gäller sådan tillgång.

⁵ LI2024/00345 och LI2023/03258

⁶ KN2023/00603

2.2 Bostadsbrist och god planberedskap men återlämnade markanvisningar

Boden, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå uppger alla att det råder bostadsbrist i kommunen. Utbudet av bostäder har inte varit tillräckligt för att tillgodose efterfrågan i någon av dessa kommuner under de senaste åren.⁷

I samtliga berörda kommuner är planberedskapen god. Länsstyrelsen i Västerbottens län skriver i bostadsmarknadsanalysen för 2023 att på ”flera håll i länet har kommunerna de senaste åren arbetat med att ta fram både nya översikts- och detaljplaner för att få fram mer byggbar mark. Det även i kommuner med knappa resurser och kompetens att använda i planeringen”.⁸ Kommunerna har trots knappa resurser lagt in en extra växel för att höja sin planberedskap.

Ett utlåtande från Bodens mark- och exploateringschef illustrerar:

”Nuvarande planberedskap möjliggör en bostadsproduktion uppgående till cirka 1500 lägenheter (hyres- eller bostadsrätter) samt ca 150 småhus (rad/kedjehus eller friliggande). Den absoluta majoriteten av dessa objekt är belägna på kommunal mark. För dessa möjliga bostadsprojekt finns således byggrätter i gällande detaljplan och färdig kommunal infrastruktur i form av gator, VA etc.”⁹

Situationen är liknande i de andra fyra berörda kommunerna. Kommunernas planberedskap är inte ett hinder för bostadsbyggandet i Norr- och Västerbottens län. Utlåtandet från Bodens mark- och exploateringschef fortsätter: ”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.”¹⁰ Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå rapporterar samma situation, det vill säga att markanvisningar löper ut eller lämnas tillbaka. Länsstyrelsen i Västerbotten skriver i bostadsmarknadsanalysen 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

⁷ Bostadsmarknadsanalys Norrbottens län 2023, Bostadsmarknadsanalys Västerbottens län 2023.

⁸ Bostadsmarknadsanalys Västerbottens län 2023.

⁹ Diarienummer i Regeringskansliet: Li2024/00353.

¹⁰ Ibid.

försöker lösa ut byggaktörer som sitter på byggrätter för att hitta alternativa intressenter. Det allmännyttiga bostadsbolaget Skebo har också tagit över markanvisningar. Skebo planerar att fram till 2027 investera cirka 3,5 miljarder. Allmännyttan kan dock inte ensamma svara för ett byggande som motsvarar den efterfrågan och de behov som finns.¹¹

2.3 Hård inbromsning av bostadsbyggandet

Den under 2023 mycket snabba förändringen av inflation och räntor har lett till en hård inbromsning av bostadsbyggandet i hela landet, skriver Boverket sin byggprognos. Antalet påbörjade bostäder minskade med 55 procent under 2023 i förhållande till året före. I år, 2024, kan takten komma att falla ytterligare. Markant försvagad köpkraft hos hushållen, samtidigt med trefaldigade bostadsräntor och en kraftig ökning av byggkostnaderna under de senaste åren bidrar till att bostadsbyggandet faller mycket snabbt.¹²

Boverket prognostiserade i juni 2023 att byggandet kommer att minska i hela landet. Myndigheten bedömer dock att förutsättningarna för nyproduktion av hyresrätter och bostadsrätter kommer att vara som svagast utanför de starkaste bostadsmarknaderna, bland mindre och mellanstora kommuner. ”I de mellanstora och mindre orterna i främst norra Sverige där de gröna industrierna växer snabbt är utmaningen att få till en stor produktion i förhållande till beståndets storlek och prisnivå”, skriver Boverket.¹³ Ett varaktigt avstannat bostadsbyggande innebär stora risker för de orter som nu är mitt inne i en kraftfull befolkningstillväxt men där det saknas permanenta bostäder.

Utredningen samlade vid ett möte i oktober fastighetsutvecklare som återlämnat markanvisningar i Boden, Luleå och Skellefteå. I sammanfattning lyfte de närvarande aktörerna att kalkylen var omöjlig få ihop i de aktuella projekten, med svårigheter på både intäkts- och kostnadssidan. Sedan pandemin har kostnadsökningarna varit signifikanta. Under den senaste tiden har dessutom höjda räntor ökat problemen, då bostadsrättspriserna faller. Vidare angav flera mötesdeltagare att det är det svårt att hitta finansiering, då investerarnas intresse är lågt på grund av osäkerhet om avkastningsnivån. Alla instämde dock inte, utan lyfte i stället höga mark- och

¹¹ Bostadsmarknadsanalys Västerbottens län 2023.

¹² Boverkets reviderade byggprognos oktober 2023.

¹³ Boverkets byggprognos juni 2023.

byggpriser, medan ytterligare andra i stället framhåller är investeringsviljan och avkastningskraven som de största utmaningarna.

Vid ett annat möte samtalade utredningen med banker verksamma i Västerbottens län om deras perspektiv på bostadsmarknaden. Flera av deltagarna vittnade om att de varit med under flera tidigare upp- och nedgångar i konjunkturen men att läget för närvarande är unikt: det är ett läge när bankerna inte ens får in förfrågningar om lån för bostadsbyggande – då fastighetsutvecklarna inte får ihop kalkylerna eller den egna finansieringen.

2.4 Fly-in/fly-out och entreprenörsbostäder

Det är ur flera perspektiv önskvärt att inflyttad arbetskraft väljer att långsiktigt bosätta sig i de berörda kommunerna. Det skulle bland annat öka kommunernas skatteintäkter och förbättra deras möjlighet att erbjuda en bra välfärd för samhället. Attraktiva bostäder och livsmiljöer är förutsättningar för en långsiktig hållbar rekrytering. Alternativet kan bli miljöer med stort inslag av till exempel temporära bostäder med bristande social och miljömässig hållbarhet. En sådan utveckling riskerar medföra att industrietableringarnas potential för hållbart samhällsbyggande inte fullt ut realiserar.

En för stor grad av tillfälliga entreprenörsbostäder, riktade till arbetskraft genom fly-in/fly-out, kan ge negativa konsekvenser så som bristande upplevelse av tillhörighet och känsla av ökande otrygghet. En för låg grad av entreprenörsbostäder leder i sin tur till att företagen köper upp de befintliga bostäderna och därigenom försvårar för de nuvarande invånarnas bostadsförsörjning.

En relativt stor del av de som arbetar i Norrbottens och Västerbottens län är inte permanentboende i den kommun de arbetar, utan pendlar in från andra håll. Gällivare och Kiruna kommun uppskattar att ca 10–15% av de som arbetar i kommunen är personer som inte är skrivna där utan pendlar in från andra kommuner i länet, övriga Sverige och från utlandet. Troligtvis är den siffran i underkant. Detta skriver tidigare utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbotten och

Västerbottens län, Eva Nordström. Hon konstaterar också att detta gäller flertalet av de andra berörda kommunerna.¹⁴

Vid planering för entreprenörsbostäder i större skala saknas tillräckligt kunskapsunderlag, bland annat avseende förutsättningar för lokalisering, konsekvenser i allmänhet och om konsekvenser för social hållbarhet i synnerhet, konstaterar Länsstyrelsen i Norrbottens län i sin bostadsmarknadsanalys för år 2023.¹⁵ Myndigheten har därför inlett ett arbete, tillsammans med bland andra Länsstyrelsen i Västerbottens län, för att öka kunskapen på detta område. Den senare länsstyrelsen konstaterar också i sin bostadsmarknadsanalys att de erfarenheter som nu skapas i Västerbotten och Norrbotten kommer generera värdefull kunskap om hur snabba och stora företagsetableringar kan hanteras på ett socialt hållbart sätt.¹⁶ Utredningen konstaterar att kunskap rörande entreprenörsbostäder behöver öka och kommer därför att följa frågan.

3. Tillsammans för fler bostäder i attraktiva livsmiljöer

Under de möten utredningen haft under hösten, i olika konstellationer med kommuner, länsstyrelser, byggaktörer, bostadsutvecklare och industriföretag, har en känsla av samhörighet uppstått – ”detta behöver vi göra tillsammans”. I stället för att lista insatser som någon annan behöver göra för att det ska vara möjligt att åstadkomma fler bostäder i attraktiva livsmiljöer har dessa aktörer samlats inom sina olika grupper och arbetat fram egna åtaganden – ”det här kan *vi* (till exempel byggaktörer) göra för att bidra”. Dessa åtaganden har utredningen samlat in, se vidare avsnitt 3.2 och 3.3. Med utgångspunkt i den beskrivna tillsammanskänslan gör utredningen bedömningen att det finns goda möjligheter att åtagandena kan leda till regionala och/eller lokala överenskommelser. Det övergripande målet, som utredningen formulerat och som aktörerna instämmer i, är att tillsammans och snabbare än vanligt åstadkomma fler bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer i Norrbottens och Västerbottens län.

För en sådan inriktning, regionala och/eller lokala överenskommelser, finns just nu ett tidsmässigt momentum. Insikten om den kris som bostadsmarknaden och därmed bostadsbyggandet befinner sig i finns hos samtliga parter. Hos alla finns samtidigt en vilja att tillgodose det stora

¹⁴ Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/02240.

¹⁵ Bostadsmarknadsanalys Norrbottens län 2023.

¹⁶ Bostadsmarknadsanalys Västerbottens län 2023.

behovet av ytterligare bostäder som återindustrialiseringen innebär. Dock ser de enskilda aktörerna ingen möjlighet att var och en för sig ta initiativ, eller vara den som slår knut på sig själv för att tillgodose behovet. Ett gemensamt agerande skulle däremot kunna få i gång en process som leder till att nya beslut om bostadsinvesteringar fattas.

I idén om lokala och/eller regionala initiativ med grunden i stora företagsetableringar och samhällsutveckling, finns ett tydligt drag av pilotverksamhet. Här finns potential att lägga grunden för liknande upplägg i andra delar av Sverige framöver. Det är särskilt viktigt med tanke på fler möjliga etableringar (som bland annat Business Sweden driver) och fortsatt industriell omställning och återindustrialisering. Se vidare kapitel 4.

De åtaganden som utredningen tagit del av bör i lämplig form paraferas, välsignas, av regeringen genom ett paket av stimulansinsatser. Vad utredningen föreslår att ett sådant paket bör innehålla beskrivs i kapitel 5.

3.1 Det gemensamma målet

Nedan följer några preciseringar av det övergripande målet att tillsammans och snabbare än vanligt åstadkomma fler bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer i Norrbottens och Västerbottens län.

Snabbare än vanligt...

Berörda industriföretag rekryterar, och kommer framöver att behöva rekrytera, en stor mängd personal som idag inte bor på den aktuella orten. För att kunna erbjuda dessa personer goda bostäder och miljöer där de trivs och vill bosätta sig permanent kommer dessa bostäder och miljöer behöva komma på plats snabbare än vad som hade krävts om orten haft en linjär befolkningsutveckling. Alternativet är att företagen baserar sin verksamhet på en stor del arbetskraft som finns på plats endast under kortare perioder, (fly-in/fly-out).

Fler bostäder...

Det tillskott av bostäder som krävs för att berörda kommuner ska kunna växa hållbart kommer att behöva ske genom nyproduktion i kombination med ett mer effektivt nyttjande av det befintliga bostadsbeståndet. Det deluppdrag som utredningen har och som redovisas i denna rapport är avgränsat till statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande, alltså nyproduktion. Utredningen konstaterar dock att det finns potential, inte

minst ur ett hållbarhetsperspektiv, att ta om hand, renovera och utveckla det befintliga beståndet och att det kommer att vara nödvändigt.

För vidare analys av marknadsförutsättningar samt behov av och efterfrågan på bostäder i Västerbottens och Norrbottens län hänvisar utredningen vidare till de analyser som respektive länsstyrelse nyligen har tagit fram.¹⁷

...i attraktiva livsmiljöer

Det är önskvärt att inflyttad arbetskraft väljer att stanna kvar och bosätta sig i de berörda kommunerna. Attraktiva livsmiljöer och goda bostäder är förutsättningar för att människor ska vilja bosätta sig på en plats. Det är därför viktigt att utvecklingen av såväl det befintliga som det tillkommande bostadsbeståndet sker med omsorgsfull gestaltning och hög arkitektonisk kvalitet. Samtidigt som det omgivande samhället kan tillgodose en snabbt ökad efterfrågan på kulturutbud, kommunikationer, friluftsliv, hälso- och sjukvård, förskolor, skolor och så vidare.

Att prioritera god gestaltning i projekt som sker under tidspress är inte nödvändigtvis enkelt. Till stöd och/eller inspiration för de aktörer som trots det har föresatt sig att göra det möjligt finns flera pågående initiativ. Bland dessa kan nämnas:

Arctic Design Center, som är en samlande nod för politiken för gestaltad livsmiljö i Norr- och Västerbotten. Med kunskap om arkitektur, design, konst och kulturarv bidrar Arctic Design Center till att höja kvalitén i gemensamma miljöer och skapa social hållbarhet. I den gröna omställningen är centrets uppgift att öka kunskapen om hur man skapar goda livsmiljöer med människan i centrum. Med fokus på tvärspektoriell samverkan bidrar centrets utvecklingsprojekt med framåtblickande kunskap som stärker förutsättningarna för Sverige att nå FN:s globala hållbarhetsmål.

¹⁷ Marknadsförutsättningar och behov av bostäder i Västerbotten:

<https://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2023/marknadsforutsattningar-och-behov-av-bostader-i-vasterbotten.html>

Analys av marknadsförutsättningar, efterfrågan och behov av bostäder i Norrbottens län:

<https://www.lansstyrelsen.se/norbotten/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2024/analys-av-marknadsforutsattningar-efterfragan-och-behov-av-bostader-i-norbottens-lan.html>

Visioner i norr steg 2 är ett samverkans- och innovationsprojekt med tonvikt på gestaltning inom ramen för Rådet för hållbara städer.¹⁸ Projektet är en fristående del av del 1 som genomfördes under 2021. Goda livsmiljöer formas av kontinuitet, flera perspektiv och lokal platskänedom. Med den utgångspunkten och i utmaningen att på kort tid planera och bygga en stor mängd bostäder och parallellt skapa långsiktigt goda livsmiljöer där de inflyttande och de redan boende på platserna ges möjlighet att inkluderas, fortsätter nu arbetet inom Visioner i norr.

3.2 Länsstyrelsernas arbete för ett ökat bostadsbyggande

Länsstyrelserna i de båda länen har samlat berörda aktörer, privata såväl som offentliga, till samtal och agerande i samverkan för ett ökat bostadsbyggande. Utredningen har varit delaktig i detta arbete och erfar att det, länsstyrelsernas insatser, kommer att utgöra ett viktigt sammanhang för regionala och/eller lokala överenskommelser.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västerbottens län har under 2023 tagit fram en analys av marknadsförutsättningar och behov av bostäder i Västerbotten.¹⁹ Databasen kommer att uppdateras årligen för att utvecklingen ska kunna följas närmare.

Bostäder Västerbotten (BoVä) är en konjunkturöverbryggande samverkan mellan offentliga och privata aktörer och syftar till att överbrygga konjunkturedgångens effekter för bostadsbyggandet i länet. Initiativet tar avstamp i samverkansdialog för fler bostäder som hölls på länsresidenset i Umeå den 9 oktober. Samverkan bygger på frivillighet och ska upplevas som meningsfull och värdeskapande. Samverkan syftar till att skapa förutsättningar för ett fortsatt högt bostadsbyggande genom att öka insikter om förutsättningar och behov mellan berörda parter, ge möjlighet att bearbeta utmaningar tillsammans samt ge en plattform för påverkan. Målgruppen för BoVä är aktörer som beställer, planerar, granskar, ritar, finansierar och bygger bostäder i Västerbottens län. Samtliga kommuner

¹⁸ Rådet för hållbara städer grundas i ett regeringsbeslut och är samarbete mellan tolv myndigheter som ska stärka kommunernas förutsättningar att utveckla levande och hållbara städer och samhällen. I rådet finns också representanter för Länsstyrelsen och kommunerna. Det nuvarande uppdraget om Rådet för hållbara städer gäller till och med den 31 december 2030.

¹⁹ Marknadsförutsättningar och behov av bostäder i Västerbotten:
<https://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2023/marknadsforutsattningar-och-behov-av-bostader-i-vasterbotten.html>

bjuds in men fokus är fortsatt på de kommuner där bostadsbristen är som störst för att kunna kompetensförsörja den gröna samhällsomvandlingen.

Inom ramen för BoVä har en styrgrupp tillsats. Styrgruppen har tagit fram förslag på målbild för den fortsatta samverkan. Målbilden baseras på kommunernas bedömda bostadspolitiska mål. Avsikten är att kunna följa upp målsättningen löpande vad gäller planerade och faktiska byggstarter liksom inflyttningsbara bostäder. Genom en närmare offentlig och privat samverkan, samt genom att kontinuerligt mäta nuläget på bostadsmarknaden mot uppsatta mål kan berörda aktörer och stat få bättre förståelse för glappet mellan behov och vad som faktiskt kan uppnås utifrån de verktyg och resurser aktörer regionalt lokalt själva förfogar över. För 2024 kommer fokus ligga på följande frågor inom ramen för BoVä:

- Mäta och följa upp planerade och faktiska byggstarter
- Flexibla detaljplaner; vad innebär flexibla detaljplaner, vad är hinder och risker och hur kan de hanteras?
- Hur säkerställer vi rätt kvaliteter, långsiktighet och hållbarhet i ett pressat ekonomiskt läge?
- Vad är en ”attraktiv byggrätt” i en lågkonjunktur?
- Affärsmodeller; var finns möjligheterna för nyproduktion/renovering och hur möjliggör kommunerna detta?
- Vad kan hålla tillbaka bygg- och produktionskostnader?

Mål: ”Bostäder Västerbotten (BoVä) ska genom offentlig och privat samverkan överbrygga konjunkturedgångens effekter 2023–2027 för bostadsmarknaden i Västerbotten. Med en hållbar samhällsomvandling i fokus och med sikte på 20 000 långsiktigt hållbara bostäder till 2030 ska vi, med de resurser och verktyg som står oss till buds, tillsammans upprätthålla takten i bostadsbyggandet.”

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Behovet av fördjupad kunskap om kommunernas bostadsmarknader har identifierats av Länsstyrelsen i Norrbotten, som därför har arbetat fram en fördjupad bostadsmarknadsanalys 2023. Rapporten ska stödja kommuner och övriga aktörer i planeringen för ett ökat bostadsbyggande.²⁰

²⁰ Analys av marknadsförutsättningar, efterfrågan och behov av bostäder i Norrbottens län: <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2024/analys-av-marknadsforutsattningar-efterfragan-och-behov-av-bostader-i-norrbottens-lan.html>

Länsstyrelsen i Norrbotten ser särskilda behov av åtgärder för att stödja bostadsbyggandet och en fungerande bostadsmarknad. Bland annat har därför en styrgrupp för dialog och samverkan bildats, med avstamp i de dialoger som fördes på ”Samtal på Residenset” den 17 november 2023. Arbetet syftar till att utveckla konkreta förslag för att gemensamt främja bostadsbyggandet i länet i nära samverkan mellan aktörer. Detta är ett arbetssätt med inspiration från de erfarenheter, metoder och processer som AGON²¹ bidragit till.

Länsstyrelsen i Norrbotten har också tagit initiativ till en arbetsgrupp om entreprenörsbostäder. Syftet är att ta fram ett kunskapshöjande material till kommunerna som stöd i deras planering. Vidare har myndigheten under 2022–2023 hanterat regeringsuppdraget Stöd till innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt. De utbetalade stöden har lett till flertalet kommunala projekt.

För att skapa samsyn om vad gestaltad livsmiljö är och hur man på bästa sätt kan använda det för att skapa ett attraktivt län som attraherar kompetens och nya invånare, samtidigt som de som redan bor här ska känna sig delaktiga i den accelererade utveckling som sker, har länsstyrelsen i Norrbotten startat ett Råd för gestaltad livsmiljö i samverkan med flertalet av länets aktörer.

3.3 Aktörernas åtaganden

I slutet av oktober 2023 bjöd utredningen in representanter för industriföretag, fastighetsutvecklare, byggföretag, kommuner och statliga myndigheter till en workshop för fler bostäder i attraktiva livsmiljöer i Norrbottens och Västerbottens län. Vid ett av momenten under workshopen arbetade deltagarna i mindre grupper, aktörsgroupsvis, kring frågorna ”Hur kan vår sektor bidra till att nå målet? Hur kan min organisation bidra till att nå målet?” och uppgiften ”Identifiera tre sätt på vilka andra aktörer/organisationer skulle kunna agera för att vi tillsammans ska nå målet.” Det utgjorde startpunkten för de samtal som utredningen därefter haft bilateralt med representanter för de olika grupperna, och det arbete som grupperna gjort internt. De inspel som utredningen fått om vad de olika aktörerna anser att andra kan göra för att bidra till ett ökat bostadsbyggande har bidragit till utredningens analysarbete, och ligger även till grund för

²¹ AGON är en samverkansform som sedan 2021 arbetar för att korta ledtiderna i den gröna industriella omställningen i Norrbotten. Nätverket sammankallas av landshövdingen i Norrbottens län Lotta Finstorp. Med i AGON är privata och offentliga aktörer av särskild betydelse för att accelerera den gröna omställningen i Norrbotten.

förståelsen hos samtliga parter att detta är ett tillsammansarbete. I detta avsnitt presenteras de åtaganden som de olika aktörsgrupperna är redo att göra för egen del, för att bidra till målet att snabbare än vanligt åstadkomma fler bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer i Norrbottens och Västerbottens län.

Nedan följer först, i bokstavsordning, kommunernas respektive åtaganden. Därefter, i bokstavsordning, de privata aktörernas åtaganden. Dessa inspel är skrivna av kommunerna och de privata aktörerna, och i de fall där ”vi” förekommer i texten hänvisar dessa till respektive avsändare.²²

Bodens kommun

Boden har under många år arbetat med dessa frågor; alltifrån förvaltnings- och bolagsövergripande systematiserat arbete i samhällsbyggnadsprocesser och tydligt samarbete med marknadens olika aktörer. För att få detta att fungera krävs det förstnämnda. Kommunens planberedskap är god och ett aktivt arbete med försäljning bedrivs. Kommunen har också under många år erbjudit möjlighet till tomträtt med gratis avgift de första fem åren.

Luleå kommun

Luleå kommun arbetar kontinuerligt med att utveckla processer och arbetsmetoder för ökad effektivitet och kvalitet vid planering och byggande. Pågående utvecklingsarbete omfattar framför allt samverkan med olika aktörer och effektiva metoder för planering i komplexa miljöer. Exempelvis:

- Designdriven dialog för tidig samverkan med fastighetsaktörer i detaljplaneprocessen.
- Råd innan samråd för tidig och kontinuerlig dialog med länsstyrelsen i detaljplaneprocessen.
- Agil arbetsmetod och digitalt detaljplaneprogram för planering och samordning av intressen inom Luleå industripark.
- Testbädd för innovation vid planering, byggande och drift på den nya stadsdelen Hertsöheden.
- Samverkan med Bodens kommun inom områdena Leva & Bo, Kommunikation, Kompetensattraktion och Infrastruktur.
- Utmanande, genomförbara och uppföljningsbara kriterier för minskad klimatpåverkan vid markanvisningar i samarbete med bygg- och fastighetsbranschen och Bodens kommun

²² Samtliga inspel har samma referens, diarienummer i Regeringskansliet: LI/2024/00353.

- Utveckling av bygglovsprocessen med fokus på dialog.

Åtaganden. För att öka takten i bostadsbyggandet åtar sig Luleå kommun att särskilt arbeta med följande:

- Kapa ledtider i genomförande av bostadsbyggnadsprojekt genom att:
 - Upprätthålla planberedskap för minst 2500 bostäder över tid.
 - Tillgodose behovet av samordnad dialog med kommunen i tidiga skeden, exempelvis genom Byggdialogen.
 - Vidareutveckla och bredda arbetssätt kring ”råd före samråd” med länsstyrelsen och andra aktörer.
 - Utveckla nya arbetssätt kring dialog och delaktighet för medborgare och intressenter.
- Fortsätta att, i samverkan med bygg- och fastighetsaktörer, utveckla arbetssätt och kriterier för markanvisning som bidrar till hållbar samhällsutveckling och är utmanande, genomförbara och uppföljningsbara.
- Ta fram en plan för entreprenörsbostäder och säkerställa arbetssätt för att omhänderta behovet och underlätta etablering.
 - Genomföra pilotprojekt ”Permanent bostäder för tillfälliga arbetare”
- Ta fram en genomförandeplan utifrån översiktsplanen som tydliggör prioriteringsordning och ger långsiktig förutsägbarhet för bostadsaktörer
- Alltid söka möjligheter tillsammans med andra aktörer

Skellefteå kommun

Skellefteå kommun har arbetat offensivt och i nära samarbete med näringslivet och andra aktörer, och planerar och bygger för att skapa 10 000 fler bostäder till år 2030. Ett stort antal bostäder har redan tillskapats. Ett förändrat arbetssätt från projektutvecklande till direkt dialog med aktörer för att identifiera finansieringslösningar har bidragit till snabbare process och kortare ledtider.

År 2017 gjorde kommunala bostadsbolaget Skebo, Riksbyggen, Heimstaden och Lindbäckens en gemensam avsiktsförklaring och år 2019 bildades det gemensamma fastighetsbolaget ”Byggrätt Norr” vars första mål var att genom utökat samarbete färdigställa 1000 bostäder år 2024.

Kommunen har sett till att snabbt och mer effektivt tillgängliggöra byggbar mark. Vid exploatering har kommunen tagit kostnader för till exempel sanering av markföroreningar som normalt sett tas av aktören och i ett projekt tagit delar av kostnaden för dyra parkeringslösningar. Kommunen har erbjudit byggherrar etablering med tomträtt, och även erbjudit aktörer att skjuta på betalningen för mark för att underlätta för byggstart.

Kommunen låter det allmännyttiga bostadsbolaget ta ett stort ansvar. Skebo planerar närmaste åren för miljardinvesteringar, vilket innebär att de under 4-5 år kommer att budgetera och planera för större bostadsinvesteringar än det nuvarande totala marknadsvärdet på bolaget. Skebo kommer därmed att nästan fördubbla beståndet på tio års sikt där tyngdpunkten ligger på de första fem åren. Kommunen har ändrat ägardirektiven för bolaget och sänker avkastningskravet, och accepterar därmed en sänkt soliditet för att hålla i gång byggandet. Skebos satsningar ska ses i ljuset av att bolaget också i ett tidigare skede, för att skapa utrymme för fler privata bostadsaktörer på marknaden i Skellefteå, sålt en ansevärd del av sitt bestånd.

Kommunen skapar mer generella detaljplaner på kortare tid än tidigare. Vidare har kommunen effektiviserat bygglovsprocessen. Att söka bygglov är svårt. Genom att satsa stort på bland annat förarbetet och bra rådgivning har procentsatsen vad gäller kompletteringar sjunkit från 87 procent till 53 procent i Skellefteå.

Kommunstyrelsen har beslutat att ge ett uppdrag till kommunledningskontoret att upphandla bostadsrätter till ett värde upp till 50 miljoner kronor, vilka är tänkta att upplåtas av kommunen som temporära hyresbostäder. Detta för att kommunen ser ett behov av att bistå med en lösning för behovet av temporära bostäder som behövs för att hantera kompetensförsörjningen.

Kommunen har, för att ytterligare understryka vikten av att den tar situationen på största allvar, inrättat en organisationsövergripande insatsstyrka för bostadsfrågan. Två bostadsteam som arbetar sektors- och förvaltningsövergripande arbetar för att skapa 1200 permanenta bostäder per år som är inflyttningsklara år 2025 och 2026, samt att skapa 1500 nya tillfälliga bostäder under 2024 för att täcka gapet om permanent bostadsbyggande inte når målen. Inom ramen för insatsstyrkan arbetar kommunen med flera insatser:

- Kommunen understödjer arbetet med att omvandla lokaler till bostäder. Det handlar till exempel om kontorsytor.
- Bostadslots. Utifrån satsningen ”Bostadshjälte” där medborgare uppmanas upplåta möjlig boyta genomförs nu också ”Matching Monday” för uthyrare och hyresgäster.
- Strukturuomvandling av kommunalt campingbestånd som bland annat innebär nybyggnation av campingstugor med standard för åretruntboende och med två separata sovrum för att passa familjer.
- Insatser för att möta behovet av småhus för uthyrning diskuteras med privata aktörer, och kommunen undersöker möjligheten att uppföra tillfälliga bostäder på en yta som ännu inte är detaljplanerad. Dessa bostäder kan i sådana fall vara moduler eller byggas som permanenta bostäder på tillfälliga bygglov som i ett senare skede skulle kunna permanentas.

Fastighetsägarna MittNord

Fastighetsägarna skall, genom att vara en samlande röst för sina medlemmar och deras samhällsbyggande roll, vara bidragande i samtal och gemensamma aktiviteter med aktörer så som byggföretag, kommuner, länsstyrelser och andra när det kommer till bostadsförsörjningsfrågor. I det sammanhanget verkar Fastighetsägarna för en översyn av regelverket för bostadsbyggande. Fastighetsägarna undersöker vilka undantag som kan tillåtas för att göra bostadsbyggandet tids- och kostnadseffektivt. Det gäller också faktorer som påverkar ökade ledtider och synliggör lösningar som underlättar bostadsbyggandet.

Fastighetsägarna skall vara en sammankallande part till frivillig platsamverkan som främjar befolkningstillväxt genom trygga och attraktiva platser och verka för att medlemmarna tar ett större ansvar i samhällsbyggandet genom att vara med i tidiga skeden av de lokala utvecklingsprocesserna.

Industriföretagen H2 Green Steel, Northvolt, LKAB

Förslag: Skapa en bostadsaccelerator. Flera industriaktörer har inom ramen för det tillsammansarbete som initierats av utredningen öppnat för möjligheter att minska riskerna för fastighetsutvecklare på en svagare eller osäker marknad. Det kan ske genom hyresgarantier, blockhyra eller bostadsrättsköp, där en accelererad effekt skulle nås genom en partsmodell med staten. Storleken och formerna för detta måste anpassas från fall till fall, beroende på ortens och industrins förutsättningar och risker. Ett bolag med

stabil kassaflöde och stora egna tillgångar har en ekonomisk möjlighet, medan ett start-up-bolag har andra. Industrier som gör mångmiljardinvesteringar i nya projekt eller omställning, kan inte också ta fullt ansvar för en bygg- och bostadsmarknad som med så kraftig efterfrågan borde ha goda förutsättningar att fungera på egna meriter. Det riskerar också att bli brukssamhällen där allmän infrastruktur och samhällsservice blir beroende av ett företags goda vilja. Ett företag som LKAB tar till exempel redan stort ansvar för bostads- och lokalförsörjning genom sitt bostadsbolag, just för att det inte finns andra lösningar. För att industrin ska vara villig till åtaganden, efterlyses ett motsvarande åtagande från staten för att underlätta för nya projekt och stötta samhällen. Det kan ske i någon form av partsmodell där hyresgarantier eller motsvarande är en förutsättning för att låsa upp statlig finansiering eller statliga lånegarantier, för att ytterligare snabba på investeringsbeslut och minska risken i dessa.

Såväl Northvolt som H2 Green Steel har för avsikt att i samverkan med bostadsaktörer, lokala eller andra, skapa ytterligare trygghet i efterfrågan av bostäder för anställda genom att i den mån finansiella möjligheter finns ge hyresgarantier som minimerar riskfaktorn hos bostadsbolag.

Byggföretagen i Norrbotten och Västerbotten

Byggföretagens byggföreningar i Norrbotten och Västerbotten har enats i ett förslag om att samla en grupp som består av flera olika delar av samhällsbyggnadsprocessen för att arbeta tillsammans och var och en för sig mot det gemensamma målet. Inom gruppen föreslås följande förankras och genomföras:

Att öka bostadsbyggandet till den nivå som krävs för att klara behovet i Skellefteå, Luleå/Boden och på sikt i Malmfälten (Kiruna/Gällivare). Den plan för ökat bostadsbyggande som tas fram och tillämpas ska kunna skalas upp och användas på nationell nivå och i andra samhällen. Bostadsbyggandet ska ske på ett hållbart sätt med så litet lokalt och regionalt fotavtryck som möjligt i alla delar. Bostäder och områden som byggs ska vara långsiktigt hållbara och attraktiva. Bygg och anläggningsbranschen ska tillsammans med de andra intressenterna utveckla nya processer, arbetssätt och metoder som höjer effektiviteten i hela byggprocessen. Detta kräver ett tillsammansarbete, i plan- och byggprocessen ligger många moment utanför byggföretagens kontroll. Vi ska bygga snabbare, med högre kvalitet till lägre kostnader och på ett säkrare sätt:

- Minska tiden för den totala bostadsbyggandeprocessen med 50 %.
- Minska kostnaden för den totala bostadsbyggandeprocessen med 25 %.

Föreslagen strategi: Samla intressenterna, utvalda representanter för alla delar i processen. De bidrar tillsammans med olika delar för att maximera förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande. I gruppen ta fram och genomföra åtgärder som främjar effektivt byggande och samhällsnytta, både nybyggnation och utveckling av befintligt bostadsbestånd. Denna grupp behöver ett tydligt uppdrag och mandat samt ledning.

Planen för ökat bostadsbyggande ska vara en pilot (teknologi) och en regulatory sandbox (regelverk) på geografiskt avgränsade områden som beslutas inom gruppen och där vi kan hitta nya sätt att arbeta, där vi i vissa fall kan avvika från branschpraxis och om möjligt även från ordinarie rutiner och kanske även regelverk eller tolkningar av regelverk.

Vi ska använda de lärdomar, processer och arbetsmetoder som AGON och Luleå-modellen utvecklat. Kunskap ska tillföras gruppen även från andra parter. Samarbeta med Industriparcsgruppen för att dra lärdomar av det projekt de driver. Utvärdering och anpassning sker löpande under arbetets gång. Många lärdomar finns att dra från arbetet i Skellefteå, som ligger före de andra kommunerna i samhällsomvandlingsprocessen.

4. Att våga pröva sig fram

I rapporten Industrins gröna omställning och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten skriver samordnaren Peter Larsson: ”När det gäller varsel och omställning har Sverige sedan decennier en betydande erfarenhet och även om det inte finns någon manual så brukar olika aktörer träda in på scenen utifrån sina specifika kompetenser och roller och på så sätt bidra till att göra omställningen framgångsrik. Några motsvarande erfarenheter finns inte för stora etableringar eller kraftiga expansioner. Särskilt inte när de görs på orter med en svag arbetsmarknad. Vid omställning finns människor, bostäder och anläggningar på plats. Vid helt ny etablering finns inte något av detta.”²³ Peter Larsson har i tidigare rapportervisat hur den situation som berörda kommuner i norra Sverige nu befinner sig i skiljer sig från den typ av omställning som sker med anledning av stora varsel. ”Vid en stor nyetablering finns varken människor eller fysiska förutsättningar på plats från start. I en arbetsmarknadsregion med stor bredd

²³ Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

är detta oftast inte något större problem. Särskilt inte om omfattningen är relativt begränsad. Här skiljer etableringen av Northvolt i Skellefteå ut sig markant genom att den skapar en helt ny verksamhet i en för denna region mycket stor skala. Så är fallet även i Boden när ett helt nytt stålverk etableras även om arbetsmarknadsregionen är något större och att det redan finns stålkompetens i regionen. I norra Sverige är det kommande expansioner i framför allt kommunerna kring Malmfälten, Kiruna och Gällivare, som kommer att uppvisa motsvarande utmaningar. Den kunskap som vinnns i norra Sverige om hur aktörer kan ta sig an utmaningarna kommer att vara till fördel för hela Sverige.”²⁴ Nu står Karlskrona, Mariestad, Timrå/Sundsvall och sannolikt många fler, framför allt mindre, kommuner, näst på tur.

De förslag som lämnas i denna delrapport ska ses i ljuset av detta: att fler kommuner, över hela landet, i en nära framtid kommer att möta samma utmaningar. Vi är inne i en period av återindustrialisering som kommer att beröra ett flertal orter i Sverige som har någon typ av historisk industriell anknytning. Utredningen noterar att det finns ett behov av ett koncept från statens sida med syfte att bidra till ett gott mottagande för dessa stora etableringar/expansioner. Ett sådant koncept behöver omfatta en rad olika sakområden, som befolkningsförsörjning, infrastruktur, el och energi, samhällsplanering och bostäder, med flera.

De förslag som lämnas i denna delrapport kan användas som en pilot vad gäller den sakområde som handlar om bostäder. Om insatserna faller väl ut i de för det aktuella uppdraget berörda kommunerna kan de modifieras och framöver även riktas till andra kommuner som står inför liknande utmaningar. Vidare skulle de i så fall även kunna utgöra en del av ett statligt koncept för ett gott mottagande för stora industrietableringar eller industriexpansioner i mindre kommuner.

Försök som metod är ett användbart tillvägagångssätt vid utvecklingsarbete, konstaterar Försöksverksamhetskommittén i sitt betänkande ”Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn”.²⁵ Det finns ett driv inom kommunsektorn att utveckla sina verksamheter och testa nytt. Vidare framhåller utredningen att det krävs mod av centrala befattningshavare att våga försöka. Försök kan innebära en risk då resultatet inte alltid blir det väntade. Det är dock bättre och kostnadsbesparande att

²⁴ Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

²⁵ SOU 2023:94

konstatera att ett nytt arbetssätt inte fungerar efter ett försök, än efter att det redan implementerats på bred front.²⁶ Utredningen bedömer, i linje med Försöksverksamhetskommittén, att det finns många fördelar med att använda försök som metod. Vad gäller driv har de aktörer som utredningen samtalat med under hösten, såväl privata som offentliga, ofta framhållit sin villighet att ingå i försöksverksamhet.

Peter Larsson har under sina tidigare två uppdrag riktade mot omställningen i norra Sverige uppmärksammat detta sätt att arbeta. Ett exempel som Larsson framhåller är Svenska kraftnäts beslut om att ändra formerna för sin planering. Genom att gå från sekventiell till parallell planering av nya kraftledningar kan tiden för byggnation förkortas väsentligt. Larsson menar att modet att göra denna förändring har varit en viktig hävstång när han samtalat med andra verksamhetsområden. Vanligtvis brukar man planera sekventiellt, det vill säga att varje steg i planeringsprocessen, så som tillstånd och upphandling, följer på varandra. Den nya planeringsmetodik innebär att dessa processer kommer att genomföras parallellt. En sådan metodik möjliggör snabbare kapacitetsförstärkning. Samtidigt ökar riskerna något eftersom det på förhand inte är givet om den planerade och upphandlade sträckningen kan få tillstånd. Svenska kraftnäts nya inriktning har varit avgörande för de industriinvesteringar som nu pågår. Den har också blivit en förebild för andra samhällssektorer när det gäller planeringsmetodik.

4.1 Vidare arbete

Att våga pröva sig fram är vidare något som krävs för att på kort tid i ogynnsamt marknadsläge planera och bygga bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer. Det kräver såväl en extra växel som en stödjande struktur. Den extra växeln behöver berörda aktörer gå in med. Den stödjande strukturen kräver vidareutveckling, vilket utredningen har för avsikt att bidra till under våren. Här presenteras inte ett färdigt förslag utan snarare en struktur för vidare arbete. Utredningen framhåller vikten av att det skapas stabila strukturer som uppbärs av regionala och lokala aktörer. Sådana strukturer skulle kunna understödjas av regeringen men ska inte vara beroende av en statlig samordnare. En annan bidragande orsak till att denna del ännu är en skiss var insikten om brådskan att leverera de förslag som presenteras i kapitel 5, som behövde prioriteras. Förslagen i kapitel 5

²⁶ SOU 2023:94

behöver behandlas i sedvanliga beredningsprocesser i Regeringskansliet och behöver därför ske parallellt med uppbyggnaden av en stödjande struktur.

En ”tillsammanskänsla”, initiativ från länsstyrelserna och åtaganden från olika aktörer har beskrivits tidigare i denna rapport. Här finns ett momentum skapat av den kraft som de stora industriinvesteringarna innebär för berörda kommuner i kombination med den krismedvetenhet som uppstått till följd av det helt avstannade bostadsbyggandet. Detta momentum bör förvaltas väl. Här finns goda möjligheter till utveckling. Ett initiativ kan tas till en överenskommelse om metodutveckling för snabbt bostadsbyggande i attraktiva livsmiljöer, i konkreta byggprojekt. Utredningen ser fördelar med att en ram skapas inom vilka relevanta statliga myndigheter, kommuner, fastighetsutvecklare, byggaktörer och industriföretag tillsammans kan gå in i ett planerings-/projekterings-/byggprojekt där de i skarpt läge och på ett konkret sätt kan testa vägar för att snabbare än vanligt planera och bygga bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer. Detta skulle behöva en struktur för såväl ledning som uppföljning, dokumentation och spridning. Försök som faller väl ut kan vara användbara på andra platser i landet som kommer att ta emot större industrietableringar eller expansioner.

5. Förslag för fler bostäder i attraktiva livsmiljöer i etablerings- och expansionskommuner

Aktörernas åtaganden kan understödjas av regeringen genom införandet av lämpligt finansiellt stöd. Utredningen har efter inventering av tidigare utredningar med mera och samtal med berörda aktörer landat i tre förslag: ett kapitaltillskott till Stiftelsen Norrlandsfonden (Norrlandsfonden) för att möjliggöra bostadsfinansiering, en ny statlig kreditgaranti och en statlig hyresförlustgaranti. I det följande sammanfattas förslagen och hur de förhåller sig till varandra. Därefter följer tre avsnitt i vilka förslagen beskrivs mer utförligt. Förordningsförslag för kreditgarantin och hyresförlustgarantin bifogas denna delrapport som bilagor.

5.1 Ett paket om tre insatser

Utredningen föreslår att Norrlandsfonden ges ett kapitaltillskott, fördelat över flera år, för att möjliggöra finansiering av bostadsbyggande i norra Sverige. Norrlandsfonden är en stiftelse med uppgift att främja utvecklingen av företag med tillväxtambitioner i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborgs län. Norrlandsfonden grundades 1961 och stiftelsekapitalet är tillskjutet av LKAB och staten. Stiftelsens

kapitalbas ska på lång sikt bevaras nominellt intakt. Norrlandsfonden erbjuder lån, konvertibla skuldebrev och olika typer av garantier till företag i norra Sverige. Särskild uppmärksamhet ska ägnas Norrbottens län och inlandskommunerna. Förslaget syftar till att möjliggöra för små och medelstora företag inom bygg- och bostadsutvecklingsbranschen i Norrland att få ihop andelen eget kapital i kalkylen.

Utredningens andra förslag är införandet av en ny statlig kreditgaranti. Den befintliga kreditgarantin fungerar inte optimalt för kommuner med en historia av svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder redan har ökat, eller förväntas öka, radikalt. Utredningen bedömer att detta dels beror på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämplig i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att avgiften för kreditgarantin som är baserad på en uppskattning av risken på den aktuella marknaden, gör kreditgarantin verkningslös. Förslaget som lämnas om en ny kreditgaranti för etablerings- och expansionskommuner är konstruerad för att svara mot just dessa brister som den nuvarande kreditgarantin har i förhållande till aktuella orter. Förslaget är vidare skrivet för att vara tillämpligt i etablerings- och expansionskommuner och omfattar således även till exempel Karlskrona, Mariestad och Timrå.

Det tredje förslaget utredningen lämnar är att det införs en statlig hyresförlustgaranti, som innebär att staten under vissa förutsättningar garanterar en viss del av hyresintäkterna under en avgränsad period eller, omvänt, att staten ersätter hyresförluster och hyresbortfall. Tidsperioden ska vara avgränsad, men inte alltför kort, då syftet är att avlasta en del av den risk som en tänkbar investerare upplever inför att bygga nya hyresbostäder i/runt en omställningskommun. Garantin bör efter en inledande period trappas av för att så småningom upphöra helt. Även detta föreslås vara tillämpligt i etablerings- och expansionskommuner.

De tre förslagen kompletterar varandra och utredningen föreslår att de genomförs som ett paket. Utredningen erfar att marknadens aktörer i det här läget vittnar om att såväl hängslen som livrem behövs för att få i gång ett tillräckligt bostadsbyggande i berörda orter. Vidare är det utredningens bedömning att den aktuella situationen, där små kommuner som tidigare haft en vikande befolkningsutveckling ska ta emot mycket stora industrisatsningar och möta dessa med kraftiga insatser för

befolkningsförsörjning, är unik i modern tid. Det innebär att det är svårt att helt förutse hur insatserna kommer att falla ut, vilket gör att ett paket med olika insatser har bättre förutsättningar att bli framgångsrikt än en satsning på enbart ett verktyg för ökat bostadsbyggande. Här ska även tilläggas, att det i paketet finns en asymmetri i den bemärkelsen att tillämpbarheten för de tre förslagen inte är jämnt fördelad över landets etablerings- och expansionskommuner. Norrlandsfonden är endast verksamt i Sveriges fem nordligaste län (Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg), och förslaget om kapitaltillskott till Norrlandsfonden för att finansiera bostadsbyggande kan därför inte gälla andra län än dessa. I det fall regeringen vill genomföra en samlad insats riktad till samtliga etablerings- och expansionskommuner skulle Norrlandsfondens föreslagna uppgift behöva skötas av någon annan aktör för de orter som ligger utanför Norrlandsfondens verksamhetsområde.

5.2 Möjliggör för Norrlandsfonden att finansiera bostadsbyggande

Idag har Norrlandsfonden ett eget kapital om drygt 1,4 miljarder kronor varav 976 miljoner kronor utgör det ursprungliga stiftelsekapitalet. Under åren har dessa medel genererat cirka 9 miljarder kronor i direkt utlåning vilket har bidragit till att generera investeringar för cirka 33 miljarder kronor i kundföretagen.

Norrlandsfonden har en historiskt framgångsrik verksamhet och har hanterat risker på ett bra sätt. Norrlandsfonden har i mycket liten utsträckning finansierat fastigheter, och då endast kommersiella fastigheter. Norrlandsfondens styrelse har tidigare inte sett möjlighet att finansiera bostadsbyggande på grund av avsaknad av tillräckligt stort kapital. Förfrågningar har dock inte saknats och har dessutom tilltagit under det senaste året. Norrlandsfonden delar bilden av att det byggs för lite i norra Sverige i förhållande till det behov som finns idag. Ett behov som kommer att växa de närmsta åren.

Förslag om ett kapitaltillskott till Norrlandsfonden för att möjliggöra bostadsfinansiering
Utredningen föreslår att Norrlandsfonden ges ett kapitaltillskott, fördelat över flera år, för att möjliggöra för fonden att finansiera bostadsbyggande i etablerings- och expansionskommuner i norra Sverige. Norrlandsfondens föreslagna uppdrag i detta sammanhang blir avgränsat till etablerings- och expansionskommuner och de FA-regioner som dessa ingår i.

Med ett kapitaltillskott på 4 miljarder kronor beräknas Norrlandsfonden kunna finansiera bygget av 8 000 lägenheter för permanentboende. Utredningen föreslår att Norrlandsfonden tillförs 4 miljarder kronor genom statsbudgeten. Tillskottet kan ske fördelat över flera år.

Norrlandsfonden har en kompetent organisation med en lång historia av att bedriva finansieringsverksamhet i regionen på ett ekonomiskt hållbart sätt, vilket borgar för att kapitalet når ut på marknaden och till de projekt som uppvisar bäst förutsättningar att bli framgångsrika. Genom att dra nytta av denna befintliga organisation krävs ingen etableringsfas och förslagets implementering kan därför ske relativt skyndsamt. Norrlandsfondens starka varumärke ger satsningen goda förutsättningar att bli lyckosam.

För att kunna finansiera bostadsutveckling och -byggande behöver Norrlandsfonden en adekvat finansieringsmodell. Ett alternativ är att kommersiella intressen äger fastigheter tillsammans med Norrlandsfonden där fonden tar en större risk samt har en lägre ägarandel jämfört med övriga delägare. Ett annat alternativ är att fonden tillsammans med banken står för lånefinansieringen där fondens lån fungerar som topplån och där bottenparten ligger i bankfinansieringen. Utredningen tar inte ställning till vilken finansieringsmodell som bör användas.

5.3 Inför en kreditgaranti för bostadsbyggande i etablerings- och expansionskommuner

Regeringen beslutade den 3 juni 2021 att ge Riksgälden i uppdrag att ställa ut statliga kreditgarantier för nya lån som företag tar upp hos kreditinstitut för att finansiera stora industriinvesteringar i Sverige och som bidrar till att målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket nås. Så har exempelvis nyligen skett i samband med finansieringen av företaget H2 Green Steel. Även andra aktörer har varit involverade i den mycket omfattande kreditgivning som skett i samband med finansieringen.

Som samordnaren Peter Larsson tidigare påpekat finns inte motsvarande möjligheter för att finansiera andra samhällsinvesteringar som följer i industrialiseringens spår. Sannolikt hade bostadsbyggandet i Skellefteå kommit i gång tidigare om motsvarande kraftfulla instrument funnits på plats. Boverket garanterar redan idag, med stöd i förordning (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande, kreditgivares lån till bostadsbyggare, oberoende av upplåtelseform. Boverkets kreditgaranti

beskrivs enklast som en försäkring som kreditgivaren kan teckna för lån för bostadsbyggande. Kreditgarantin gynnar såväl byggaktören som kreditgivaren genom att den kan minska låntagarens behov av egen kapitalinsats eller topplån och ger kreditgivaren ett skydd mot kreditförluster. Boverket får idag 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.

Den befintliga kreditgarantin fungerar dock inte optimalt för kommuner med en historia av svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt. Utredningen bedömer att detta dels beror 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 avgiften för kreditgarantin som är baserad på en uppskattning av risken på den aktuella marknaden gör kreditgarantin verkningslös. Detta beskrivs närmare i de två följande avsnitten, därefter presenteras utredningens förslag.

För lågt schablonbelopp avseende produktionskostnad

Kreditgarantin får uppgå till högst 90 procent av Boverkets bedömda marknadsvärde. Boverkets bedömda marknadsvärde ska avse det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden på marknaden. Om kostnaden för en nybyggnad eller ett anordnande av bostäder överstiger marknadsvärdet, får en kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 90 procent av kostnaden för nybyggnaden eller anordnandet. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea (BOA). Denna del syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar även i områden med låga marknadsvärden. Dock har produktionskostnaderna stigit markant sedan 2020 då schablonbeloppet höjdes från 16 000 kr/kvm BOA till 22 000 kr/kvm BOA. Höjningen föreslogs av en utredning 2017 baserat på kostnadsutvecklingen från 2012 fram till 2016. I samband med pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har priserna på byggande och byggmaterial stigit i en betydligt högre takt än tidigare. Det nuvarande schablonbeloppet är därför för lågt för att regeln ska bli verkningsfull i berörda områden.

För hög avgift

Avgiftssättningen för kreditgarantier regleras i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Enligt denna ska avgifter och ränta avspegla inte bara statens kostnader utan även den risk som staten tar genom att ställa ut garantin. Enligt EU-kommissionens tillkännagivande om statliga garantier²⁷ ska garantier som huvudregel ställas ut så att de är förenliga med statsstödsreglerna, det vill säga så att den som får en garanti inte får en ekonomisk fördel. Garantier ska med andra ord vara marknadsprissatta. Om de inte är det måste subventionen vara utformad så att den kan ges med hänvisning till tillämpligt regelverk alternativt godkännas av EU-kommissionen.

Syftet med en garanti är att hantera den risk som en byggherre och därmed också en långivare tar. Garantiavgiften ska vara beroende av risken. Bostadsbyggande är förenat med olika typer av risk eftersom det handlar om byggnader som ska stå över lång tid och bostäder som ska kunna upplåtas långsiktigt för att kunna ge den nödvändiga lönsamheten.

När det gäller att öka utbudet av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner, som har en tidigare historia av stagnerande eller vikande befolkning och bostadsefterfrågan, är risken betydligt större än vid byggande av bostäder under mer ”normala” förhållanden. Detta eftersom den framtida efterfrågan på bostäderna är beroende av att en uppskattad befolkningsutveckling verkligen kommer till stånd – en befolkningsutveckling som i sin tur är beroende av att också utlovade framtida investeringar genomförs som det är tänkt. I en sådan situation kommer den upplevda risken vara betydande. Om en garantiavgift sätts så att den speglar denna risk fullt ut kan avgiften hamna på en sådan nivå att den i sig blir ett hinder för att åstadkomma nya bostäder i de berörda kommunerna.

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

²⁷ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier

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 (se vidare bilaga 1) 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. Denna förordning, och den förordning om en hyresförlustgaranti som föreslås i nästa avsnitt, kompletterar varandra. Förordningarna ska vara tidsbegränsade. De föreslagna åtgärderna bör därför regleras i särskilda förordningar och inte inarbetas i någon befintlig förordning.

För att vara effektiv kommer garantiavgiften att behöva subventioneras, vilket innebär statsstöd. Se vidare avsnitt 5.5.

5.4 Inför en hyresförlustgaranti för nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner

Den föreslagna förordningen (se vidare bilaga 2) innebär att staten under vissa förutsättningar garanterar en viss del av hyresintäkterna under en avgränsad period eller, omvänt, att staten ersätter hyresförluster och hyresbortfall. Tidsperioden ska vara avgränsad, men inte alltför kort, då syftet är att avlasta en del av den risk som en tänkbar investerare upplever inför att bygga nya hyresbostäder i en etablerings- eller expansionskommun, eller i dess FA-region. Garantin bör efter en inledande period trappas av för att så småningom upphöra helt.

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering lämnade i sitt betänkande Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108) ett förslag till statlig hyresförlustgaranti. Förslaget i denna promemoria utgår delvis från förslaget i betänkandet, men har arbetats om och är delvis annorlunda samtidigt som det är avgränsat till vissa situationer, nämligen anordnandet av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner.

I likhet med förslaget i betänkandet föreslås att en hyresförlustgaranti ska omfatta högst 50 procent av hyresförlusterna, dock högst 15 miljoner kronor. Garantitiden föreslås även här vara 15 år, vilket är rimligt även för omställningskommuner. Beloppet bör tolkas som en total begränsning av det

ackumulerade stödbeloppet så att om 15 mnkr har betalats ut så kan man aldrig få mer, även om det återstår flera år av 15-årsperioden. Detta förslag innehåller en avtrappningsregel innebärande att garantin gäller fullt ut under exempelvis den första femårsperioden, för att därefter trappas ned till noll under de följande tio åren. Nedtrappningen föreslås vara jämnt fördelad över åren, dvs. att företagets ”självrisk” ökar med fem procentenheter varje år. Beloppsgränsen för det ackumulerade garantibeloppet på 15 mnkr bör dock inte trappas ned då en kombination av över tid ökande självrisk och minskande garantibelopp sammantaget minskar värdet av garantin och skulle därmed kunna reducera den tänkta effekten på byggandet av den föreslagna garantin.

5.5 Frågan om garantiavgifternas storlek och statsstöd

Båda de föreslagna garantiförordningarna har statsstödsaspekter och kommer därför att behöva remitteras och anmälas (notifieras) till EU-kommissionen innan de kan genomföras.

Om avgifterna för såväl kreditgarantier som hyresförlustgarantier för byggande och anordnande av nya bostäder på de aktuella orterna ska prissättas enligt gängse regler är det troligt att avgiften hamnar på en sådan hög nivå att garantierna inte kommer att bidra till att några bostäder kommer till stånd. Detta då prissättningen enligt dessa regler ska ta hänsyn till den förhöjda risk och osäkerhet vad gäller den framtida bostadsefterfrågan som en byggherre ser när det gäller att investera i bostäder på orter där befolkningen förväntas öka – men ännu inte har gjort det. Garantier som ett instrument för att främja bostadsbyggande i etablerings- och expansionskommuner blir därmed i stort sett verkningslöst. Avgifterna måste därför subventioneras och sättas på en nivå som skulle gälla om de skulle kunna ställas ut på orter som har en historiskt sett mer stabil bostadsmarknad.

Den delen av en korrekt beräknad garantiavgift som överstiger vad avgiften skulle vara för ett motsvarande projekt på en sådan marknad behöver därför subventioneras.²⁸ En sådan subvention faller under statsstödsreglerna. Det är inte sannolikt att stödet skulle kunna lämnas enligt undantaget i förordningen om försumbara stöd, de minimis, i synnerhet om en aktör skulle genomföra ett projekt med många bostäder eller mer än ett projekt.

²⁸ Jfr Bostadsfinansieringsutredningens resonemang i betänkandet Lån och garantier för fler bostäder, SOU 2017:108, avsn. 8.5.1, ss. 266 ff.

Förslaget behöver därför anmälas (notifieras) till EU-kommissionen för godkännande.

Subventionen som sådan blir dock en verklig kostnad för staten endast i den utsträckning som garantier måste täckas. Formellt behöver dock den delen av garantiavgiften kunna föras mot ett anslag i statsbudgeten. Redan i dag finns dock, kopplat till de kreditgarantier som Boverket redan i dag får utfärda, mer än 2 miljarder kronor på ett sådant anslag. Dessa medel bedöms kunna användas för att täcka eventuella förluster som uppstår till följd av de två här föreslagna garantierna.

Tilläggas kan här att förslaget om att möjliggöra för Norrlandsfonden att finansiera bostadsbyggande inte faller under statstödsreglerna, eftersom fondens lån har marknadsmässiga avgifter.

Bilaga 1: Förslag till förordning om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande i etablerings- och expansionskommuner

Inledande bestämmelse

1 § Boverket får lämna en statlig garanti (kreditgaranti) till kreditgivare enligt denna förordning.

Statsstöd

2 § Stöd i form av en kreditgaranti för att anordna nya bostäder får lämnas i enlighet med Europeiska kommissionens beslut C(202X)0000 final av den DD MM 202X i ärende SA.00000 (202X/NN) genom vilket stödordningen för hyresförlustgaranti för anordnande av hyresbostäder förklaras förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förordningens syfte

3 § Statlig kreditgaranti ska främja nytillskott av hyresbostäder där behov finns men osäkerhet råder om framtida efterfrågan. Kreditgarantin ska underlätta byggande och anordnande av nya bostäder.

Förutsättningar för kreditgaranti

4 § Boverket får lämna en kreditgaranti till följande kreditgivare:

1. kreditinstitut, försäkringsföretag, tjänstepensionsbolag och andra företag som erbjuder lån till bostadsbyggande och som står under tillsyn av Finansinspektionen,
2. utländska kreditinstitut och försäkringsgivare vars hemland hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som är auktoriserade och står under tillsyn i hemlandet, och
3. andra utländska kreditinstitut och försäkringsgivare som driver verksamhet i Sverige genom etablering.

En kreditgaranti får bara lämnas till kreditgivare som ingått ett ramavtal med Boverket om kreditprövning och låneförvaltning i fråga om lån med en kreditgaranti.

5 § Kreditgarantin får avse lån till

1. nybyggnad av bostäder,
2. anordnande av bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte har använts till bostäder under de senaste åtta åren.

Kreditgarantin får även avse lån som syftar till att minska förlustrisken för en tidigare lämnad garanti.

6 § Kreditgarantin får avse projekt i kommuner som förväntas behöva ett betydande tillskott av bostäder till följd av ökat arbetskraftsbehov och befolkningstillväxt som en konsekvens av omfattande nyinvesteringar inom regionen.

Kreditgarantins omfattning

Nybyggnad och anordnande av bostäder

7 § Kreditgarantin får lämnas med ett belopp som motsvarar högst 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller anordnandet. Kreditgarantin får dock inte överstiga 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

En förutsättning är att den länsstyrelse eller de länsstyrelser som inom vars län projekten planeras bedömer att de aktuella bostäderna kommer att bidra till att underlätta den omställning som krävs i den eller de kommuner som berörs, direkt eller indirekt. De bostäder som anordnas med hjälp av en kreditgaranti enligt denna förordning ska ingå i samma region som någon av de kommuner som berörs av sådana investeringar

Med region avses i denna förordning den indelning av Sverige i funktionella analysregioner, FA-regioner, som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser beslutar om.

Ändring av befintlig bostadsbyggnad

8 § Vid ändring av en befintlig bostadsbyggnad som medför ett nytillskott av bostäder får kreditgarantin lämnas på samma sätt som i 7 §.

Produktionskostnad

9 § Med produktionskostnad i 7 § avses den kostnad som byggherren uppger, förutsatt att uppgifterna kan styrkas med underlag, till exempel inkomna anbud. Kreditgarantin kan dock aldrig överstiga vad som anges i första stycket 7 §.

Garantiavgift

För garantier som lämnas enligt denna förordning får Boverket bestämma avgiften utifrån antagandet att de aktuella projekten inte byggs på orter som omfattas av denna förordning.

Riskbedömningen och avgiftssättningen ska omprövas årligen. Den del av den beräknade garantiavgiften som subventioneras ska redovisas särskilt för varje projekt och totalt.

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

Ersättning till kreditgivare

10 § Boverket får ingå avtal om en kreditgaranti som ger kreditgivaren rätt till ersättning för förluster för kapitalfordran vid

1. exekutiv försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det belopp som betalas ut till kreditgivaren med anledning av den exekutiva försäljningen,
2. annan försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det försäljningspris som Boverket godkänt, och
3. skuldnedskrivning, med ett belopp som motsvarar den skuldnedskrivning som Boverket godkänt.

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

referensräntan som inträffar efter upprättandet av sakägarförteckning ska inte beaktas.

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

Eftergift av regressfordran

11 § Boverket får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier om

1. låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmättningsbara tillgångar, och
2. Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

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

Övriga bestämmelser om garantier

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

Överklagande

13 § Boverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bemyndigande

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

Övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den DD MM 202X och får endast tillämpas på ansökningar som inkommer senast DD MM 20XX.

Bilaga 2: Förslag till förordning om statlig hyresförlustgaranti för nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner

Inledande bestämmelse

1 § Boverket får lämna en statlig hyresförlustgaranti till kreditgivare enligt denna förordning.

Statsstöd

2 § Stöd i form av en hyresförlustgaranti för att anordna bostäder får lämnas i enlighet med Europeiska kommissionens beslut C(202X)0000 final av den DD MM 202X i ärende SA.00000 (202X/NN) genom vilket stödordningen för hyresförlustgaranti för anordnande av hyresbostäder förklaras förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förordningens syfte

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

Förutsättningar för utfärdande av en hyresförlustgaranti

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

En hyresförlustgaranti kan lämnas för förluster i form av utebliven hyra för färdigställda bostadslägenheter under förutsättning att hyran uteblivit på grund av att avtal om upplåtelse av lägenheterna inte har träffats. Garantin omfattar inte förluster till följd av att en befintlig hyresgäst inte har betalat hyran.

Med nybyggnad avses uppförande av hus, tillbyggnad av hus och förändring av ett befintligt som innebär tillskott av bostäder. Tillskottet av bostäder i ett

befintligt hus får endast ske genom omvandling av utrymmen som inte om inte har använts till bostäder under de senaste åtta åren.

5 § Bostäderna ska uppföras i kommun i någon av de regioner i Sverige som påverkas kraftigt av omfattande investeringar och där bostadsefterfrågan förväntas öka snabbt till följd av ökat arbetskraftsbehov och därmed snabb befolkningstillväxt.

Ytterligare en förutsättning är att berörda länsstyrelser bedömer att de aktuella bostäderna kommer att bidra till att underlätta den omställning som krävs i den eller de kommuner som berörs, direkt eller indirekt. De bostäder som anordnas med hjälp av hyresförlustgaranti enligt denna förordning ska ingå i samma region som de kommuner som berörs av sådana investeringar.

Med region avses i denna förordning den indelning av Sverige i funktionella analysregioner, FA-regioner, som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser beslutar om.

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

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

7 § Vid tecknandet av hyresförlustgarantin ska garantitagaren redovisa rimliga hyresnivåer. Hyrorna ska fastställas enligt 12 kap. 55 c § jordabalken. Under avtalsperioden får de redovisade hyrorna förändras i enlighet med reglerna i 12 kap. 55 c § jordabalken.

Kreditgarantins omfattning

Belopp och ersättning

8 § Ersättning för hyresförluster får för varje utställd garanti lämnas upp till 15 miljoner kronor sammantaget för hela garantiperioden. Över detta belopp utbetalas ingen ersättning.

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

År 1—5 ersätter garantin 50 procent av hyresförlusterna. Därefter trappas självriskan upp med 5 procentenheter per år, vilket innebär att ersättningsgraden minskar i motsvarande grad.

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

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

Det åligger garantitagaren att vid begäran om utbetalning av ersättning för hyresförluster visa att nödvändiga åtgärder har vidtagits för att hyra ut de bostäder för vilka hyresförlustersättning begärs.

Avtal och villkor

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

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

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

Om hyresnivån i det eller de objekt för vilka ersättning för hyresförluster begärs höjs mer än genomsnittet på orten ska ersättningen beräknas utan hänsyn till den hyreshöjning som går utöver genomsnittet på orten.

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

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

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

Riskbedömning

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

Avgifter

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

16 § En garantiavgift ska tas ut för varje hyresförlustgaranti eller särskilt avgränsad grupp av hyresförlustgarantier. Garantiavgiften betalas av garantitagaren.

För garantier som lämnas enligt denna förordning får Boverket bestämma avgiften utifrån antagandet att de aktuella projekten byggs på orter som inte omfattas av denna förordning.

Riskbedömningen och avgiftssättningen ska omprövas årligen. Den del av den beräknade garantiavgiften som subventioneras ska redovisas särskilt för varje projekt och totalt.

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

18 § Utöver vad som följer av 16 § om garantiavgift ska en administrativ avgift tas ut av garantitagaren. Avgiften ska täcka Boverkets

administrationskostnader för hyresförlustgarantierna. Boverket får ta ut avgiften samtidigt med garantiavgiften.

Den administrativa avgiften disponeras av Boverket.

Uppsägning av avtal

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

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

Återbetalning och återkrav

20 § Garantitagaren är återbetalningsskyldig om

1. garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ersättningen har beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp,
2. ersättningen av något annat skäl har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp och garantitagaren borde ha insett detta,
3. ersättningen helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller
4. villkor i avtalet om ersättning inte har följts.

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

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

Eftergift av regressfordran

23 § Boverket får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier om

1. låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar, och

2. Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

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

Uppföljning och bevakning

Garantireserv

24 § Boverket ska ha en garantireserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av lämnade hyresförlustgarantier.

Garantireserven får endast belastas med de infriade garantierna som hör till reserven.

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

25 § Till garantireserven ska följande medel föras:

1. den del av garantiavgifterna som motsvarar statens förväntade förlust,
2. anslagsmedel som regeringen tilldelat Boverket för att täcka statens förväntade förlust avseende en garanti, och
3. återvinningar avseende garantier.

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

Förvaltning och uppgiftsskyldighet

26 § Boverket förvaltar de hyresförlustgarantier verket har beslutat om.

27 § Boverket ska i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisa de hyresförlustgarantier som verket förvaltar

och löpande göra avsättningar för förväntade förluster avseende dessa [Alt. redovisa dessa mot anslag eller konto hos riksgälden.

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

1. hur myndigheten har utnyttjat de garantiramar som regeringen har beslutat om,
2. vilka tillgångar som finns i garantiverksamheten för hyresförlustgarantierna, och
3. förväntade förluster och väsentliga risker avseende utestående hyresförlustgarantier.

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

Överklagande

29 § Boverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bemyndigande

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

Denna förordning träder i kraft den DD MM 202X och får endast tillämpas på ansökningar som inkommer senast DD MM 20XX.