

Startlån till förstagångsköpare av bostad

*Betänkande av utredningen om
Förslag för att underlätta för förstagångsköpare
på bostadsmarknaden*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:12

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0346-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0347-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Danielsson

Regeringen beslutade den 3 december 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på åtgärder för att underlätta för hushåll som för första gången ska köpa en bostad (förstagångsköpare). Syftet är att underlätta för de hushåll som för första gången ska köpa en bostad.

Den verkställande direktören Eva Nordström förordnades samma dag till särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 8 mars 2021 kanslirådet Johanna Nilsson, rättssakkunniga Theresa Winnberg Elliot, departementssekreteraren Jenny Dickson och departementssekreteraren Nils Elding Larsson.

Till experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 8 mars 2021 den verkställande direktören Ewa Andersen, ekonomen Jonathan Fransson, forskningschefen Erika Färnstrand Damsgaard, rådgivaren Peter Gustafsson, chefsekonomen Johan Hansing, juristen Anna Hult, experten Ulrika Hägred, verksjuristen Susan Höglund Westermark, sparanalytikern Moa Langemark, rådgivaren Mathias Skrutkowski och professorn Mats Wilhelmsson.

Den 22 mars 2021 entledigades Nils Elding Larsson från uppdraget som sakkunnig och ersattes samma dag av kanslirådet Philip Fridborn Kempe. Den 10 maj 2021 entledigades Ulrika Hägred från uppdraget som expert och ersattes samma dag av fastighetsekonomen Lisa Borgström Åkesson. Den 14 september 2021 entledigades Philip Fridborn Kempe från uppdraget som sakkunnig och ersattes samma dag av departementssekreteraren Amina Peco. Den 1 november 2021 entledigades Johanna Nilsson från uppdraget som sakkunnig och ersattes samma dag av ämnesrådet Thomas Eisensee.

I tilläggsdirektiv den 2 september 2021 förlängdes utredningstiden till den 31 mars 2022.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 januari 2021 rådgivaren Markus Ribbing, från och med den 15 januari 2021 nationalekonomen Robin Svensén (huvudsekreterare) och från och med den 1 mars 2021 civ. ek. Katja Lepola.

Härmed överlämnas betänkandet *Förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden* (SOU 2022:12). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i mars 2022

Eva Nordström

/ Robin Svensén
Markus Ribbing
Katja Lepola

Innehåll

Förkortningar och begrepp	15
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	35
1.2 Förslag till förordning om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare	37
2 Uppdraget	49
2.1 Bakgrund till uppdraget.....	49
2.2 Uppdraget.....	50
2.3 Avgränsningar	52
2.4 Genomförande	53
2.5 Betänkandets disposition.....	54
3 Den svenska bostadsmarknaden och bostadspolitiken ...	55
3.1 Förhållanden på bostadsmarknaden	55
3.1.1 Befolkningstillväxt.....	55
3.1.2 Bostadsbyggande	56
3.1.3 Bostadsbestånd	58
3.1.4 Inkomster.....	59
3.1.5 Räntan	59
3.1.6 Bostadspriser.....	60
3.1.7 Produktionskostnader.....	62

3.1.8	Hyresnivåer och kötid	62
3.1.9	Bostadsbrist	63
3.1.10	Boendekostnader.....	64
3.1.11	Hushållens skulder.....	66
3.1.12	Hushållens sparande	67
3.1.13	Sammanfattning av bostadsmarknaden	69
3.2	Den svenska bostadspolitiken	69
3.2.1	Den första epoken: 1940-talet och efterkrigstiden	70
3.2.2	Den andra epoken inleds på 1990-talet.....	70
3.2.3	Bostadspolitiken vid och efter millennieskiftet	71
3.2.4	Bostadspolitiken i dag och dess utmaningar	71
3.2.5	Sammanfattning av bostadspolitiken	80
3.3	Pågående utredningar	81
4	Trösklar till den ägda bostadsmarknaden.....	83
4.1	Den första tröskeln – kontantinsatsen.....	84
4.1.1	Bolånetaket är en konsumentskyddsåtgärd.....	84
4.1.2	Kontantinsatsen innebär en tröskel till bostadsmarknaden	85
4.1.3	Olika sätt att lösa kravet på kontantinsats	86
4.1.4	Sammanfattning av den första tröskeln	91
4.2	Den andra tröskeln – kreditprövningen.....	92
4.2.1	Återbetalningsförmågan bedöms genom kreditprövning.....	92
4.2.2	Kreditprövningen innebär en tröskel till bostadsmarknaden	96
4.2.3	Olika sätt att underlätta kreditprövningen.....	97
4.2.4	Sammanfattning av den andra tröskeln.....	104
4.3	Kartläggning av kreditmarknaden för förstagångsköpare.....	104
4.3.1	Övergripande om kartläggningen	105
4.3.2	Redogörelse för kartläggningen	105

5	Gällande rätt.....	113
5.1	Övergripande om relevanta lagar och regelverk.....	113
5.1.1	Vissa centrala begrepp.....	115
5.2	Regelverk som ställer krav på tillstånd för att få driva verksamhet med bolån.....	115
5.3	Regleringen av kreditprövningar.....	118
5.3.1	Bolånetak och amorteringskrav.....	121
5.4	Kapital- och likviditetskrav.....	125
5.4.1	Allmänt om kapital- och likviditetskrav.....	125
5.4.2	Närmare om kapitalkrav för bolån.....	127
5.5	EU:s inre marknad, inklusive statsstödsreglerna.....	127
5.5.1	EU:s inre marknad och de fyra friheterna.....	127
5.5.2	Statsstöd.....	128
5.6	Bestämmelser om statliga garantier.....	130
5.7	Regelverket om skydd för personuppgifter.....	132
5.8	Offentlighet och sekretess i det allmännas verksamhet samt så kallad banksekretess.....	133
5.8.1	Offentlighet och sekretess.....	133
5.8.2	Banksekretess.....	134
6	Erfarenheter av åtgärder för förstagångsköpare.....	137
6.1	Nationella erfarenheter.....	137
6.1.1	Förvärvsgarantier.....	137
6.1.2	Ungdomsbosparande i Sverige.....	142
6.2	Internationell utblick.....	143
6.2.1	Storbritannien.....	143
6.2.2	Norge.....	150
6.2.3	Finland.....	154
6.2.4	Ytterligare exempel från andra länder.....	157
6.3	Sammanfattning.....	162

7	Målgruppen för startlån	163
7.1	Statistik över potentiella förstagångsköpare.....	164
7.2	Målgruppen ska ha behov av startlån	165
7.2.1	Insiders och outsiders.....	166
7.2.2	Unga vuxna.....	168
7.2.3	Nyanlända, inklusive flyktingar	169
7.2.4	Andra som står utanför den ägda marknaden	170
7.2.5	Sparande som ett sätt att samla ihop ett eget kapital.....	172
7.2.6	Personer som tidigare varit på den ägda marknaden	172
7.2.7	Personer som är på en annan ägd marknad	173
7.2.8	Personer som separerar från en partner.....	174
7.2.9	Olika gruppers behov	175
7.3	Målgruppen ska ha återbetalningsförmåga.....	176
7.4	Utredningens förslag till målgrupp	178
8	Startlån för förstagångsköpare.....	181
8.1	Statliga lån jämfört med privat administrerade lån med statlig garanti.....	181
8.1.1	Anpassning till den ägda marknadens funktionssätt	182
8.1.2	Startlånet bör vara knutet till bostadsköpet	183
8.1.3	Återbetalningsförmågan måste prövas	183
8.1.4	Statliga lån jämfört med garantier för privat administrerade lån ur ett statsfinansiellt perspektiv	184
8.2	Blancolån jämfört med bolån med säkerhet i bostaden	184
8.2.1	Upprätthållande av konsumentskyddet.....	186
8.3	Förslag till riksdagens bemyndigande	191
8.4	Övergripande förslag.....	192
8.5	Villkoren för vilka som ska anses vara förstagångsköpare och kunna använda startlånet	195

8.5.1	Förekomst av bolån, registerkontroll och intyg om förstagångsköparskap.....	196
8.5.2	Startlån bara till de förstagångsköpare som behöver det	198
8.5.3	Startlån bara för köp av primär bostad	199
8.5.4	Överväganden gällande eventuella ålderskrav eller krav på medborgarskap	201
8.5.5	Organisation som sköter kvalificeringen	202
8.5.6	Kvalificeringen i praktiken.....	203
8.6	Startlånets utformning.....	204
8.6.1	Startlånets omfattning.....	205
8.6.2	Startlånets omfattning i vissa särskilda situationer	210
8.6.3	Frågan om separata skuldebrev för startlån och det solidariska betalningsansvaret	217
8.6.4	Amortering av startlånet	219
8.6.5	Ränta på startlånet	222
8.6.6	Startlånet kan inte användas för köp av en andra bostad	224
8.6.7	Byte av bolåneaktör	225
8.7	Den statliga garantins utformning.....	225
8.7.1	Garantin är i huvudsak en enkel borgen	226
8.7.2	Garantins omfattning och löptid.....	228
8.7.3	Villkor för rätt till ersättning från kreditgarantin.....	230
8.7.4	Garantin ur bolåneaktörens perspektiv.....	233
8.8	Avgift för garantin	234
8.8.1	Avgiften för den statliga kreditgarantin ska beräknas utifrån de krav som ställs av EU-rätten	234
8.8.2	Närmare om beräkningen av avgiften	236
8.9	Garantimyndigheten och dess uppgifter	241
8.10	Närmare om ramavtalen	244
8.10.1	Ramavtalets roll	245
8.10.2	Ramavtalets innehåll.....	245
8.11	Statens regressrätt och återbetalning till staten	248

8.11.1	Återbetalning och nedsättning	249
8.11.2	Avskrivning av statens regressfordringar	250
8.11.3	Villkor om den återbetalningsskyldige lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt agerat otillbörligt.....	252
8.11.4	Verkställighet och preskription av statens regressfordringar	253
8.12	Överklaganden.....	254
8.13	Sekretess.....	255
8.14	Startlån med statlig kreditgaranti jämfört med förvärvsgarantierna.....	256
9	Överväganden om gynnat bosparande.....	261
9.1	Olika former av bosparande.....	261
9.1.1	Sparformer	262
9.1.2	Målgruppen.....	263
9.1.3	Förmåner	264
9.2	Forskning och fakta om gynnat bosparande	268
9.2.1	Internationella erfarenheter.....	268
9.2.2	Livscykelerspektiv på sparande och konsumtion	269
9.2.3	Sparande och sparutrymme hos olika grupper	269
9.2.4	Undersökningar om sparande vid subventionering.....	270
9.2.5	Barnbosparande.....	272
9.3	Subventionerat bosparande och fördelningspolitik.....	273
9.4	Bosparande i relation till startlån.....	274
9.4.1	Likheter och olikheter	275
9.4.2	Effekt på sparandetiden	276
9.5	Utredningens ställningstagande	277

10	Överväganden om åtgärder vad gäller den andra tröskeln	281
10.1	Inga förslag om ändringar i amorteringskrav eller kalkylränta	281
10.2	Riskhanterande åtgärder	282
10.2.1	Ägarkapitalliknande lån minskar kreditrisken	282
10.2.2	Åtgärder som minskar ränterisken	285
10.3	Ränteskillnadsersättning	287
10.3.1	Det nuvarande regelverket för att beräkna ränteskillnadsersättning	287
10.3.2	Förslag från Finansinspektionen på ändrad beräkning av ränteskillnadsersättning	288
10.3.3	Överväganden om ränteskillnadsersättningen	289
11	Konsekvensanalys	295
11.1	Teoretiskt ramverk	296
11.1.1	Önskat och oönskat användande	297
11.1.2	Kort och lång sikt	298
11.1.3	Analys i tre steg	299
11.1.4	Analys av tre olika mängder	300
11.2	Dataunderlag	302
11.2.1	Förstagångsköpare och nyckeltal	302
11.2.2	Bostadspriser	303
11.2.3	Beräkning av sparande	304
11.2.4	Kreditprovningen i analysen	306
11.2.5	Att komma över tröskeln	307
11.3	Konsekvenser för bostadspriserna	309
11.3.1	Inledning	309
11.3.2	Räkneexempel	311
11.3.3	Köpkraft vid olika nivåer av inkomst och eget kapital	314
11.3.4	Maxbeloppet begränsar köpkraften	316
11.3.5	Det andra amorteringskravet begränsar köpkraften	317
11.3.6	Ökade reservationspriser i olika prissegment	321
11.3.7	Total ökning av köpkraften	322

11.3.8	Potentiell prispåverkan	323
11.3.9	Potentiell utbudseffekt	326
11.3.10	Prispåverkan i olika regioner	326
11.4	Konsekvenser för potentiella förstagångsköpare	328
11.4.1	Att beräkna åtgärdens positiva effekt	328
11.4.2	Effekter på förstagångsköpare.....	329
11.4.3	Fördelning av effekter.....	333
11.4.4	Effekt på andra grupper på bostadsmarknaden...	335
11.4.5	Effekt vid mindre eller större prispåverkan.....	336
11.5	Konsekvenser av lägre kalkylräntor.....	336
11.5.1	Effekt på köpkraft och förstagångsköparens återbetalningsförmåga.....	337
11.5.2	Samverkande effekter med startlånet.....	338
11.6	Förväntat användande av startlånet	340
11.6.1	Antalet förstagångsköpare per år	340
11.6.2	Att uppskatta efterfrågan på startlån	342
11.6.3	Potentiellt större andel som vill äga sitt boende.....	345
11.6.4	Tidigarelagda köp på kort sikt.....	347
11.6.5	Slutsatser om förväntat nyttjande	349
11.7	Konsekvenser för hushållens skuldsättning, sparande och deras finansiella motståndskraft	350
11.7.1	Större och fler bolån	350
11.7.2	Mindre blacolån.....	352
11.7.3	Effekter på sparande och sparandekultur	353
11.7.4	Hushållens finansiella motståndskraft.....	355
11.8	De offentligfinansiella effekterna, statens risk och finansiering av garantin	357
11.9	Konsekvenser för den föreslagna garantimyndigheten Boverket samt övriga myndigheter och domstolar	360
11.9.1	Boverket.....	360
11.9.2	Förvaltningsdomstolar.....	366
11.9.3	Riksgälden	367
11.9.4	Kronofogdemyndigheten	367
11.9.5	Kammarkollegiet	368

11.10	Övriga konsekvenser	368
11.10.1	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå det nationella jämställdhetspolitiska målet	368
11.10.2	Konsekvenser för brottsligheten	369
11.10.3	Konsekvenser för arbetsmarknaden	371
11.10.4	Konsekvenser för bolåneaktörerna.....	372
11.10.5	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	374
11.10.6	Konsekvenser ur ett barnrätts- och ungdomsperspektiv samt för personer med funktionsnedsättning	375
11.10.7	Förslagets förenlighet med EU-rätten, särskilt statsstödsreglerna	376
11.10.8	Konsekvenser för det kommunala självstyret.....	377
11.10.9	Konsekvenser för miljön.....	377
11.10.10	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	377
11.10.11	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	378
11.10.12	Konsekvenser för (små) företag	378
11.10.13	Resonemang om förslagets samhällsekonomiska konsekvenser	379

12 Författningskommentar 381

12.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.....	381
------	--	-----

Referenser 383

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:125	395
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:66	403
Bilaga 3	Maxbeloppet.....	405

Förkortningar och begrepp

Förkortningar

BKN	Statens bostadskreditnämnd (numera samman- slagen med Boverket)
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
KPI	Konsumentprisindex
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och ut- veckling
SCB	Statistiska centralbyrån
SKR	Sveriges kommuner och regioner

Begrepp

Amorteringskrav

Innebär att en kreditgivare måste ställa krav på amortering av lån som lämnas mot säkerhet i en bostad, om belåningsgraden överstiger 50 procent eller om låntagarnas skuldkvot överstiger 450 procent.

Belåningsgrad

Ett mått på hur stora bolånen som lämnats mot säkerhet i en bostad är i förhållande till marknadsvärdet på bostaden.

Blancolån

Lån som lämnas utan säkerhet.

Bolån

När utredningen talar om bolån menar vi krediter som lämnas mot säkerhet i bostad.

Bolåneaktör eller kreditgivare

Ett företag som lämnar bolån.

Bolånetak

Innebär att en kreditgivare inte får lämna lån mot säkerhet i en bostad som överstiger 85 procent av bostadens marknadsvärde (belåningsgrad på 85 procent).

Borgen

Borgen är ett löfte av en eller flera personer att betala en skuld för någon annan om den personen inte betalar. Att gå i borgen för ett lån som någon annan (en gäldenär eller låntagare) tagit innebär att betalning kan begäras av den som gått i borgen om gäldenären/låntagaren inte betalar sin skuld.

Borgensman

Borgensman är den som går i borgen för en skuld.

Borgenär

Borgenären är fordringsägaren som har en ekonomisk fordran på gäldenären/låntagaren.

Bostad

Bostad definieras på samma sätt som i Finansinspektionens föreskrifter om amortering av bolån (FFFS 2016:16): Fastighet, tomträtt eller byggnad som inte hör till fastighet, som är avsedd för bostadsändamål för en eller två familjer och bostadsrätt eller ägarlägenhet som är avsedd för bostadsändamål.

Bostadsrätt

En bostadsrätt är en upplåtelseform av en bostad där bostadsrättsinnehavaren äger rätten att bo i bostaden. För att kunna äga en bostadsrätt måste man bli medlem i bostadsrättsföreningen. Det är bostadsrättsföreningen som äger bostaden och ofta fastigheten, bostadsrättsinnehavaren äger endast rätten att bo i bostaden.

Bruksvärdessystem

System för bestämning av hyrans storlek för hyresrätter där hyran sätts utifrån bostadens bruksvärde.

Enkel borgen

Vid enkel borgen måste borgenären först försöka få betalt av gäldenären. Först om det visar sig att gäldenären inte kan betala kan borgenären kräva betalt av borgensmannen.

Fördelningseffekt

Effekter som påverkar fördelningen av inkomster, förmögenheter, egendom och konsumtion i ett samhälle.

Gäldenär

Gäldenär (låntagare) är den som är skyldig borgenären pengar.

Hyresrätt

En hyresrätt är en bostad som varaktigt hyrs från en hyresvärd. Hyresvärderna kan vara privatpersoner, men är vanligtvis kommuner eller företag. Den som bor i en hyresrätt är inte ägare till bostaden eller till en andel i en förening, utan får bo i bostaden i utbyte mot en månadshyra.

Kalkylränta

Den ränta som används i en KALP-kalkyl för beräkning av de ränteutgifter som är associerade med ett bolån och som en förstagångsköpare behöver kunna klara att betala. Kalkylräntan är för närvarande vanligtvis betydligt högre än den faktiska ränta som kommer att löpa på bolånet.

KALP-kalkyl

En kalkyl som är en del av en kreditprövning och som används för att beräkna en låntagares återbetalningsförmåga. Det är en kalkyl över om låntagaren, givet dennes förväntade inkomster, kommer att ha råd med de förväntade utgifterna och ändå upprätthålla en rimlig levnadsstandard.

Kapitalbelopp

Kapitalbelopp är det ursprungligen utlånade nominella beloppet av ett lån (ibland avses det aktuella utestående beloppet) på vilket ränta beräknas.

Moralisk risk

Moralisk risk uppstår på grund av att en individ eller ett företag inte drabbas fullt ut av de negativa effekterna av sitt eget handlande. Därmed får individen eller företaget ett incitament att handla mindre försiktigt än annars.

Potentiell förstagångsköpare

Begreppet används i olika beräkningar och åsyftar personer som skulle kunna vara förstagångsköpare utifrån att de är 20 år eller äldre och inte idag bor i ägt boende. Ibland används begreppet *Potentiell förstagångsköpare med återbetalningsförmåga* vilket åsyftar en person som är 20 år eller äldre, inte idag bor i ägt boende, och har en inkomst som medger ett lån upp till 85 procent av genomsnittspriset på en enrummare i hemkommunen.

Presumtionshyressystem

System för bestämning av hyrans storlek för hyresrätter där hyran sätts utifrån byggkostnaden.

Primär bostad

En primär bostad är en bostad som ägaren är eller avser att vara bosatt i på det sätt som avses i folkbokföringslagen (1991:481), dock att en lantbruksenhet enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) inte kan utgöra primär bostad.

Proprieborgen

Vid proprieborgen går borgensmannen i borgen ”som för egen skuld” och har samma betalningsansvar för skulden som den egentliga gäldenären.

Regressrätt

En person som betalat gäldenärens skuld kan ha rätt att kräva betalning av gäldenären. Det kallas regressrätt.

Regressfordran

Regressfordran kallas den fordran som uppstår hos någon som har regressrätt mot gäldenären.

Reservationspris

I konsekvensanalysen används begreppet reservationspris för det högsta pris en person kan betala för en bostad

Utmätning

En utmätning innebär att Kronofogdemyndigheten har beslutat att en persons lön eller dennes egendom ska användas för att betala en skuld.

Skuldkvot

Ett mått på hur stora låntagarens bolån är i förhållande till dennes bruttoinkomst.

Sparandetid

Tiden som krävs för att spara ihop till en kontantinsats för ett bostadsköp.

Säkerhet

Säkerhet är en tillgång som lämnas som säkerhet för att en långivare ska få betalt för ett lån.

Ägda bostadsmarknaden eller marknaden för ägda bostäder

Marknaden för bostäder som innehas med äganderätt eller bostadsrätt.

Sammanfattning

Utredningen föreslår ett startlån med syfte att få fler förstagångsköpare att klara kontantinsatsen till en ägd bostad. Målgruppen för startlånet föreslås vara de som inte ägt en primär bostad i Sverige de senaste 10 åren och som har behov av att låna mer än 85 procent av bostadens värde för att kunna köpa en första primär bostad. Vi föreslår att det för startlån till förstagångsköpare ska gälla en statlig garanti som lämnas till bolåneaktörer som beviljar startlån. Den statliga garantin innebär att bolåneaktörer kan bevilja totala bolån som lämnas mot säkerhet i bostaden, inklusive startlån, som överstiger en belåningsgrad på 85 procent. Med det föreslagna startlånet kan belåningsgraden vid förstagångsköparens förvärv av en primär bostad vara upp till 95 procent. Vårt förslag är att garantin maximalt ska kunna omfatta belåningen mellan 85 och 95 procent belåningsgrad, alltså som mest lån på 10 procent av bostadens värde. Detta innebär att den kontantinsats som krävs för ett bostadsköp kan vara mindre än vad som gäller i dag.

Enligt förslaget kommer alltså bolånetaket att kunna överskridas. För att säkerställa ett konsumentskydd som motsvarar det som följer av bolånetaket föreslår utredningen att den föreslagna statliga garantin innehåller en regressrätt för staten för den restskuld som uppstår om garantin utlöses. Denna regressrätt innebär att restskulden, inklusive ränta, ska återbetalas till staten i sin helhet. Garantimyndigheten ska dock hantera restskulden på ett sådant sätt att förstagångsköpare inte drabbas av en livslång skuldsättning och att återbetalningen ska ske i en takt som låntagaren klarar av givet sina inkomster.

Utredningen föreslår att den statliga garantin maximalt kan omfatta startlån som per förstagångsköpare uppgår till det lägsta av 250 000 kronor eller 10 procent av bostadens marknadsvärde. För en ensamstående förälder med vårdnad om barn ska garantin

kunna omfatta startlån som uppgår till maximalt det lägsta av 500 000 kronor eller 10 procent av bostadens marknadsvärde. Kontantinsatsen ska alltid uppgå till minst 5 procent av bostadens marknadsvärde. För att vara aktuell för startlån ska låntagaren vara kreditvärdig för de bolån den tar, inklusive startlånet.

Startlånet ska amorteras enligt de nu gällande amorteringskraven. Dessutom föreslår vi att startlånet ska amorteras först, det vill säga före andra lån som lämnats mot säkerhet i den aktuella bostaden. För garantin betalas en marknadsmässig avgift av bolåneaktören till staten. Detta innebär att garantin ska bära sina egna kostnader för administration och för den risk som garantin medför för staten samt ge en marknadsmässig avkastning. Vi uppskattar att avgiften kommer att vara cirka 1 procent av det garanterade lånebeloppet.

En garantimyndighet ska upprätta ramavtal med bolåneaktörer samt i övrigt administrera garantin. Som garantimyndighet föreslås Boverket.

Utredningen föreslår att riksdagen ska bemyndiga regeringen att ställa ut kreditgarantier på sammanlagt högst 15 miljarder kronor till bolåneaktörer som bedriver verksamhet med bolån i Sverige för deras startlån till förstagångsköpare som förvärvar en primär bostad.

Utredningen har även övervägt ett gynnat bosparande som ett sätt för förstagångsköpare att spara ihop till kontantinsatsen. Utredningen lägger dock inget sådant förslag.

Utredningen har slutligen även övervägt åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare att klara bolåneaktörens lagstadgade kreditprövning. Utredningen lägger inga förslag om sådana åtgärder men vi ställer oss bakom en hemställan från Finansinspektionen om en förändrad beräkning av ränteskillnadsersättning, förutsatt att förändringen förbättrar förstagångsköparens konsumentskydd vid längre räntebindningstider.

Enligt direktiven till utredningen ska vi utreda och lämna förslag på åtgärder som underlättar för hushåll som för första gången ska köpa en bostad (firstagångsköpare). Utredningen ska bland annat föreslå vilka hushåll som ska definieras som förstagångsköpare och föreslå hur ett startlån för förstagångsköpare bör utformas. Startlånet ska, enligt direktiven, inte uppgå till hela skillnaden mellan nivån på bolånetaket

och bostadens värde, det vill säga 15 procent av bostadens värde. Syftet är att underlätta för förstagångsköpare att komma in på den ägda bostadsmarknaden.

Den svenska bostadsmarknaden och bostadspolitiken

Bostadsmarknaden har sedan slutet av 1990-talet präglats av kraftigt stigande bostadspriser, framför allt i Sveriges storstäder och större städer vars befolkning vuxit mycket. Bygandet har tagit fart mot andra hälften av 2000-talet men har inte kunnat möta behoven.

Medan boendekostnaderna i det ägda boendet generellt sett varit låga de senaste 20 åren tack vare en låg ränta har nybyggda hyresrätter blivit allt dyrare att bo i. De äldre billigare hyresrätterna har dessutom blivit alltmer eftertraktade vilket lett till mycket långa bostadsköer.

Med stigande bostadspriser följer ökad belåning, och även om hushållens tillgångar har matchat den ökade belåningen avviker prisutvecklingen på bostäder alltmer från utvecklingen av hushållens inkomster. Därmed blir det allt svårare att finansiera ett bostadsköp med sitt sparkapital och utifrån sin inkomst även om boendekostnaderna fortsätter vara låga i och med den låga räntan. Detta gäller särskilt för dem som inte äger en bostad och som inte kan dra nytta av de stigande priserna.

Bostadspolitiken har skiftat de senaste knappa hundra åren men de bostadspolitiska utmaningarna har varit relativt återkommande: nivån på hyrorna, bostadsbrist (avseende såväl numerär, bostadens geografiska läge, storlek och standard), höga byggkostnader, skillnader i boendekostnad mellan bostäder i det gamla beståndet respektive det nya beståndet (paritetsproblemet) och det hyrda och ägda boendet (neutralitetsproblemet) samt segregation i olika former. Möjligen kan vi tala om två bostadspolitiska epoker och skiften:

- när bostadspolitiken blev ett eget politikområde på 1940-talet och kom att bli en del av den generella välfärdspolitiken riktad mot hela befolkningen,
- när bostadspolitiken på 1990-talet återigen främst kom att föras via andra politikområden.

Trots ett förhållandevis högt bostadsbyggande finns det grupper i Sverige som har svårt att få tillgång till en rimlig bostad. Detta gäller bland annat unga på väg in på bostadsmarknaden, vilka begränsas av en kort sparandetid till en kontantinsats och kort kötid till hyresrätt. Detta kan leda till studieval och val av arbete som är suboptimala, inte bara för individen utan även för samhället i stort. De insatser som i dag görs av staten och i vissa kommuner har inte avhjälpt situationen, i varje fall inte i dagsläget. Boverket har påtalat risken för att problemen inte heller kommer vara avhjälpta till år 2030.

Nationella och internationella erfarenheter

Utredningen kan konstatera att det i Sveriges geografiska närområde är vanligt förekommande med åtgärder riktade till ungas och förstagångsköparens inträde på den ägda bostadsmarknaden. Sverige har i dagsläget inga sådana åtgärder på plats; ett ungdomsbosparande och en form av kreditgaranti har funnits tidigare men avvecklats, bland annat på grund av lågt nyttjande och låg träffsäkerhet.

Två trösklar till den ägda bostadsmarknaden

Utredningen har, liksom flera andra som arbetar med frågor som rör förstagångsköpare på bostadsmarknaden, identifierat två trösklar som förstagångsköpare behöver ta sig över för att komma in på den ägda bostadsmarknaden:

- Den första tröskeln handlar om att finansiera den kontantinsats som krävs och som i dag är minst 15 procent av bostadens marknadsvärde. Detta är en stor utmaning för många förstagångsköpare.
- Den andra tröskeln handlar om att klara bolåneaktörernas lagstadgade kreditprövning för bolån som är tillräckliga för att kunna köpa en rimlig bostad i den ort där man ska etablera sig. Här är det framför allt det lagstadgade amorteringskravet och den kalkylränta som bolåneaktörerna använder i den så kallade kvar-att-leva-på-kalkylen (KALP-kalkylen) som har varit föremål för debatt och utvärdering.

Målgruppen för utredningens åtgärder

Målgruppen för startlånet bör vara personer som står utanför den ägda bostadsmarknaden och som har tillräckliga inkomster för att ha återbetalningsförmåga men samtidigt har behov av åtgärder från staten för att kunna finansiera den del av köpeskillingen som överstiger 85 procent av bostadens värde. Det handlar alltså om en grupp som varken har de svagaste eller starkaste ekonomiska förutsättningarna. Utredningen föreslår därför att målgruppen för startlån ska vara de som inte ägt en primär bostad i Sverige de senaste 10 åren, som behöver låna mer än 85 procent av bostadens värde för att kunna köpa en första primär bostad och som är kreditvärdiga för bolån inklusive startlån.

Utredningen har inte i uppdrag att föreslå åtgärder som säkerställer en social bostadsförsörjning och har alltså inte haft som mål att föreslå åtgärder som gör att hushåll som saknar grundläggande ekonomiska förutsättningar för att få ett bolån ska kunna köpa en egen bostad. Utredningen föreslår därför att startlån enbart bör riktas till de hushåll som har återbetalningsförmåga enligt det regelverk som gäller i dagsläget.

Startlånet bör endast ges till personer som behöver det. I och med det finns en del som talar för att rikta startlån endast till unga personer, eftersom det är en grupp som generellt sett har särskilda och strukturellt betingade utmaningar på bostadsmarknaden. Unga personer har sällan haft vare sig tiden eller ekonomin för att spara ihop till en kontantinsats eller tiden att stå länge i hyreskö. Men trots att mycket talar för att unga är en grupp med särskilda svårigheter på bostadsmarknaden finns det en risk att andra grupper med liknande svårigheter kommer att uteslutas om startlånet bara riktas till unga.

En sådan grupp är personer som är nyanlända till Sverige, särskilt de som kommer som flyktingar. Som nya i Sverige har denna grupp en liknande utgångspunkt som unga vuxna på bostadsmarknaden vad gäller kötid till en hyresrätt. De som kommer till Sverige utan kapital har en liknande utgångspunkt som unga vuxna på bostadsmarknaden vad gäller att spara till den kontantinsats som krävs i Sverige.

Eftersom det finns människor i alla åldrar som har liknande svårighet som unga att förvärva en ägd bostad anser vi att det vore olämpligt att sätta en åldersgräns för vilka som ska kunna få startlån.

Utredningen kan också konstatera att fler grupper som står utanför den ägda bostadsmarknaden har liknande svårigheter som unga och vissa nyanlända att förvärva en bostad. Även personer som haft möjlighet att göra sitt inträde på den ägda bostadsmarknaden tidigare, och som dessutom haft tid på sig att spara till en kontantinsats, kan av olika anledningar, till exempel arbetslöshet och sjukdom, ändå inte ha möjlighet att förvärva en ägd primär bostad. Utredningen anser inte att orsaken till att människor som vill köpa en bostad ännu inte gjort det bör spela någon roll. Vi ser därför att samtliga som står utanför den ägda marknaden bör utgöra den primära målgruppen.

Utredningen har även övervägt om människor som i dag äger en primär bostad men som ändå har liknande svårigheter på bostadsmarknaden som förstagångsköpare bör kunna komma i fråga för startlån. Ett sådant exempel är personer som ägt ett boende i ett geografiskt område med lägre bostadspriser och som senare ska flytta till ett område med högre bostadspriser. En sådan person kan, trots att den varit inne på den ägda bostadsmarknaden, befinna sig i en situation motsvarande en förstagångsköpare. Ett annat exempel är separationer där det finns barn att bostadsförsörja. Detta kan leda till utmaningen att behöva skaffa två bostäder som tillsammans är avsevärt dyrare än den tidigare gemensamma bostaden, i vart fall om de ligger i samma område som den tidigare gemensamma bostaden. Utredningens beräkningar visar att med den prisutveckling som varit sedan sent 1990-tal har en person som ägt hälften av en bostad på bara ett antal år ackumulerat tillräckligt mycket eget kapital för att täcka kontantinsatsen till en hel egen bostad. Även vid en något lägre prisutveckling har personer som är inne på den ägda bostadsmarknaden stora fördelar. Vi har valt att föreslå att startlånet enbart ska riktas till de som inte ägt en bostad i Sverige de 10 senaste åren (se nedan), eftersom gränsen mellan personer som äger en bostad men har svårigheter och personer som äger en bostad och inte har svårigheter blir svår att dra på ett rättssäkert, rättvisande och administrativt enkelt sätt. Om gränsdragningen blir allt för svår riskerar målgruppen för startlånet att bli allt för omfattande, vilket riskerar att startlånets nytta för målgruppen försämras eller uteblir.

En gräns som är svår att dra är huruvida startlån bör kunna lämnas till personer som står utanför marknaden för ägda bostäder men som tidigare i livet ägt en primär bostad. Ett sådant historiskt ägande gör att de inte är förstagångsköpare i strikt mening men personer som

länge stått utanför marknaden för ägda bostäder har gått miste om en kraftig prisutveckling och kan därmed sägas ha liknande förutsättningar som förstagångsköpare. Utredningen bedömer att en person som under lång tid stått utanför marknaden för ägda primära bostäder vanligtvis har liknande ekonomiska förutsättningar att köpa en bostad som personer som aldrig ägt en primär bostad. Utredningen bedömer därför att man bör betraktas som förstagångsköpare om man inte ägt en primär bostad de senaste 10 åren.

Utredningen har alltså kommit fram till att alla som inte ägt en primär bostad i Sverige de senaste 10 åren och som har återbetalningsförmåga men saknar tillräckligt kapital till en kontantinsats bör kunna komma i fråga för startlån, oavsett deras ålder eller orsaken till att de ännu inte förvärvat en bostad. Vi bedömer dock att det i praktiken kommer att vara svårt för personer som till exempel närmar sig pensionsåldern att få startlån, eftersom tiden kvar i arbetslivet påverkar bedömd återbetalningsförmåga.

Startlån

Som ett led i att möjliggöra för fler förstagångsköpare att klara sig över den första tröskeln föreslår utredningen ett statligt startlån. Vi föreslår att ett sådant lån ska åstadkommas genom en statlig garanti som lämnas till befintliga bolåneaktörer som i sin tur vill lämna bolån utöver bolånetaket till en förstagångsköpare. På så sätt använder vi redan uppbyggd kunskap och administration för värdering av bostäder, kreditprovning och hantering av betalningssvårigheter. Att bygga upp en statlig organisation för att lämna startlån, som dessutom klarar av att möta den snabbhet med vilken bostadsaffärer görs i vissa delar av landet, bedömer utredningen hade varit både kostnads- och tidskrävande.

Utredningen föreslår vidare att startlånet ska vara ett lån som lämnas mot säkerhet i bostaden, alltså i grunden ett bolån. Att startlånet har säkerhet i bostaden samt täcks av en garanti innebär att räntan för lånet bör kunna vara avsevärt lägre än för ett blacolån för bostadsändamål. Ett lån med säkerhet i bostaden har i normalfallet dessutom en lägre amorteringstakt än den som gäller för blacolån för bostadsändamål. Tillsammans med det konsumentskydd som uppnås genom den statliga garantin bedömer utredningen att startlånet kommer att

vara mer fördelaktigt för förstagångsköpare än vad blancolån är. På så sätt kopplas startlånet också tydligare till det aktuella bostadsköpet än om lånet skulle vara ett blancolån. Att bostaden utgör säkerhet för startlånet innebär också att fordran har förmånsrätt vid en realisering av bostaden. Detta innebär bättre förutsättningar för att den statliga garantin inte behöver nyttjas och att avgiften för garantin kan hållas nere.

Att startlånet lämnas som ett bolån innebär att det så kallade bolånetaket överskrids. Bolånetaket är dock formulerat som ett allmänt råd från Finansinspektionen vilket innebär att taket får överskridas om det konsumentskydd som bolånetaket innebär säkerställs på annat sätt. Vid införandet av bolånetaket nämnde Finansinspektionen möjligheten att överskrida taket till exempel om bolåneförsäkringar används.

Utredningen föreslår att startlånet per förstagångsköpare maximalt kan uppgå till det lägsta av 250 000 kronor eller 10 procent av bostadens marknadsvärde. För ett par förstagångsköpare som köper en bostad tillsammans kan de gemensamma startlånen alltså uppgå till maximalt det lägsta av 500 000 kronor eller 10 procent av bostadens marknadsvärde. För en ensamstående förälder med vårdnad om barn föreslår vi att startlånet ska kunna uppgå till maximalt det lägsta av 500 000 kronor eller 10 procent av bostadens marknadsvärde. Kontantinsatsen ska alltid uppgå till minst 5 procent av bostadens marknadsvärde. För att vara aktuell för startlån ska låntagaren vara kreditvärdig för de bolån den tar, inklusive startlånet.

Startlånet ska amorteras enligt de nu gällande amorteringskraven. Dessutom ska startlånet amorteras först, det vill säga före andra lån som lämnats mot säkerhet i bostaden. Vårt förslag är att statens ansvar under garantin ska minska med amorteringar som görs på startlånet. Detta innebär att statens garanti i normalfallet kommer att upphöra efter ungefär 4–6 år, baserat på en amorteringstakt på 2 eller 3 procent, vilket är minimikrav enligt amorteringskraven.

För garantin ska bolåneaktören betala en marknadsmässig avgift, en kostnad som bolåneaktören bedöms föra vidare till förstagångsköparen. Vi uppskattar att avgiften kommer att uppgå till ungefär 1 procent av det garanterade beloppet. Avgiften är dimensionerad för att garantin ska bära sina egna kostnader för administration och för den risk som garantin innebär, samt ge en marknadsmässig avkastning. Utredningens utgångspunkt har varit att startlånet är viktigt för både individen och samhället men att det samtidigt är riktat till en mål-

grupp som i grunden inte är i behov av statliga transfereringar. Utredningen har därför sökt efter enkla lösningar med en minimerad administration samt en avgift som täcker åtgärdens kostnader för staten.

För att säkerställa konsumentskyddet föreslår utredningen att den föreslagna statliga garantin innehåller en regressrätt för staten om garantin utlöses. Bolåneaktörer får ersättning från den statliga garantin om den primära bostaden säljs med en förlust i förhållande till köpeskillingen och försäljningslikviden inte täcker det utestående startlånet. Den restskuld som uppstår ersätts av garantin och blir en så kallad regressfordran som staten har gentemot förstagångsköparen. Utgångspunkten är att regressfordran inklusive ränta ska återbetalas till staten i sin helhet. Regressfordran ska dock hanteras av en garantimyndighet på ett sådant sätt att restskulden inte i stor utsträckning påverkar låntagarens möjlighet att leva ett ekonomiskt drägligt liv.

En garantimyndighet ska dels upprätta ramavtal med de bolåneaktörer som vill lämna startlån med statlig garanti till förstagångsköpare, dels i övrigt administrera garantin. Som garantimyndighet föreslår utredningen Boverket.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att riksdagen ska bemyndiga regeringen att ställa ut kreditgarantier om sammanlagt högst 15 miljarder kronor till bolåneaktörer som bedriver verksamhet med bolån i Sverige för startlån till förstagångsköpare som förvärvar en primär bostad.

Utredningen bedömer att ungefär 80 000 personer varje år förväntas förvärva en bostad, beräknat utifrån hur många personer som ingår i varje årskull i Sverige. Av dessa 80 000 personer bedömer vi att 8 000–32 000 förstagångsköpare kommer att vilja utnyttja startlånet. På sikt bedömer vi att den genomsnittliga garantistocken kommer uppgå till den föreslagna garantiramen om 15 miljarder kronor.

Överväganden om gynnat bosparande

Utredningen har övervägt ett gynnat bosparande som ett sätt för förstagångsköpare att komma över den första tröskeln. Utredningen bedömer dock att ett statligt subventionerat bosparande är en betydligt mindre kostnadseffektiv åtgärd än ett statligt garanterat startlån. Ett subventionerat bosparande gynnar dessutom främst de som redan sparar. Det finns också anledning att tro att ett gynnat sparande sna-

rare påverkar hur sparandet går till, än hur mycket som sparas. Ett gynnat bosparande kan inte heller ersätta startlånet, eftersom dess effekt på sparandetiden, givet en rimlig ambitionsnivå, är allt för liten. Slutligen konstaterar utredningen att det redan finns en sparform i Sverige, de så kallade investeringssparkonton (ISK), som gynnas genom en förmånlig beskattning.

Utredningen föreslår därför att ett gynnat bosparande inte införs. Om staten specifikt vill stärka unga på den ägda bostadsmarknaden förefaller ett barnbosparande, som stödjer alla barn i ett bosparande, vara bättre ur fördelningssynpunkt.

Överväganden om åtgärder avseende den andra tröskeln

Utredningen lämnar inga förslag på åtgärder för att få fler förstagångsköpare att klara sig över den andra tröskeln, det vill säga att få fler att klara kreditprövningen för en viss belåning. Däremot föreslår vi att beräkningen av ränteskillnadsersättningen ska ses över för att öka konsumentskyddet för förstagångsköpare som väljer att binda sina räntor på bolånen. Detta i sin tur kan ha tröskelpåverkande effekter.

Amorteringskravet regleras genom lag och genom föreskrifter meddelade av Finansinspektionen, och direktiven till utredningen anger att regleringen av kreditmarknaden ska vara oförändrad. Mot den bakgrunden är det inte aktuellt att föreslå några ändringar i amorteringsreglerna. Bolåneaktörernas kalkylränta speglar deras affärsmodell, riskbedömning och riskaptit samt behovet av att säkerställa låntagarnas återbetalningsförmåga och är således huvudsakligen en intern fråga för bolåneaktörerna. Vi bedömer att det inte bör detaljregleras hur kalkylräntan sätts och lämnar därför inga sådana förslag.

Både amorteringskravet och kalkylräntan kan i någon utsträckning sägas ha som syfte att förebygga ett för högt risktagande för såväl låntagare som långivare. Utredningen har därför valt att närmare studera andra åtgärder som kan förebygga eller flytta risker och som därmed kan ha potential att underlätta för förstagångsköparens kliv över den andra tröskeln.

Längre räntebindingstider och ränteskillnadsersättning

I en internationell jämförelse väljer svenska bolånetagare korta räntebindingstider. Detta gäller även mer sårbara låntagare med små marginaler, vilket bland andra det Finansiella stabilitetsrådet har pekat på. Ränteskillnadsersättning är den avgift som en låntagare som vill säga upp ett bolån med räntebinding i förtid kan komma att få betala långivaren. Kritik har framförts mot hur ränteskillnadsersättningen beräknas i Sverige. Vidare framförde några av medlemmarna i det Finansiella stabilitetsrådet, på rådets möte i juni 2021, att regelverket för beräkning av ränteskillnadsersättning bör ses över.

Finansinspektionen har nu gjort en hemställan till Justitiedepartementet om att förändra sättet att beräkna ränteskillnadsersättningen. Utredningen ställer sig bakom en sådan förändring om den leder till att fler förstagångsköpare med små marginaler väljer att binda sina räntor på en längre tid utan att det för den skull leder till orimliga konsekvenser på räntesättning och för bolåneaktörer. Vi har i utredningen listat ett antal principer för en förändring av ränteskillnadsersättningen som vi bedömer gynnar förstagångsköparens konsumentskydd.

En möjlig intressant effekt av en längre räntebindingstid är huruvida en ränta bunden på en längre tid kan påverka den kalkylränta som bolåneaktörer använder vid kreditprövningen. En sådan möjlighet har lyfts av bland annat Finansinspektionens generaldirektör. Utredningen ser att ett sådant hänsynstagande till en längre räntebindingstid skulle kunna lyfta upp till 11 procent fler förstagångsköpare över den andra tröskeln. Detta förutsätter dock att inte alla låntagare väljer att binda sina räntor för att kunna öka sin belåning, eftersom det skulle leda till en prisökning som i själva verket höjer tröskeln för förstagångsköpare.

Konsekvensanalys

Utredningen ser att startlånet underlättar för förstagångsköpare att spara till den egna insatsen, men även riskerar få en viss prispåverkan på bostäder. Eftersom högre priser innebär högre krav på eget kapital samt högre krav på förstagångsköparens inkomst för att få tillräckligt stora lån kan startlånets prispåverkan motverka startlånets syfte. Där-

för har potentiell prispåverkan beräknats först och därefter har startlånets nytta beräknats i ett scenario med högre priser.

Vi konstaterar att startlånet ökar förstagångsköparens köpkraft med i genomsnitt 7 procent. För att inte överskatta nyttan med startlånet har vi valt att anta att hela denna ökade köpkraft slår igenom på priserna. Det är inte säkert att så sker. Prispåverkan kulminerar troligen på medellång sikt när startlånet blivit etablerat och flyttkedjor har börjat överföra förstagångsköparens ökade köpkraft till andra segment av bostadsmarknaden. På längre sikt kan prisökningen leda till en ökning av bygginvesteringarna, vilket baserat på dagens byggande skulle kunna ge upphov till ytterligare ungefär 5 000 bostäder årligen.

För förstagångsköparen kortas sparandetiden för en kontantinsats med $2/3$. Det innebär att personer som tidigare behövde 15 år för att spara till den egna insatsen nu kan göra det på 5 år, vilket utredningen bedömer är en rimligare sparandetid. Utredningen uppskattar det nuvarande antalet potentiella förstagångsköpare som klarar kreditprövningen för lånet och kan spara till insatsen på fem år eller mindre till 583 000. Med startlånet ökar den gruppen till 961 000. Det är dock osannolikt att alla dessa personer kommer att vilja använda startlånet, då vi har konstruerat startlånet så att det inte ökar köpkraften hos personer med ett stort eget kapital.

Utredningen bedömer att det främst är de som i dag tar fullt bolån upp till 85 procent av bostadens värde som kommer efterfråga startlånet, särskilt de som i dag dessutom kompletterar med ett blanco-lån. Vi uppskattar gruppen som tar ett startlån till 8 000–32 000 personer per år. Mitten av detta intervall är 20 000 startlån per år, vilket är det nyttjande som utredningen föreslår att garantimyndigheten ska rustas för. Initialt kan dock efterfrågan på startlån bli större, eftersom framtida köp kan tidigareläggas. Det är även möjligt att efterfrågan på lång sikt ökar, om preferenserna för ägt boende ändras i och med att den ägda bostadsmarknaden blir mer tillgänglig.

Startlånet möjliggör för förstagångsköpare att belåna en större del av bostadens värde. Detta, tillsammans med den antagna prisuppgången, väntas leda till ökad skuldsättning. Totalt beräknar utredningen att startlånet innebär en ökad utlåning på 7–13 miljarder kronor per år jämfört med om startlånet inte infördes. Av denna ökade utlåning utgörs 2–7 miljarder kronor av själva startlånet, som garanteras av staten. Införandet av startlån kan leda till att volymen blanco-lån för bostadsköp minskar. Vid ett bostadsköp med hjälp av start-

lånet förväntas förstagångsköpare ha 5 procent eget kapital varför incitamenten att spara till sitt bostadsköp kvarstår. Det är även möjligt att incitamenten att spara till bostadsköpet ökar med startlånet, om sparmålet med startlånet upplevs som mer uppnåeligt. Eftersom det bara krävs 5 procent eget kapital i stället för 15 procent, är det också troligt att sparandet avbryts tidigare än utan startlånet. Men när en bostad förvärvas och bolån lämnas påbörjas i stället amortering av lånen, vilket är ett annat sorts sparande.

Utredningen bedömer att den totala bostadsrelaterade utlåningen till förstagångsköpare kan komma att öka med ungefär 9 miljarder kronor. Bolåneaktörer bedöms få en något ökad administration till följd av den process som ska kvalificera någon som förstagångsköpare. Bolåneaktörernas administration bedöms även öka på grund av den rapportering och dokumentation som vi föreslår ska krävas. Om startlånet får en stor efterfrågan och blir en långsiktigt närvarande åtgärd bedömer utredningen att bolåneaktörerna även kan komma att behöva utveckla sina digitala processer för att bygga in startlånet i dessa.

Garantimyndigheten väntas på sikt ha utestående garantier på 6–24 miljarder kronor, beroende på förstagångsköparens efterfrågan på startlån. Utredningens förslag är att garantin begränsas till en garantiram om 15 miljarder kronor. Dessa garantier innebär en risk för staten och kommer i vissa fall medföra förluster. Dock ska avgiften beräknas så att de statsfinansiella effekterna totalt sett blir neutrala. Avgifter ska tas ut som finansierar statens förväntade kostnader för förluster och administration samt ger staten en avkastning på ett beräknat eget kapital.

Utredningen bedömer att konsekvenser för andra myndigheter än garantimyndigheten kan hanteras inom ramen för respektive myndighets ordinarie verksamhet. Konsekvenserna för garantimyndigheten, som vi alltså föreslår bör vara Boverket, kommer vara större, om än inte stora. Det handlar om uppbyggnad och underhåll av it-system samt administration av garantin och de ramavtal som ska ingås med bolåneaktörer.

Vad gäller övriga konsekvenser bedömer vi att startlånet inte har någon effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå det nationella jämställdhetspolitiska målet. Vi bedömer också att risken för brottslighet kopplad till startlånet är begränsad. Effekten på arbetsmarknad bedöms kunna bli positiv, eftersom startlånet stärker möjligheten till bostad vid flytt till orter där arbete

finns. Utredningen bedömer vidare att startlånet kan få positiva effekter på integration eftersom det kan underlätta inträdet på den ägda marknaden även för dem som saknar föräldrar eller andra närstående som kan hjälpa till med kontantinsats.

Utredningen bedömer inte att våra förslag är av avgörande betydelse för Sveriges förutsättningar att uppfylla barnkonventionen eller FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Däremot är det tänkbart att startlånet förbättrar förutsättningarna för familjer som i dag är trångbodda. Vårt förslag om ett särskilt högt maxbelopp för startlån till ensamstående föräldrar bör ge förbättrade möjligheter för dessa att bostadsförsörja sina barn. För personer med funktionsnedsättning kan startlånet underlätta ett bostadsköp på samma sätt som för andra förstagångsköpare.

Sammanfattningsvis kan sägas att startlånet är en åtgärd som underlättar för dem som inte äger en bostad att träda in på den ägda bostadsmarknaden. Personen får ingen monetär förmån men bereds en snabbare väg till ett ägt boende genom den statliga garantin. Åtgärden kan dock få negativa konsekvenser i form av stigande bostadspriser och ökad skuldsättning som är till last för samhällsekonomin.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att rubriken före rubriken närmast före 28 kap. 9 § ska lyda ”Studiestöd, kreditgaranti för startlån och utlåning av allmänna medel”, och

dels att det ska införas en ny paragraf, 28 kap. 9 a §, och närmast före 28 kap. 9 a § en ny rubrik av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

Kreditgarantier för startlån som lämnas till förstagångsköpare

9 a §

Sekretess gäller i ärenden enligt förordningen (20XX:XX) om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

I andra ärenden än sådana om nedsättning eller avskrivning till följd av sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärendet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den XX månad 2023.

1.2 Förslag till förordning om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Boverket får lämna en statlig garanti (kreditgaranti) till kreditgivare för startlån som lämnas till förstagångsköpare enligt denna förordning. Denna förordning är meddelad i anslutning till 6 kap. 3–5 §§ budgetlagen (2011:203) i fråga om 1–17, 29–30 och 40–43 §§ samt med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § En kreditgaranti får bara lämnas till kreditgivare som ingått ett ramavtal med Boverket om omfattningen och villkoren för den statliga kreditgarantin.

3 § Med kreditgivare avses i denna förordning

1. företag som har tillstånd av Finansinspektionen att driva bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller verksamhet med kreditgivning enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

2. utländska kreditinstitut och andra kreditföretag vars hemland hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, som är auktoriserade och står under tillsyn i hemlandet och som enligt villkoren för sin auktorisation har rätt att lämna kredit mot säkerhet i bostad, och

3. andra utländska kreditinstitut och kreditföretag som driver verksamhet i Sverige genom filial och som enligt villkoren för sin auktorisation har rätt att lämna kredit mot säkerhet i bostad.

4 § Med marknadsvärde avses i denna förordning det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet ska bedömas utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden och fastställas genom en individuell värdering. En individuell värdering ska kunna grundas på generella prisnivåer eller köpeskilling.

5 § I denna förordning avses med

1. bolån: andra krediter än startlån som lämnas mot säkerhet i en bostad,

2. bostad: fastighet, tomträtt eller byggnad som inte hör till fastighet, som är avsedd för bostadsändamål för en eller två familjer och bostadsrätt eller ägarlägenhet som är avsedd för bostadsändamål,

3. förstagångsköpare: en fysisk person som inte äger och under de senaste tio åren inte ägt en primär bostad,

4. primär bostad: en bostad som ägaren är eller avser att vara bosatt i på det sätt som avses i folkbokföringslagen (1991:481), dock att en lantbruksenhet enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) inte kan utgöra primär bostad,

5. startlån: kredit som lämnas till en förstagångsköpare och som omfattas av kreditgaranti enligt denna förordning.

Förutsättningar för att en kreditgaranti ska gälla

6 § En kreditgaranti ska gälla för en kredit som lämnas till en förstagångsköpare om kreditgivaren

1. lämnar krediten i samband med att förstagångsköparen förvärvar en primär bostad och mot säkerhet i denna bostad,

2. kontrollerar att förstagångsköparen inte haft ett bolån de senaste 12 månaderna,

3. kontrollerar att förstagångsköparen inte tidigare fått startlån,

4. inhämtar ett intyg från förstagångsköparen om att

a. denne inte äger och under de senaste tio åren inte har ägt en bostad där denne varit bosatt på det sätt som avses i folkbokföringslagen (1991:481), och att

b. denne avser att använda den förvärvade bostaden som primär bostad,

5. kontrollerar att förstagångsköparens förvärv av den primära bostaden sker på marknadsmässiga villkor och att säljaren av bostaden inte kvarstår som ägare,

6. ställer som villkor att krediten ska återbetalas helt innan amorteringar görs på bolån som lämnats mot säkerhet i den primära bostaden och att krediten ska återbetalas helt senast vid överlåtelse av förstagångsköparens andel av den förvärvade primära bostaden, och

7. i övrigt lämnar krediten på de villkor och i den omfattning som följer av denna förordning och kreditgivarens ramavtal enligt 2 §.

7 § För att en kredit ska omfattas av kreditgaranti gäller att den primära bostaden vid förvärvet ska belånas med en belåningsgrad på mer än 85 procent av marknadsvärdet, att bolån ska lämnas för den del av belåningen som uppgår till en belåningsgrad på 85 procent samt att krediten som ska omfattas av kreditgaranti endast får utgöra belåningen som överstiger 85 procent av bostadens marknadsvärde vid förvärvet.

För att en kredit ska omfattas av kreditgarantin gäller vidare att den när den lämnas får uppgå till högst det lägsta av

1. 250 000 kronor, och
2. ett belopp som motsvarar tio procent av marknadsvärdet på förstagångsköparens förvärvade andel av den primära bostaden vid förvärvstidpunkten.

Om en förstagångsköpare som är vårdnadshavare till barn ensam förvärvar en primär bostad gäller att krediten när den lämnas får uppgå till högst det lägsta av

1. 500 000 kronor, och
2. ett belopp som motsvarar tio procent av marknadsvärdet på den primära bostaden vid förvärvstidpunkten.

För en kredit enligt tredje stycket gäller att kreditgivaren, utöver de kontroller som framgår av 6 §, även ska kontrollera att förstagångsköparen är vårdnadshavare och att denne förvärvar 100 procent av den primära bostaden

8 § Kreditgivaren ska dokumentera de kontroller som anges i 6–7 §§ och att villkoren i bestämmelserna är uppfyllda.

9 § Kreditgivaren ska till Boverket lämna uppgifter om de krediter som lämnas enligt 6 och 7 §§, till vem de lämnats, krediternas storlek och den amortering som gäller för dessa.

10 § Boverket får medge att kreditgaranti enligt denna förordning ska gälla även i fall då mindre avvikelser gjorts i förhållande till 6–8 §§.

Kreditgarantins omfattning och löptid

11 § Det garanterade beloppet under kreditgarantin avseende kapitalbeloppet minskar med amorteringar på startlånet. Kreditgarantin upphör att gälla när lånet är återbetalat. Kreditgarantin upphör dock att gälla om hela eller delar av förstagångsköparens andel av den primära bostaden överlåts eller annars 12 år efter att andelen förvärvades.

Om kreditgivaren under kreditgarantins löptid beviljar förstagångsköparen amorteringsfrihet eller om amorteringstakten ändras ska kreditgivaren informera Boverket om detta. Kreditgivaren ska även informera Boverket när amorteringsfriheten upphör.

12 § Kreditgarantin ska endast omfatta ränta som löper på startlånet om förstagångsköparen är minst 90 dagar sen med betalning av ränta. Kreditgarantin ska högst omfatta ränta som ackumuleras till dess att den primära bostaden sålts, som längst dock för en period på tre år förutsatt att betalningsproblemen kvarstår.

Byte av kreditgivare under garantins löptid

13 § En kreditgivare som avser att lämna en kredit som ersätter ett startlån ska, för att en kreditgaranti ska gälla för den nya krediten,

1. efter medgivande från förstagångsköparen inhämta dokumentationen enligt 8 § från den befintliga kreditgivaren,

2. kontrollera att förstagångsköparen är folkbokförd i den primära bostaden och att ägarförhållandena är desamma som vid förvärvet av bostaden,

3. lämna den nya krediten mot säkerhet i den primära bostaden, kontrollera att denna kredit inte överstiger det utestående befintliga startlånet och att bolånen som lämnats mot säkerhet i bostaden fortfarande motsvarar en belåningsgrad på minst 85 procent av köpeskillingen på bostaden vid förvärvet,

4. ställa som villkor att den nya krediten ska återbetalas helt innan amorteringar görs på bolån som lämnats mot säkerhet i den primära bostaden och att krediten ska återbetalas helt senast vid överlåtelse av förstagångsköparens andel av den primära bostaden, och

5. i övrigt lämna krediten på de villkor och i den omfattning som följer av tillämpliga bestämmelser i denna förordning och kreditgivarens ramavtal enligt 2 §.

14 § Kreditgivaren ska dokumentera de kontroller som anges i 13 § och att villkoren i bestämmelsen är uppfyllda.

15 § Kreditgivare ska till Boverket lämna uppgifter om de krediter som lämnas enligt 13 §, till vem de lämnats, krediternas storlek och den amorteringstakt som gäller för dessa i samband med att de lämnas.

16 § Kreditgarantin för den nya krediten får inte ha en annan löptid än den kvarvarande löptid som gäller för den ursprungliga kreditgarantin.

Rätt till ersättning från kreditgarantin och ersättningens storlek

17 § Kreditgivaren har rätt till ersättning om en förstagångsköpare inom 12 år från förvärvet av sin andel av den primära bostaden överlåter andelen med en förlust som är större än fem procent av köpeskillingen för andelen av bostaden vid förvärvet och försäljningspriset är lägre än ett belopp som motsvarar det utestående startlånet, obetald ränta enligt 12 § och 85 procent av köpeskillingen för andelen av bostaden vid förvärvet. Rätt till ersättning upphör när startlånet återbetalats. Oavsett om startlånet återbetalats eller inte ska rätten till ersättning dock upphöra 12 år efter att bostaden förvärvades.

För att kreditgivare ska ha rätt till ersättning krävs att den primära bostaden överlåtits på marknadsmässiga villkor.

Om rätt till ersättning föreligger ska ersättning betalas ut med ett belopp som motsvarar det utestående startlånet och obetald ränta enligt 12 §.

Ytterligare villkor för rätt till ersättning får anges i ramavtalen enligt 2 §.

Villkor för återbetalning, nedsättning och avskrivning av regressfordran om ersättning från kreditgarantin betalas ut

Återbetalning

18 § Om ersättning från kreditgarantin betalas ut ska förstagångsköparen vara återbetalningsskyldig för det utbetalade beloppet. Ränta ska utgå på det utbetalade beloppet från dagen för utbetalning.

19 § Återbetalning ska inledas om det vid ingången av ett kalenderår har gått minst 24 månader efter utbetalningen av ersättningen från kreditgarantin.

Den återbetalningsskyldige får återbetala delar av eller hela kapitalbeloppet och betala ränta tidigare än vad som följer av första stycket.

20 § Betalning av kapitalbelopp och ränta sker med ett visst belopp varje kalenderår (årsbelopp). Årsbeloppet för ett kalenderår ska vara fyra procent av den återbetalningsskyldiges sammanlagda överskott av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt. Som beslut om slutlig skatt gäller beslutet i första instans.

21 § För varje kalenderår då återbetalning ska göras fastställs årsbeloppet av Boverket för den återbetalningsskyldige.

Om årsbeloppet ändras genom beslut om nedsättning gäller det nedsatta beloppet som fastställt årsbelopp.

Den återbetalningsskyldige ska underrättas skriftligen om det årsbelopp som har fastställts för honom eller henne.

22 § Det inbetalade beloppet ska avräknas på den ackumulerade räntan och därefter på kapitalskulden. Ränta som inte betalas under det år den har ackumulerats läggs vid årets slut till kapitalskulden.

Nedsättning

23 § Årsbeloppet får sättas ned av Boverket

1. om den återbetalningsskyldiges inkomst under betalningsåret beräknas bli väsentligt lägre än den inkomst efter vilken årsbeloppet har beräknats,

2. om den återbetalningsskyldige har överklagat det beslut om slutlig skatt som ligger till grund för beräkningen av årsbeloppet och det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att låta årsbeloppet grundas på detta beslut, eller

3. om det i något annat fall finns synnerliga skäl.

Om det finns skäl att sätta ned årsbeloppet och det kan antas att den omständigheten som föranleder nedsättningen kommer att bestå längre än ett år, får nedsättning ske tills vidare.

24 § Beslut om nedsättning av årsbeloppet får ändras om

1. de inkomstförhållanden som legat till grund för beslutet har ändrats väsentligt, eller

2. det i något annat hänseende har inträffat en förändring som väsentligt påverkar rätten till nedsättning.

Avskrivning

25 § Fordringar som kvarstår obetalda det år den återbetalningsskyldige fyller 67 år ska skrivas av. Avskrivning får dock ske tidigast 20 år efter att garantin infriades och återbetalningsskyldigheten till staten uppstod. Återbetalningsskyldigheten kvarstår dock för påförda men inte betalda årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren. Om det finns synnerliga skäl, får dock också sådana årsbelopp skrivas av efter ingången av det år den återbetalningsskyldige fyller 67 år.

26 § Om den återbetalningsskyldige avlider, ska återstående kapitalskuld och upplupen ränta skrivas av.

27 § Utöver vad som följer av 25–26 §§ får fordringar skrivas av om det finns synnerliga skäl. Avskrivning får då ske med hela eller del av den aktuella skulden.

Villkor om den återbetalningsskyldige lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt agerat otillbörligt

28 § Om den återbetalningsskyldige genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat otillbörligt sätt fått startlån eller orsakat utbetalning av ersättning från kreditgarantin gäller att återbetalning ska inledas så snart som möjligt. Årsbeloppet för ett kalenderår ska vara åtta procent av den återbetalningsskyldiges sammanlagda överskott av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt. I övrigt ska bestämmelserna i 18–22 §§ tillämpas. Bestämmelserna om nedsättning i 23–24 §§ och bestämmelserna om avskrivning i 25–27 §§ ska inte tillämpas.

Uppgiftsskyldighet

29 § Förstagångsköpare som fått startlån ska på begäran lämna Boverket och andra relevanta myndigheter de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av denna förordning.

Den som har fått årsbeloppet nedsatt är skyldig att omedelbart underrätta Boverket om någon omständighet som föranlett nedsättningen inte längre föreligger.

30 § Kreditgivare som lämnat startlån, myndigheter och försäkringsinrättning ska på begäran lämna domstol och Boverket de uppgifter som har betydelse för tillämpningen av denna förordning.

Register över förstagångsköpare

31 § Boverket ska enligt 32–38 §§ i denna förordning föra ett register med uppgifter om de förstagångsköpare som beviljats startlån. Dessa bestämmelser kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Termer och uttryck i bestämmelserna i 32–38 §§ i denna förordning har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna förordning.

32 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna förordning.

33 § Boverket är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i registret.

34 § Boverket får behandla personuppgifter i registret för att föra en aktuell förteckning över vilka personer som beviljats startlån med stöd av kreditgaranti. Behandling av personuppgifter får ske för att lämna uppgift till kreditgivare om en viss person erhållit startlån med stöd av kreditgaranti.

Personuppgifterna får också behandlas för att föra en aktuell förteckning över omfattningen på de kreditgarantier som ställts ut och sammanställa statistik över lämnade kreditgarantier och startlån som omfattas av garantin samt utvärdera effekterna av kreditgarantierna och startlånen.

Personuppgifterna i registret får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

35 § Registret ska innehålla uppgift om

1. namn,
2. personnummer, samordningsnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum,
3. de uppgifter som kreditgivare lämnat till Boverket enligt 9 och 15 §§,
4. datum för lämnandet av garanti, och
5. sådana tekniska och administrativa uppgifter som är nödvändiga för att registerändamålen ska kunna tillgodoses.

36 § Boverket får medge kreditgivare direktåtkomst till uppgifter i registret som behövs för prövning av om en person beviljats startlån. I övrigt får direktåtkomst till uppgifterna inte medges.

37 § Personuppgifterna får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

38 § Boverket ska, utöver vad som följer av EU:s dataskyddsförordning, informera den registrerade om

1. vilken typ av uppgifter som registret får innehålla,
2. de sekretess- och säkerhetsbestämmelser som gäller för registret, och
3. vad som gäller i fråga om sökbegrepp, direktåtkomst och utlämnande av uppgifter på medium för elektronisk behandling.

39 § Boverket får gallra de uppgifter som registret enligt 35 § ska innehålla två år efter att kreditgarantin upphört eller efter att en regressfordran återbetalats i sin helhet om ersättning betalats ut enligt garantin. De uppgifter som behövs för prövning av om en person beviljats startlån får dock inte gallras.

Övriga bestämmelser om garantier och statens fordringar

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

41 § För statens fordringar enligt denna förordning gäller i övrigt vad som föreskrivs i förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Överklagande

42 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Boverket än beslut enligt 21 och 23–28 §§ samt 34 § första stycket får dock inte överklagas.

Boverkets beslut ska gälla omedelbart, om myndigheten inte bestämmer något annat.

Bemyndigande

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

Denna förordning träder i kraft den XX månad 2023.

2 Uppdraget

2.1 Bakgrund till uppdraget

De som ska skaffa en egen bostad för första gången står i dagsläget inför ett antal utmaningar. Mer än 60 procent av bostadsbeståndet utgörs av ägda bostäder eller bostadsrätter. Denna andel har ökat de senaste 20 åren, särskilt i Storstockholm. Samtidigt har andelen hyresrätter minskat och i kombination med växande bostadsköer har det lett till att fler hushåll behöver söka sig till den ägda bostadsmarknaden.

De senaste 20 åren har priserna på bostäder ökat kraftigt. Under denna period har det förvisso funnits kortare perioder när priserna tillfälligt sjunkit men den övergripande trenden har varit den motsatta. År 2002 var det genomsnittliga kvadratmeterpriset på bostadsrätter i Sverige 9 818 kronor. Under 2020 var motsvarande pris 40 793 kronor.¹

Trenden har dessutom förstärkts under coronapandemin. I inledningen av pandemin sjönk priserna på bostadsrätter till omkring 40 000 kronor per kvadratmeter men sedan dess har de stigit till omkring 46 000 kronor per kvadratmeter.² En kombination av lägre räntor, ett otillräckligt byggande, höga produktionskostnader och en större efterfrågan på ett ägt boende har drivit upp bostadspriserna.

Även om lönerna i Sverige har ökat väsentligt under 2000-talet, i både nominella och reala termer, har inkomsterna inte ökat lika mycket som priserna på bostäder. Bostadsprisutvecklingen i förhållande till inkomstutvecklingen har gjort det svårare för framför allt första-gångsköpare att köpa en bostad. För att kunna köpa en bostad i dag behövs både en kontantinsats och en inkomst som är tillräcklig för att få bolån, och på många håll i landet (särskilt i storstäderna) är det betydande belopp som behövs för kontantinsatsen.

¹ Enligt svensk mäklarstatistik, hämtat november 2021.

² Uppgift för november 2021, svensk mäklarstatistik.

Förutom att ha pengar till en kontantinsats behöver en förstagångsköpare också ha en inkomst som är tillräckligt hög för att få ett bolån som är så stort att det räcker för att köpa en bostad. De som inte äger en bostad och som inte har tillräcklig kötid till hyresmarknaden blir därför ofta i stället hänvisade till en dyr andrahandsmarknad, vilket ytterligare försämrar möjligheten att spara till en kontantinsats. Problemen är genomgående större i storstäderna än i övriga landet.

Det pågår för närvarande en utredning som handlar om en socialt hållbar bostadsförsörjning (Fi 2020:06). Utredningen har i uppdrag att bland annat analysera vissa bostadspolitiska verktyg, till exempel hyresgarantier, de kommunala bostadsförmedlingarna och förturssystemen samt den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll för att minska kostnaderna för att skaffa en permanentbostad. Nya åtgärder och bostadspolitiska verktyg som riktar sig till dem som för första gången ska köpa en bostad kan vara ytterligare ett sätt att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att regeringen bör återkomma med förslag till åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (Betänkande 2019/20: FiU22).

2.2 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att utreda och lämna förslag på åtgärder för att underlätta för hushåll som för första gången ska köpa en bostad (förstagångsköpare). Syftet är att underlätta för dessa att komma in på den ägda bostadsmarknaden. Enligt direktiven till utredningen (dir. 2020:125) ska vi

- utreda och lämna förslag på åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden,
- föreslå vilka hushåll som ska definieras som förstagångsköpare och som därmed kan omfattas av åtgärderna,
- föreslå hur ett statligt startlån för förstagångsköpare bör utformas, genom att

- föreslå hur stor den egna insatsen vid ett startlån bör vara, med utgångspunkten att startlånet inte får uppgå till hela skillnaden mellan nivån på bolånetaket och bostadens värde, det vill säga 15 procent av bostadens värde,
 - ta ställning till om ett startlån bör ha ett maxbelopp och i sådant fall hur stort detta bör vara,
 - föreslå vilka krav på kreditvärdighet som ska ställas när ett startlån beviljas och ta hänsyn till att startlånet endast ska kunna ges till hushåll som en ordinarie kreditgivare bedömer kreditvärdiga för ett bostadslån upp till nivån på bolånetaket,
 - föreslå vad som ska gälla om låntagaren till ett startlån inte kan fullgöra sina förpliktelser enligt villkoren för startlånet,
 - föreslå vilken eller vilka aktörer som bör tillhandahålla och administrera startlån där såväl statlig som privat förvaltning och administration av startlånen får övervägas,
 - ta ställning till om statlig administration av startlån, om sådan administration föreslås, är förenlig med lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,
 - föreslå vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för tillsynen av den verksamhet som avser startlån, och
 - föreslå hur ett startlån kan finansieras, inklusive förslag till förlusttäckning och riskhantering,
- redogöra för hur de föreslagna åtgärderna ska främja en långsiktigt hållbar skuldsättning för de berörda hushållen och minimera riskerna för samhällsekonomin i stort,
 - ta hänsyn till de effekter som de föreslagna åtgärderna kan innebära för bland annat bostadsmarknadens funktionssätt, särskilt risken för högre priser och de fördelningseffekter som detta kan medföra,
 - analysera internationella erfarenheter av åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare, och
 - lämna nödvändiga författningsförslag.

Mot behovet av att underlätta bostadsförsörjningen för förstagångsköpare ska utredningen väga konsekvenser för samhälle och individ av sådana åtgärder, och de åtgärder vi föreslår ska främja en långsiktigt hållbar skuldsättning för förstagångsköparna och minimera de samhällsekonomiska riskerna. Vi ska också utforma åtgärderna så att hänsyn tas till bostadsmarknadens funktionssätt i stort och då mer specifikt risken för högre bostadspriser och fördelningseffekter som kan följa av det.

Enligt utredningens direktiv ska utgångspunkten vara att regleringen av kreditmarknaden ska vara oförändrad. För att ett förslag om startlån ska bli ändamålsenligt får vi dock föreslå anpassningar av kreditmarknadens reglering kopplade till startlånets struktur och villkor, förutsatt att dessa förslag inte leder till negativa sidoeffekter vad gäller låntagarens förmåga att fullgöra sina skyldigheter kopplade till bolån.

Utredningen har även fått uppdraget att kartlägga kreditgivares villkor för förstagångsköpare på bostadsmarknaden; detta uppdrag flyttades över till vår utredning från utredningen *En socialt hållbar bostadsförsörjning*.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 1 november 2021. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2021:66) förlängdes dock utredningstiden till den 31 mars 2022. Utredningens direktiv finns i bilaga 1 och bilaga 2.

2.3 Avgränsningar

Utredningstiden har varit begränsad och krävt prioriteringar. Bland annat har utredningen begränsat sin research både vad gäller internationell utblick och tidigare nationella bostadspolitiska åtgärder riktade mot förstagångsköpare. Vad gäller internationell utblick har utredningen fokuserat på Storbritannien och Norge, vilket är de länder som nämnts i direktiven. Vi valde att även lägga till Finland som ett i flera avseende närliggande land. Alla dessa tre länder har bostadspolitiska program som riktar sig till unga eller förstagångsköpare. Utöver dessa har vi också översiktligt tittat på ett antal andra länder.

Utredningen har tolkat direktiven som att vi ska fokusera på åtgärder som underlättar förstagångsköparens förmåga att efterfråga bostäder. Här har vi identifierat två trösklar som förstagångsköparen

behöver ta sig över för att komma in på den ägda marknaden. Den första tröskeln handlar om att klara av att spara ihop till en kontantinsats och den andra tröskeln handlar om att ha en tillräckligt hög inkomst för att kunna få de bolån som krävs. Utredningens arbete har fokuserat på att studera dessa båda trösklar och överväga åtgärder som kan vara relevanta för att förstagångsköpare ska klara att ta sig över dem. Vi har därmed inte utrett

- olika sätt att öka utbudet av bostäder tillgängliga för förstagångsköpare,
- åtgärder som kräver ett förändrat skattesystem, eftersom vi bedömer att detta ligger utanför utredningens uppdrag,
- åtgärder som skulle syfta till att verka prisdämpande.

Som utgångspunkt har utredningen försökt utforma åtgärder inom ramen för befintliga strukturer, för att på så sätt minimera både kostnader och administration hos alla involverade aktörer.

2.4 Genomförande

Sekretariatet i utredningen var fullt bemannat den 1 mars 2021. I utredningens arbete har det deltagit experter och sakkunniga från Avanza Bank, Boverket, Finansdepartementet, Finansinspektionen, Konjunkturinstitutet, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, KTH, Riksbanken, Sparbankernas Riksförbund, Svenska Bankföreningen och SKR. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft sju expertgruppssammanträden.

Vi har därutöver haft ett antal möten med företrädare för olika organisationer och företag, såväl svenska som utländska, för att fördjupa oss i vissa frågor. Möten har bland annat hållits med tjänstepersoner i Norge, Storbritannien och Finland för fördjupning om intressanta åtgärder i respektive land.

Utredningen har också haft möten med utredningarna *En socialt hållbar bostadsförsörjning* (Fi2020:6), *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet*, *BUMS*, (S2018:13) samt *Bostadsrättsregisterutredningen* (Fi2020:10).

Uppdraget att kartlägga kreditgivares villkor för förstagångsköpare på bostadsmarknaden genomfördes som en enkät riktad till ett urval av företag som erbjuder bolån på den svenska marknaden.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med fyra kapitel som innehåller information som är relevant för utredningens slutsatser. Först presenterar vi en sammanställning av nuläget och de senaste decenniernas utveckling på bostadsmarknaden och inom bostadspolitiken (kapitel 3) för att sätta utredningen i rätt kontext. Därefter följer en beskrivning av de trösklar till den ägda marknaden som vi identifierat (kapitel 4). Kapitlet går igenom de förhållanden, befintliga processer och viss lagstiftning som är relevant för trösklarna. Här presenteras även resultat från enkätundersökningen gällande kreditgivares villkor för förstagångsköpare på bostadsmarknaden. Mer detaljerat gällande den lagstiftning som är relevant för utredningens slutsatser och förslag finns sammanställd i det följande kapitlet om gällande rätt (kapitel 5). Därefter följer en redogörelse av den informationsinsamling som utredningen genomfört vad gäller erfarenheter av tidigare nationella och nuvarande internationella åtgärder för förstagångsköpare (kapitel 6).

Den andra delen av betänkandet innehåller utredningens överväganden, slutsatser och förslag. Där börjar vi med en analys av olika gruppers ställning på bostadsmarknaden samt en slutsats gällande målgruppen för startlånet, tillika vår definition av förstagångsköpare (kapitel 7). Efter detta presenteras utredningens förslag på startlån för förstagångsköpare (kapitel 8). Därefter följer två kapitel som beskriver våra överväganden gällande ett gynnat bostadsparande (kapitel 9) och åtgärder riktade mot den andra tröskeln (kapitel 10). Avslutningsvis utvärderas startlånets effekter och konsekvenser (kapitel 11).

3 Den svenska bostadsmarknaden och bostadspolitik

I detta kapitel beskrivs förhållandena på den svenska bostadsmarknaden och den svenska bostadspolitik. Inledningsvis beskriver vi förhållandena på bostadsmarknaden under 2000-talet (avsnitt 3.1) och därefter den tidigare och nuvarande bostadspolitik (avsnitt 3.2). Dessa avsnitt syftar till att skapa en kontext kring utredningens uppdrag, problemformulering och åtgärdsförslag.

3.1 Förhållanden på bostadsmarknaden

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen på bostadsmarknaden utifrån olika nyckeltal. Statistiken kommer från SCB och svensk mäklarstatistik om inget annat anges. Eftersom statistik släpar är nulägesbeskrivningen ofta baserad på statistik för år 2020.

Vissa nyckeltal redovisas uppdelat på kommungrupper enligt SKR:s indelning. I indelningen finns tre huvudgrupper: Storstäder och storstadsnära kommuner, Större städer och kommuner nära större stad samt Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Huvudgrupperna består av nio undergrupper.

3.1.1 Befolkningstillväxt

Sveriges befolkning har ökat stadigt under 1900-talet men uppnådde en avsevärt högre tillväxttakt under 2000-talet. Från att ha passerat 8 miljoner invånare 1969 tog det ända fram till 2004 att bli 9 miljoner invånare, men bara 13 år senare, år 2017, hade befolkningen ökat till 10 miljoner.

Samtidigt har Sveriges befolkning omlokaliseras genom urbanisering. År 1969 bodde 32 procent av befolkningen i mindre städer och tätorter samt landsbygdskommuner; 2017 hade siffran minskat till 25 procent. Omlokaliseringen har dessutom i huvudsak gått till Sveriges större städer, storstäder och storstadsnära kommuner. År 1969 bodde 30 procent av befolkningen i storstäder och storstadsnära kommuner medan siffran 2017 var 37 procent.

3.1.2 Bostadsbyggande

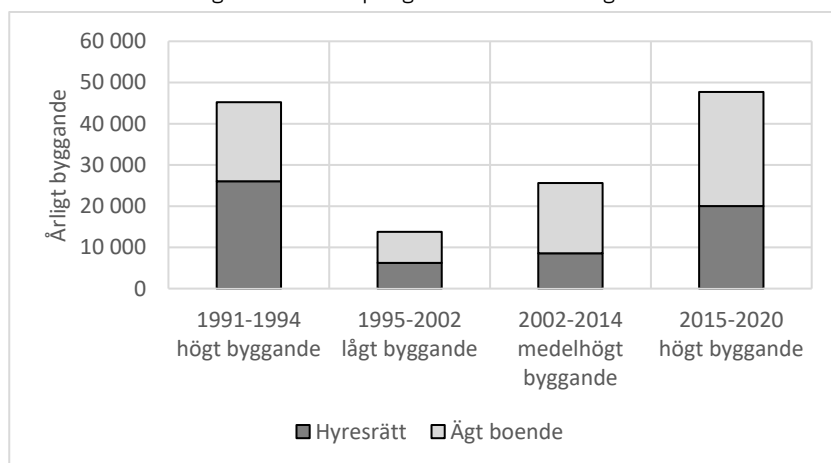
Att upprätthålla ett bostadsbestånd som matchar bostadsbehoven har varit utmanande, vilket under 2000-talet lett till diskussioner om bostadsbrist. Figur 3.1 och 3.2 visar byggandet sedan 1991 uppdelat på epoker, upplåtelseformer och kommuntyper. Där framgår att byggandet under andra hälften av 1990-talet och en bit in på 2000-talet var mycket lågt. Sedan dess har det ökat under 2010-talet och kulminerade 2019 då ungefär 55 000 bostäder färdigställdes. Detta var nästan fem gånger så mycket som 1999, då det byggdes som minst. Byggandet är nu på en nivå som motsvarar den på 1970- och 1980-talet men nivån är likväl lägre än under 1960-talet, under miljonprogramsåren.

Byggandet har bestått av allt mer bostadsrätter, för vilka marknaden varit gynnsam med stigande priser under 2000-talet. Under det tidiga 1990-talet, när byggandet var högt, stod hyresrätterna för 58 procent av de byggda bostäderna, i början av 2000-talet stod hyresrätterna för 33 procent och mot slutet av 2010-talet för 42 procent.

Det har även ändrats i var det byggs. Under början av 1990-talet byggdes 29 procent av bostäderna i småstäder eller på landsbygden; mot slutet av 2010-talet var denna siffra 14 procent. Även detta kan härledas till var priserna på ägt boende varit som högst men det stämmer även överens med var befolkningstillväxten varit stor.

Figur 3.1 Årligt bostadsbyggande efter tidsepok och upplåtelseform

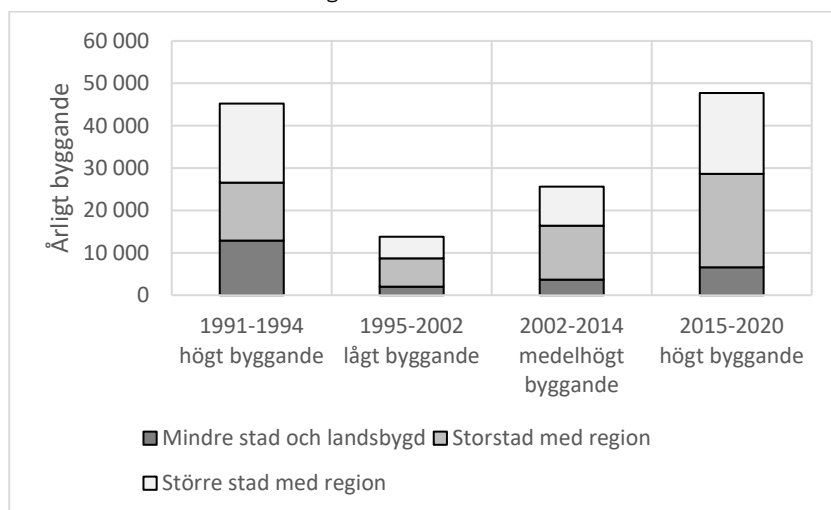
Avser färdigställda bostäder 1991–2020, uppdelat på epoker med enhetlig byggtakt samt upplåtelseform, där bostadsrätt och äganderätt är hopslaget under rubriken ägt boende



Källa: SCB och SKR:s kommungruppsinledning.

Figur 3.2 Årligt bostadsbyggande efter tidsepok och kommuntyp

Avser färdigställda bostäder 1991–2020, uppdelat på epoker med enhetlig byggtakt samt kommuntyp efter SKR:s kommunindelning från 2017



Källa: SCB och SKR:s kommungruppsinledning.

3.1.3 Bostadsbestånd

Bostadsbeståndet består av 2,8 miljoner bostäder i flerbostadshus, 2,1 miljoner bostäder i småhus, 0,3 miljoner specialbostäder och 0,1 miljoner bostäder i övriga hus. De två senare särredovisas i statistiken men är i de flesta fall att betrakta som flerbostadshus sett till funktion. Utöver det finns även 0,6 miljoner fritidshus. Fördelningen mellan hustyper har skiftat något sedan början av 2000-talet. År 2000 stod småhus för 45 procent av beståndet (fritidshus ej medräknat) men 2020 är siffran 42 procent. I Sveriges storstäder och större städer finns en majoritet av bostäderna i flerbostadshus; i övriga kommuntyper finns majoriteten av bostäderna i småhus.

De olika hustyperna kan ha olika upplåtelseform. Hyresrätt är den vanligaste upplåtelseformen och utgör 38 procent av beståndet, varav 30 procentenheter finns i flerbostadshus och 2 procentenheter i småhus¹. Därefter kommer äganderätt som också utgör 38 procent av beståndet, varav nästan samtliga är småhus. Bostadsrätten utgör 24 procent av beståndet, varav 21 procentenheter finns i flerbostadshus, 2 procentenheter i småhus och 1 procent i specialbostäder.

Fördelningen mellan upplåtelseformer har också ändrats något sedan 2000-talets början. År 2000 var 18 procent av beståndet (fritidshus ej medräknat) bostadsrätter, att jämföra med nuvarande 24 procent. Detta har skett på bekostnad av både äganderätter och hyresrätter, vilkas andel har minskat från 41 procent till 38 procent.

Äganderätter utgör mer än hälften av beståndet i pendlingskommuner och landsbygdskommuner men för städer minskar andelen äganderätter med stadens storlek. Mindre städer har 47 procent äganderätter och större städer har 30 procent äganderätter medan storstäder endast har 11 procent äganderätter. Hyresrätterna står för ungefär 30 procent i de flesta kommuntyper förutom i större städer och storstäder där hyresrätter utgör 45 respektive 46 procent av beståndet.

¹ Resterade hyresrätter är specialbostäder.

3.1.4 Inkomster

Hushållens betalningsförmåga beror bland annat på inkomstutvecklingen. Totalt har inkomsten² ökat i reala termer sedan 1950 och likt befolkningstillväxten tilltagit under 2000-talet. Mellan 2000 och 2010 ökade inkomsterna med 27 procent och mellan 2011 och 2019 ökade de med 18 procent, båda i nominella termer.

Under de senaste 30 åren har inkomstspridningen ökat. Den procent av inkomsttagarna som hade högst inkomst stod för 12 procent av den totala inkomstsumman 1991. År 2019 stod de för 19 procent av inkomstsumman. I andra änden av fördelningen hade de 10 procent av inkomsttagarna som hade lägst inkomst en genomsnittlig inkomst som var lägre än 60 procent av medianinkomsten 1991. År 2019 hade denna grupp växt till 15 procent. Även andra relativa mått på inkomstspridningen, till exempel *ginikoefficient*³ och *fattigdomsgap*⁴, visar en liknande utveckling.

Absoluta fattigdomsmått visar dock en annan utveckling. Andelen hushåll som klassas som att de har *låg inkomststandard*, det vill säga att inkomsterna inte räcker till nödvändiga levnadsomkostnader, har minskat från 18 procent 1996 till 6 procent 2019.

3.1.5 Räntan

Bolåneräntan är en viktig variabel för bostadsmarknaden, eftersom den omvandlar priset på en ägd bostad till en löpande boendeutgift. En låg ränta innebär lägre boendeutgifter för en ägd bostad, allt annat lika. Nivån på bolåneräntan har historiskt sett varit starkt beroende av reporäntan som bestäms av Riksbanken och som sedan 1993 sätts med syfte att dels upprätthålla ett fast penningvärde, dels främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. På grund av ett minskat inflationstryck har reporäntan stadigt minskat sedan 1990-talet, och nedgången har framför allt skett när en sänkning behövts för att stabilisera ekonomin efter kriser. Det skedde exempelvis en stor sänkning av reporäntan från 8 till 4 procent mellan 1995 och

² I detta avsnitt åsyftas den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet.

³ För att redovisa ojämnheten i inkomstfördelningen används gini-koefficienten. Ojämnheten i fördelningar kan beskrivas med en Lorenz-kurva, utifrån vilken man beräknar gini-koefficienten.

⁴ Fattigdomsgap avser den procentuella skillnaden mellan medianinkomsten för personer som har låg ekonomisk standard och gränsvärdet för låg ekonomisk standard. Definitionen följer Eurostats definition av indikatorn Relative median at risk of poverty gap.

1996, i efterdyningarna av finanskrisen under det tidiga 1990-talet. På samma sätt genomfördes en stor sänkning från 4,5 procent till 0,5 procent mellan 2008 och 2009, till följd av finanskrisen. Efter en kort återhämtning sänktes återigen reporäntan mellan 2011 och 2016 till följd av den tilltagande skuldkrisen i Europa, nu till negativa värden. Reporäntan har sedan vänt upp 2020 och ligger sedan dess på 0 procent (Ekonomifakta, 2022a).

Ränteutvecklingen speglas av den långa räntans utveckling som har varit stadigt sjunkande sedan 1990-talet. Fenomenet är inte heller unikt för Sverige; de flesta länder i västvärlden har sett de långa räntorna gå ner under en längre tid. (Ekonomifakta, 2022b).

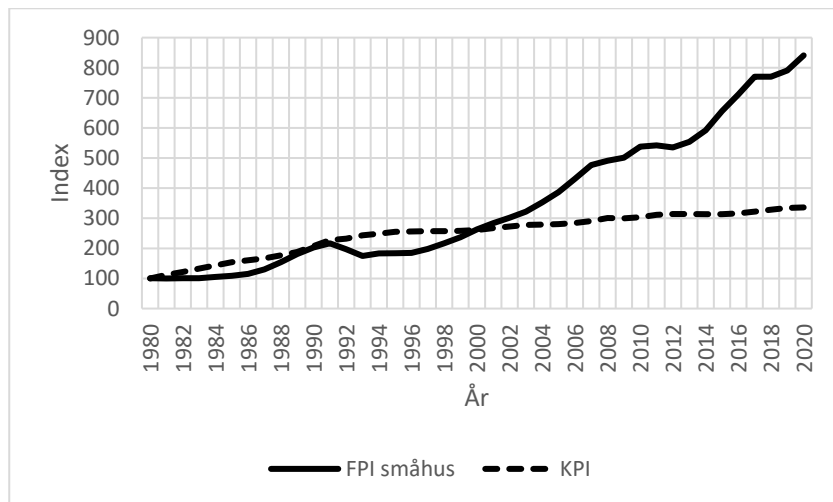
3.1.6 Bostadspriser

Bostadspriserna har legat på en relativt jämn nivå, i reala värden, under stora delar av 1900-talet. Under 2000-talet har dock ett trendbrott skett, där prisutvecklingen kännetecknats av kraftigt stigande priser. Mellan 1980 och 2000 ökade fastighetsprisindex (FPI) med 160 procent, i paritet med KPI under samma period. Därefter tog bostadsprisutvecklingen fart; medan konsumentpriserna generellt endast ökade med 30 procent de kommande 20 åren steg bostadspriserna mätt som FPI för småhus med 220 procent, vilket illustreras i figur 3.3.

Prisökningen har påverkat alla delar av Sverige men har varit som störst i större städer och storstäder. Detta har, särskilt under 2000-talet, lett till att inte bara genomsnittspriserna har ökat utan även att skillnaderna i priser på bostäder har ökat. Av figur 3.4 framgår hur det genomsnittliga priset på småhus utvecklats i tre huvudgrupper av kommuner. Figuren visar att ett småhus 1981 kostade 1,7 gånger mer i en storstadskommun än i en landsbygdskommun. År 2019 var motsvarande siffra 2,9. Även här är det tydligt att den stora ökningen ägt rum de senaste 20 åren.

Figur 3.3 Småhusprisernas utveckling sedan 1980

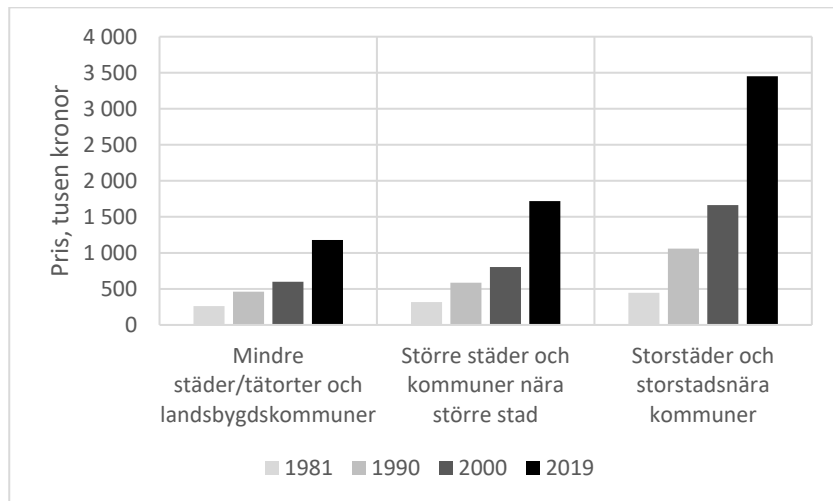
Fastighetsprisindex (FPI) för småhus jämfört med konsumentprisindex (KPI), 1980 = 100



Källa: SCB.

Figur 3.4 Småhusprisernas utveckling i olika kommuntyper

Löpande priser på småhus i tusen kronor (tkr) 1981, 1990, 2000 och 2019 i olika kommuntyper enligt SKR:s indelning



Källa: SCB

3.1.7 Produktionskostnader

De stigande bostadspriserna har gjort det gynnsamt att bygga bostäder. Detta har lett till såväl ökat byggande som stigande markpriser och produktionspriser. Medan FPI ökade med 220 procent så steg produktionspriserna med 110 procent, mätt som byggprisindex för anbudspriser för småhus. Byggpriserna för flerbostadshus har ökat ännu mer.

I storstadsregionerna har produktionspriset för en bostadsrätt ökat från 1,8 miljoner till 3,9 miljoner, en ökning med 111 procent, mellan 2000 och 2020. Eftersom byggmarknaden i stort inte gör någon skillnad mellan upplåtelseformer har även produktionspriset för hyresrätter gått upp. Produktionspriset för hyresrätter har dock ökat mindre under samma period – i storstadsregionerna, från 1,7 miljoner kronor till 2,2 miljoner kronor i genomsnitt per lägenhet, en ökning med 28 procent. Möjligheten att sätta hyran utifrån byggkostnaden (presumtionshyra) har varit nödvändig för att kunna täcka de stigande kostnaderna för att bygga.

3.1.8 Hyresnivåer och kötid

Årshyran per kvadratmeter för en hyresrätt byggd under 1980- eller 1990-talen steg med knappt 2 procent per år under tidigt 2000-tal. Under andra hälften av 2010-talet var hyresökningarna lägre, med knappa 1 procent per år, vilket troligen beror på den låga inflations-takten.

Sedan 2006 har dock hyresnivån för en nyproducerad hyresrätt kunnat sättas för att täcka produktionskostnaden i och med det så kallade presumtionsundantaget. År 2005 var den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter för en nyproducerad trerumslägenhet nästan 1 100 kronor, vilket var 25 procent högre än för en trerummare byggd mellan 1991 och 1995. År 2013 hade den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter för en nyproducerad trerummare ökat till knappt 1 550 kronor och låg då 54 procent högre än för motsvarande lägenhet byggd 1991–1995. År 2020 hade nyproduktionshyran ökat till drygt 1 700 kronor per kvadratmeter och år. En del bedömare menar att dagens presumtionshyresnivåer är på den nivå där marknadshyror skulle ligga (Lind, 2021).

I och med de stigande hyrorna i nyproducerade hyresrätter har hyresmarknaden kommit att likna två separata marknader: en marknad med bruksvärdessatta lägre hyror där det är långa köer och en marknad med mestadels nybyggda hyresrätter med högre hyresnivåer och kortare kötider.

Under 2021 förmedlades nästan 10 000 lägenheter av Stockholms bostadsförmedling, varav 26 procent var nyproduktion. I det äldre beståndet gick det att få tillträde till 20 procent av bostäderna med 6 års kötid och ungefär hälften av det beståndet krävde en kötid på 10 år eller mer. Av de nyproducerade hyresrätterna gick ungefär hälften att få med 6 års kötid medan bara en fjärdedel krävde en kötid på 10 år eller mer (Bostadsförmedlingen, 2022).

3.1.9 Bostadsbrist

Bostadsbrist är ett begrepp med flera betydelser. I vissa fall betraktas bostadsbrist som differensen i en kalkyl där det befintliga beståndet ställs mot befolkningens bostadsbehov. En sådan kalkyl ligger till exempelvis till grund för Boverkets *Regionala byggbehovsberäkningar 2021–2030* (Boverket, 2021a) där myndigheten konstaterar att byggandet behöver täcka tillkommande befolkning samt ett ingående underskott på 187 000 bostäder på grund av för lågt byggande tidigare år; enligt Boverket kommer den nuvarande byggtakten inte räcka till för att bygga bort underskottet fram till 2030. Andra menar att byggandet nu är på en sådan nivå att bostadsbristen i rena numerärer snart är bortbyggd (SBAB, 2021a).

En annan definition av bostadsbristen utgår från hushållens boendesituation i stället för numerärer. Boverket redovisar bland annat i sin rapport *Mått på bostadsbristen* (Boverket, 2020c) antalet hushåll som antingen har allt för låg boendestandard, är trångbodda, har en ansträngd boendeekonomi, har genomfört upprepade flyttar eller har ett allt för långt pendlingsavstånd till sitt arbete. Detta är alltså personer som bor i en bostad och inte lider av bostadsbrist i numerära mått men som i praktiken bor i en bostad som man av olika anledningar inte bedömer är godtagbar. Sammantaget redovisar Boverket att ungefär 5 procent av hushållen har höga boendeutgifter, att 10 procent är trångbodda och att ytterligare 2 procent har långa pendlingsavstånd.

Konsultbolaget Tyréns har tillsammans med Uppsala kommun och Kungliga Tekniska högskolan (KTH) genomfört en liknande studie för Uppsala kommun inom ramen för forskningsprogrammet Decode. Förutom att bedöma den nuvarande boendesituationen undersöker man även om utbudet av bostäder kan försörja hushåll som inte bor i godtagbara bostäder. Tyréns konstaterar att ungefär två tredjedelar av dem som bedömts ha en osäker boendesituation i Uppsala inte kan ta sig ur den med hjälp av utbudet på marknaden, delvis på grund av trösklar på marknaden (Tyréns, 2019a).

Om så är fallet på fler ställen än i Uppsala kan det sägas råda bostadsbrist, även om det rent numerärt skulle finnas tillräckligt många bostäder i beståndet. Då är det snarare en fråga om vilka bostäder som faktiskt bjuds ut på marknaden, vilka trösklar som finns för tillträde till dessa bostäder samt boendekostnaderna i det tillgängliga beståndet i förhållande till hushållens betalningsförmåga.

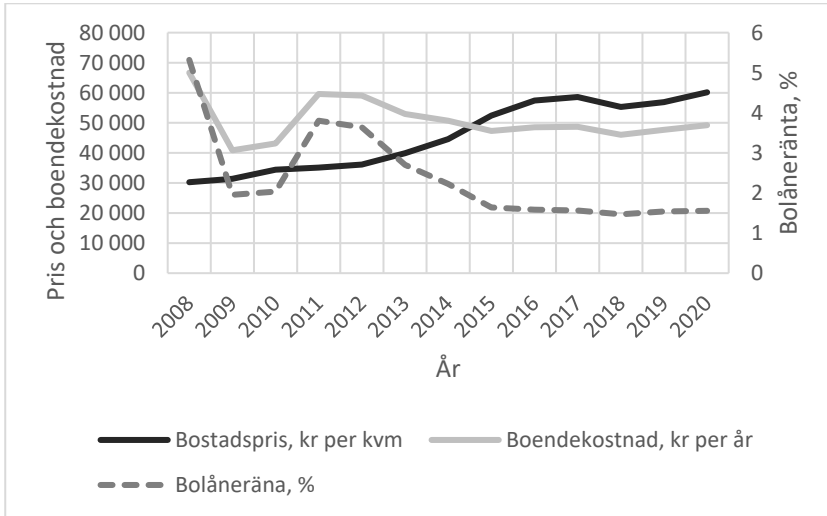
3.1.10 Boendekostnader

Det är lätt att tro att de stigande priserna på bostadsrätter har inneburit att det blivit allt dyrare att bo i en bostadsrätt men så är inte fallet. Den sjunkande räntan har nämligen gjort det allt billigare att belåna sig för att köpa en bostad, vilket i sin tur har ökat köpkraften och samtidigt möjliggjort en prisuppgång. Eftersom sjunkande ränta och stigande priser drar boendekostnaden i motsatta riktningar har dock nettoeffekten blivit att boendekostnaden varit relativt orörlig de senaste decennierna, vilket framgår av figur 3.5. Efter några turbulenta år på 2000-talet har boendekostnaden för en 37 kvadratmeter stor bostadsrätt i Stockholms län stabiliserats.

De stigande bostadspriserna kan delvis förstås av detta fenomen, där man kan se det som att bostadspriserna har anpassat sig till en nivå som ger en boendekostnad som de köpkraftiga hushållen har råd att betala med sin inkomst. Ställer man boendekostnaden i figur 3.5 i förhållande till inkomsten har det i relativa tal blivit billigare att köpa och bo i ägt boende.

Figur 3.5 Boendekostnad, bostadspriser och bolåneränta

Diagrammet visar löpande priser på bostadsrätter per kvadratmeter i Stockholms län på vänster axel, genomsnittlig tremånaders bolåneränta på höger axel och boendekostnad på vänster axel. Boendekostnaden avser en bostad på för 37 kvm och en avgift till föreningen på 25 000 kronor/år



Källa: Svensk Mäklarstatistik, SCB och egna beräkningar.

Den genomsnittliga boendekostnaden är i diagrammet runt 50 000 kronor per år. Det är dock värt att påminna om att boendeutgiften är högre eftersom även amorteringen inkluderas, samt att den långsiktiga brukarkostnaden varit lägre under 2000-talet eftersom prisökningarna inneburit en kapitalavkastning. När kapitalavkastningen på prisökningar tas med i beräkningen har många i ägt boende bott gratis, bortsett från driftskostnaderna.

Boendekostnaden för den som vill flytta till en hyresrätt beror på vilken del av beståndet som kötiden ger tillträde till. Den som har lång kötid kan flytta till det gamla bruksvärdessatta beståndet. Där har boendekostnaden, det vill säga hyran, ökat med någon procent om året, vilket i praktiken innebär att boendekostnaden i reala termer legat stilla. För den som inte har lång kötid har däremot boendekostnaderna ökat markant sedan millennieskiftet.

Hyresgästföreningen har på webbplatsen hurvibor.se jämfört boendekostnaden i nybyggda hyresrätter respektive bostadsrätter. Där framgår att boendekostnaden är avsevärt lägre i bostadsrätt än i hyresrätt och att skillnaden är som störst i storstadsregionerna, där

det skiljer 5 000 kronor i månaden i boendekostnad mellan en nybyggd hyresrätt och bostadsrätt på 70 kvadratmeter. Räknas amortering enligt amorteringskraven in blir skillnaden mindre. Amorteringsutgifterna är dock ett sparande och ingen kostnad, och eftersom den som äger sitt boende amorterar blir boendekostnaderna för ägt boende lägre över tid. Eftersom hyran generellt höjs mellan åren blir boendekostnaderna för hyresrätter i stället högre över tid. (Hyresgästföreningen, 2021).

Det kan finnas flera förklaringar till att boendekostnaden i en hyresrätt är högre än i en ägande- eller bostadsrätt. Bland annat utförs drift och service av hyresvärden i hyresrätten men i ett ägt boende av de boende själva eller av bostadsrättsföreningen. Risken att äga en fastighet bärs dessutom av fastighetsägaren medan risken bärs av individen vid köp av ägt boende. Det kan rimligen också finnas skillnader i avkastningskrav på eget kapital mellan en hyresvärd och någon som bor i den bostad de har investerat i och där man därför får ut själva boendet som avkastning. (Veidekke, 2016). En del menar att hyresrätter är skattemässigt missgynnade jämfört med bostadsrätter (Englund, 2020).

3.1.11 Hushållens skulder

I och med stigande bostadspriser krävs allt större skulder för de flesta för att de ska kunna köpa en bostad i urbana områden. Den totala lånebördan per hushåll har ökat från 1,7 miljarder kronor 2012 till 2,5 miljarder kronor 2020, alltså en ökning med 50 procent. De bostäder som utgjorde säkerhet ökade samtidigt med 52 procent i värde och den disponibla inkomsten samma period ökade med 23 procent. Sålunda har skulderna minskat i förhållande till tillgångarna men ökat i förhållande till inkomsterna. De samlade skulder ligger på 4 468 miljarder kronor 2020.

Andelen låntagare med hög belåningsgrad har minskat sedan bolånetaket infördes och andelen med hög skuldkvot har minskat sedan det andra amorteringskravet infördes. Finansinspektionen konstaterar dock att båda dessa kvoter har varit på väg upp de senaste åren. Trots att känsligheten för höjda räntor har ökat bedömer dock Finansinspektionen att det finns goda marginaler (Finansinspektionen, 2021a).

En del låntagare tar bostadsrelaterade blancolån som komplement till bolånet. Bland förstagångs köpare är den andelen 10 procent, nästan dubbelt så stor andel som övriga bolånekunder (Finansinspektionen, 2020).

3.1.12 Hushållens sparande

Stigande priser på bostäder kräver allt större insatser av eget kapital. På aggregerad nivå kan sparande mätas med en sparkvot som utgör sparandets andel av de disponibla inkomsterna. År 2020 var sparkvoten 11 procent i Sverige, exklusive tjänste- och premiepensionssparande. Detta är det högsta uppmätta värdet på sparkvoten sedan tidsserien börjar 1950 och värdet har trendmässigt ökat sedan 2000. (Ekonomifakta, 2022c).

Vid en internationell jämförelse är sparkvoten i Sverige mycket hög. Enligt OECD är Sverige ett av de länder med högst sparkvot bland de OECD:s medlemsländer; många av de större europeiska länderna har en lägre sparkvot (OECD, 2020). Sparandet på aggregerad nivå är alltså högt i Sverige jämfört med i andra länder, trots att Sverige dessutom har ett omfattande automatiskt sparande i form av pensionssparande. Det svenska sparandet är dessutom på en historiskt hög nivå.

Medan det samlade sparandet på aggregerad nivå är statistikfört saknas offentlig registerbaserad statistik över hushållens löpande sparande. I stället finns enkätstudier genomförda av undersökningsföretag på uppdrag av såväl privata som offentliga företag eller organisationer.

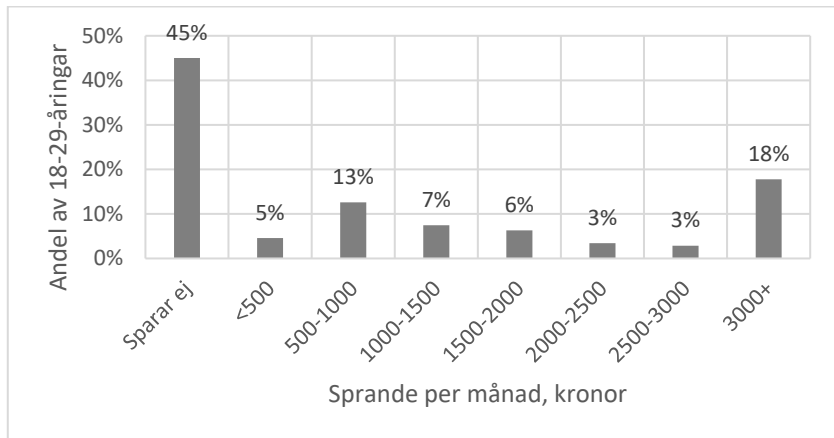
År 2020 frågade bostadsföretaget HSB, med hjälp av undersökningsföretaget Kantar Sifo, personer under 30 år om deras sparande. Av enkäten framgår att 54 procent av 18–21-åringarna, 56 procent av 22–25-åringarna och 60 procent av 26–29-åringarna sparar regelbundet till ett framtida bostadsköp. De vanligaste beloppen att spara är antingen mer än 3 000 kronor i månaden eller 1 000 kronor i månaden, vilket kan utläsas i figur 3.6. Genomsnittet bland de unga som sparar ligger strax under 2 000 kronor i månaden. (HSB, 2020b).

För att hitta data över sparande per inkomstgrupp behöver man gå längre tillbaka. År 2014 genomförde försäkringsföretaget Länsförsäkringar, med hjälp av undersökningsföretaget PFM Research,

en enkätundersökning bland 16–64-åringar i Sverige. Där anger 66 procent av de tillfrågade att de har ett månadssparande. Medianen av månadssparande bland dem som sparar fördelar sig mellan inkomstgrupper enligt diagrammet i figur 3.7. (Länsförsäkringar, 2014).

Figur 3.6 Månadssparande bland 18–29-åringar

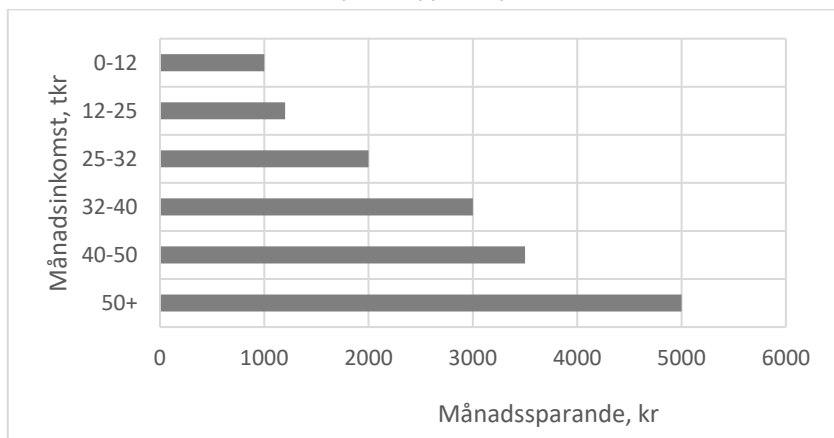
Diagrammet visar hur stor andel (procent) unga vuxna som sparar olika belopp (kronor) per månad



Källa: HSB.

Figur 3.7 Månadssparande utifrån inkomstgrupp

Diagrammet visar medianen av månadssparande (kronor) bland dem som månadssparar, uppdelat på inkomstklasser (tusen kronor)



Källa: Länsförsäkringar.

3.1.13 Sammanfattning av bostadsmarknaden

Bostadsmarknaden under 2000-talet fram tills nu har präglats av kraftigt stigande bostadspriser framför allt i Sveriges storstäder och större städer, vars befolkning vuxit mycket genom urbanisering och stort mottagande av nyanlända. Byggandet har på senare år tagit fart men har inte kunnat möta behoven, bland annat på grund av att byggkostnaderna har följt med prisutvecklingen på bostäder och gjort att såväl hyresrätter som bostadsrätter blivit dyra.

Boendekostnaderna i det ägda boendet, alltså för dem som kunnat köpa sin bostad, har alltså varit låga tack vare den låga räntan, men samtidigt har nybyggda hyresrätter blivit allt dyrare att bo i. Eftersom nya hyresrätter blivit allt dyrare har de äldre billigare hyresrätterna blivit allt mer eftertraktade, vilket lett till mycket långa bostadsköer.

Med stigande bostadspriser följer ökad belåning, och även om hushållens tillgångar matchar den ökade belåningen avviker prisutvecklingen på bostäder allt mer från utvecklingen av hushållens inkomster. Även om boendekostnaderna fortsätter att vara låga i och med den låga räntan blir det allt svårare att finansiera ett bostadsköp med sitt sparkapital, trots att sparandet i Sverige är högt.

3.2 Den svenska bostadspolitiken

Bostadspolitiken har skiftat sedan 1940-talet och framåt men de bostadspolitiska utmaningarna har varit relativt återkommande: återkommande: nivån på hyrorna, bostadsbrist (vad gäller såväl numerär som bostadens geografiska läge, storlek och standard), höga byggkostnader, skillnader i boendekostnad mellan bostäder i det gamla beståndet och det nya beståndet (paritetsproblemet), hyrt och ägt boende (neutralitetsproblemet) samt segregation i olika former.

Möjligen kan man tala om två bostadspolitiska epoker och skiften – dels när bostadspolitiken blev ett eget politikområde på 1940-talet och kom att bli en del av den generella välfärdspolitiken riktad mot hela befolkningen, dels när bostadspolitiken återigen på 1990-talet främst kom att föras via andra politikområden. Nedan presenterar vi kort dessa två epoker. Därefter beskriver vi bostadspolitiken i dag. (Boverket, 2007).

3.2.1 Den första epoken: 1940-talet och efterkrigstiden

Efter andra världskriget blev bostadspolitik ett eget politikområde; tidigare hade bostadsfrågan ingått i andra politikområden, till exempel i socialpolitiken och i jordbrukspolitiken eftersom en stor del av befolkningen bodde på landsbygden. De bostadspolitiska åtgärderna kom nu att bli en del av den generella välfärdspolitiken och riktades till hela befolkningen – inte bara till dem som hade det sämst ställt. Ett skäl var att man inte ville stigmatisera dem som behövde hjälp av det offentliga för sin bostad. Dessutom skulle en välfärdspolitik riktad till alla göra att fler var villiga att dela på kostnaden för den. (Boverket, 2007).

Efterkrigstidens bostadspolitiska fokus blev alltså att bygga fler och modernare bostäder med högre standard, och statliga insatser behövdes för att bygga tillräckligt mycket tillräckligt snabbt. Både bostadsbrist, trångboddhet och undermålig standard skulle byggas bort. Staten kom att ta huvudansvaret för bostadsfinansieringen genom förmånliga lån som täckte hela eller stora delar av lånebehovet och därtill hörande räntesubventioner. (Boverket, 2007).

Under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal hade den höga inflationen med höga räntor som följd, och därmed stora räntesubventioner och höga ränteavdrag, lett till stora kostnadsökningar som innebar ansträngda statsfinanser i form av ett växande budgetunderskott.

3.2.2 Den andra epoken inleds på 1990-talet

Ett andra större skifte kan sägas ha inträffat i samband med den ekonomiska krisen på 1990-talet då den ekonomiska saneringen tvingande fram en åtstramning av statens finanser. Målet för 1990-talets bostadspolitik kan sägas ha varit att begränsa det statliga åtagandet för just bostadspolitik.

I början av 1990-talet upphörde den statliga långivningen till bostäder, finansieringen lämnades över till den avreglerade kreditmarknaden och räntebidragen för ny- och ombyggnad av bostadshus utvecklades stegvis. En antiinflationistisk penningpolitik och en stram finanspolitik blev gradvis de främsta målen inom den ekonomiska politiken. Kontrollen över bostadspolitik förflyttades i praktiken delvis från politiken till myndigheter, såsom Riksbanken. En större del av boendekostnaderna kom att bäras av de boende, och för att

mildra effekten för de sämre ställda stärktes bostadsbidragen och inkluderade nu även äldre hushåll utan barn.

3.2.3 Bostadspolitiken vid och efter millennieskiftet

Tiden kring millennieskiftet kännetecknades av hög arbetslöshet. Inflationen var inte längre ett lika stort problem och de nominella räntorna var lägre än under 1990-talet. Efter EU-inträdet behövde politiken nu även ta hänsyn till medlemskapet i unionen.

Runt millennieskiftet blev bostadsbrist ett problem för allt fler kommuner, och för första gången sedan 1970-talet sattes ett mål för produktionen av nya bostäder. Bostadsbidragen har sedan 1990-talet kommit att spela en allt mer undanskymd roll och betecknas ibland som huvudsakligen riktade till ensamstående föräldrar i hyresrätt även om bostadstillägg är ett betydelsefullt stöd för pensionärer med låg inkomst. (Boverket, 2007)

Boverket menar i rapporten *Boende till rimlig kostnad* (2016) att de många reformerna gett Sverige ”en av de mest marknadsliberalt styrda bostadsmarknaderna i västvärlden”. Samtidigt tycks, enligt rapporten, synen på statens ansvar leva kvar, där ansvaret dessutom anses vara generellt och inte endast riktat mot de ekonomiskt svagaste grupperna.

3.2.4 Bostadspolitiken i dag och dess utmaningar

I detta avsnitt beskriver det nuvarande målet för bostadspolitiken, vilka utmaningar bostadspolitiken har att hantera och de åtgärder som satts in.

Övergripande mål för bostadspolitiken

Målet för boende och samhällsplanering uttrycks enligt följande på regeringens webbplats:

Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggnad och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hus hållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggnad och ekonomisk utveckling underlättas. Målet är också långsiktigt

väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Grupper som har problem med sin bostadsförsörjning

Enligt direktiven till denna utredning anses både startlån och andra åtgärder som riktas mot förstagångsköpare kunna bidra till vad som formuleras som en socialt hållbar bostadsförsörjning⁵. Utgångspunkten enligt direktiven är att startlån endast ska kunna ges till hushåll som en ordinarie kreditgivare bedömer som kreditvärda för ett bostadslån upp till nivån på bolånetaket. Det handlar alltså om en målgrupp som har tillräcklig återbetalningsförmåga för att få bolånen som trots relativt god inkomst kan vara utestängd från bostadsmarknaden på grund av att man saknar antingen eget kapital till kontantinsats eller kötid till en hyresrätt. Det finns dock även grupper som varken har sparande eller stabila och tillräckliga inkomster. I den gruppen finns bland annat unga som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden, arbetslösa, människor med sociala eller psykiska utmaningar, familjer med många barn samt migranter som inte tillräckligt lyckats etablera sig på arbets- eller bostadsmarknaden.

Enligt Boverkets rapport *Boende till rimlig kostnad* (2016) hade hushållens inkomster visserligen ökat mer än boendeutgifterna de föregående åren, men enbart för genomsnittshushållet, inte för dem som har de lägsta inkomsterna. I drygt 700 000 hushåll (motsvarar 1,3–1,5 miljoner personer) är marginalerna små. Här används en ganska stor del av inkomsten till att bo, vilket gör att man har svårt att klara annan baskonsumtion.

Utbudet av bostäder

Som vi nämnt i avsnitt 3.1.9 finns det enligt Boverket en ingående balans av bostadsbrist som inte med säkerhet kommer vara borta till 2030, trots ett ganska högt byggande. Boverkets analys (2021a) visar dessutom att det finns stora regionala skillnader där de tre storstads-

⁵ Utredningens direktiv lyder. ”En socialt hållbar bostadsförsörjning definieras som att bostadspolitiska verktyg används utifrån en gemensam problembeskrivning på ett sätt som ger hushåll möjlighet att ordna en bostad som svarar mot deras behov. Samtidigt ska boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.”

regionerna Stockholm, Göteborg och Malmö–Lund står för 73 procent av byggbehovet. Enligt Boverket har dock bostadsbyggandet under senare år hållit jämna steg med befolkningsökningen. Myndigheten anser att den stora utmaningen, förutom att upprätthålla byggtakten, är att få fram bostäder som är ekonomiskt överkomliga för hushåll som i dag ofta har stora problem att alls komma in och etablera sig på bostadsmarknaden, inte minst unga.

I *Boverkets bostadsmarknadsenkät* (2021b) uppger 177 av 274 kommuner att de har ett underskott på bostäder för ungdomar, vilket är färre än i enkäten 2020, då siffran var 210 kommuner. Av de 88 kommuner som uppger balans och 9 kommuner som uppger överskott, hade samtliga en negativ befolkningstillväxt 2020. De huvudsakliga anledningarna till underskottet var för få lediga bostäder, för dyra bostäder och för få små lediga bostäder. Enligt enkäten 2021 råder det ett underskott på bostäder för ungdomar i nästan alla storstadskommuner.

Insatser för ungdomar genomförs i 169 kommuner, där den vanligaste insatsen är generella satsningar på bostadsbyggande som även gynnar ungdomar. Denna insats följs av nyproduktion med överkomliga hyror och nyproduktion eller ombyggnation av bostäder som är avsedda för ungdomar.

Förutsättningar på den ägda marknaden

Förutsättningarna att kunna skaffa en bostad på den ägda marknaden påverkas av villkoren för att kunna få bolån. En viktig del av dagens bostadspolitik kan därmed sägas vara de förutsättningar och villkor som påverkar människors möjlighet att få och återbetala bolån. Dessa förutsättningar har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. Räntorna på bolån har sjunkit kraftigt och har, tillsammans med stigande inkomster och i växelverkan med ökande byggkostnader bidragit till kraftigt stigande bostadspriser.

Bostadspriserna har dessutom ökat mest i tillväxtregioner, vilket är en trend som kan ses på många håll i världen och som åtminstone delvis har sin grund i urbanisering och globalisering.

De stigande bostadspriserna har medfört en ökad skuldsättning hos hushållen, vilket har fått såväl politiker som myndigheter att rea-

gera för att begränsa skuldsättningen och krediterna för bostadsändamål.

Sedan 2010 har två större regleringar införts med syftet att minska hushållens skuldsättning:

- 2010 infördes det så kallade bolånetaket av Finansinspektionen, vilket begränsar bolån som lämnas med bostad som säkerhet så att lånen inte får överstiga 85 procent av bostadens värde.
- 2016 införde Finansinspektionen amorteringskrav på bolån som kräver amortering vid vissa belåningsgrader i relation till bostadens värde och låntagarens bruttoinkomst.

Även före regleringarna fanns dock krav på amorteringar och begränsningar i belåning i relation till bostadens värde men dessa krav och begränsningar styrdes av bolåneaktörerna själva eller av branschföreningar.

Samtidigt med regleringarna kom också skärpta krav på långivarna, vilket påverkar kreditgivningen. Bland annat ska de hålla mer eget kapital av bättre kvalitet och ha en bättre likviditet. Dessa krav är till stor del ett resultat av de internationella överenskommelser som slutits inom ramen för Baselkommitténs fortgående arbete.

Människor som inte själva har ekonomiska förutsättningar att skaffa bostad till kreditmarknadens villkor (inklusive regleringarna) är i dagsläget hänvisade till annat boende, huvudsakligen boende i hyresrätt eller med andrahandskontrakt av något slag.

Förutsättningarna på marknaden för hyrt boende

Marknaderna för hyresbostäder och ägda bostäder är ett slags kommunicerande kärl, där bostäder på de båda marknaderna sällan är rena substitut för varandra, men där en god tillgång till hyresbostäder i någon mån minskar behovet av ägda bostäder och vice versa. De fördelar som ofta förs fram med hyresrätten är flexibilitet, låg risk och service. Transaktionskostnader i samband med en flytt är betydligt lägre än vid ägt boende⁶, hyresvärden sköter underhåll och

⁶ Vi räknar då inte med den transaktionskostnad som uppstår om någon ska flytta från en via bruksvärdessystemet lågt prissatt hyresrätt som därmed har ett ekonomiskt värde som är svårt, om än inte omöjligt, att ta med sig.

service och hyresvärden tar den risk som är förknippad med att äga en fastighet. Inte minst flexibiliteten är viktig för den som på grund av studier, arbete och relationer behöver vara mobil – något som gäller för många unga men även för många arbetssökande.

Även förutsättningarna på bostadsmarknaden för hyrt boende har genomgått stora förändringar. Det så kallade bruksvärdessystemet infördes i och med en ny hyreslag 1969. I praktiken kom de allmännyttiga bostadsföretagens hyresnivåer då att bli ett riktmärke för alla hyror. Bruksvärdessystemet ersatte en tidigare hyresreglering och hyreskontroll och var en åtgärd för att förbättra underhållet på fastigheter via friare hyresbildning. (Boverket 2007)

År 2006 infördes möjligheten till så kallad presumtionshyra. Syftet var att förbättra förutsättningarna för att bygga hyresrätter genom att möjliggöra en högre hyresnivå i nyproducerade bostäder än vad bruksvärdessystemet möjliggjorde. Fastighetsägare som övervägde att investera i ett nytt hyreshus skulle på så sätt kunna räkna med kostnadstäckning och en rimlig vinst under 15 år. (Sveriges allmännytta, u. å)

År 2011 trädde lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den så kallade allbolagen, i kraft. Den slog bland annat fast att allmännyttiga bostadsbolag ska drivas utifrån affärsrättsspråkliga principer, vilket innebär att bolagen dels inte ska ges några särskilda fördelar av sina ägare som gynnar dem ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter, dels alltid ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för bolaget. Syftet var att undvika en snedvridning av att konkurrensen mellan de allmännyttiga bolagen och övriga fastighetsbolag. Lagen har utformats så att det svenska regelverket inte ska strida mot EU:s konkurrens- och statsstödsregler. (Sveriges allmännytta, 2011)

Liksom det ägda boendet har även dagens hyresrättsmarknad trösklar. Hyresvärdar ställer krav vad gäller nivåer på och typer av inkomst samt typ av anställningsform, och man reagerar negativt på betalningsanmärkningar. Utöver detta tillkommer en brist på hyresrätter på många orter och då inte sällan just på orter dit unga och arbetslösa vill, och ibland bör, flytta. Denna brist gäller inte minst hyresrätter där hyror satts via bruksvärdessystemet, vilka därmed är mer överkomliga i pris. Bristen leder till köer som ofta är så långa att ett förstahandskontrakt på hyresrätt inte är ett alternativ för den som står utan bostad.

Det som i någon mån kan sägas göra Sverige unikt, möjligen tillsammans med ett eller ett fåtal länder, är att nästan alla hushåll med hyresrätt omfattas av reglerade hyror, alltså även de hushåll som klarar att betala marknadsmässiga hyror eller i övrigt inte kan anses vara i behov av samhällets stöttning för att ordna bostad. I många andra länder är avtalsfriheten mellan parterna större, förutom för en social bostadssektor som är mer specifikt ämnad för dem som inte klarar av villkoren på marknaden. (Veidekke, 2017).

Det kan vara rimligt att anta att det svenska systemet lever kvar från en tid när bostadspolitiken var en del av den generella välfärdspolitikerna och staten inte bara reglerade hyresmarknaden utan även finansierade och subventionerade en stor del av bostadsbyggandet. Av denna politik återstår i dag huvudsakligen, via allbolagen och presumtionshyror, ett mer eller mindre krympt utrymme för bruksvärdessystemet, ett investeringsstöd (som är under avveckling genom ett budgetbeslut i riksdagen i november 2021), kreditgarantier till nybyggnation av hyresrätter, bostadsbidrag och bostadstillägg samt sociala kontrakt för de ekonomiskt mest utsatta.

Byggföretaget Veidekke hänvisar i sin rapport *Sverige sämst i klassen* (2017) till SCB-statistik som visar att boendeutgifterna är högre i hyresrätt än i bostads- och äganderätt trots bruksvärdessystemet, om man jämför samma bostadsstorlekar. Denna skillnad gäller hela stocken av hyresrätter, det vill säga både för bruksvärdesprissatta hyresrätter och hyresrätter med presumtionshyra. Skillnaden blir dessutom än större om man jämför med nyproduktion, där hyran är en presumtionshyra som bör närma sig marknadsprissättning.

Enligt Veidekke beror de relativt höga hyresnivåerna i nyproducerade hyresrätter på avskaffade subventioner. Detta gör att investeringar i hyreshus bland annat sker med en större andel eget kapital för vilket privata företag (men i dag även allmännyttan) behöver en rimlig avkastning. Avkastningen behöver ta hänsyn till risk, alternativa sätt att investera kapitalet och inflation. Allmännyttan, som var hyresnormerande via bruksvärdessystemet, kunde tidigare bygga med nära inget eget kapital tack vare subventioner. Till detta ska läggas effekter från inflation och amorteringar, vilket ytterligare försätter hyresrätten i ett sämre kostnadsläge, menar Veidekke.

Utifrån ovanstående resonemang drar vi slutsatsen att hyresmarknadens förutsättningar att erbjuda boende till hushåll med svagare ekonomiska förutsättningar har krympt. Det kan också vara

rimligt att anta att det kommer att krävas en eller annan form av utökad offentlig insats, som harmoniserar med EU:s lagstiftning, om samhället vill att hyresmarknaden ska möta dessa behov.

Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret

Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, bostadsförsörjningslagen, har de svenska kommunerna huvudansvaret för bostadsförsörjningen. Kommunerna ska minst en gång per mandatperiod i kommunfullmäktige anta riktlinjer och planera för bostadsförsörjningen, för att på så sätt skapa förutsättningar för alla invånare i kommunen att leva i goda bostäder. Riktlinjerna ska bland annat ta upp mål för bostadsbyggande, utveckling av bostadsbeståndet och planerade insatser för att nå dessa mål. Riktlinjerna ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska i sin tur utgöra underlag för planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:800), PBL. År 2014 ändrades bostadsförsörjningslagen och ett regionalt perspektiv tydliggjordes, inte minst för tillväxtregioner. (Boverket, 2020b).

Den sekundära bostadsmarknaden (sociala kontrakt)

I Sverige i dag löses bostadssituationen för särskilt utsatta grupper genom den så kallade sekundära bostadsmarknaden som består av särskilda boendelösningar och insatser för personer som av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Det är kommunernas socialtjänster som hanterar dessa boendefrågor och kontraktet kallas ibland för sociala kontrakt. Dessa grundas ofta i biståndsbeslut av kommunens socialtjänst. Kommunala kontrakt används ibland även vid bosättning av nyanlända enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, bosättningslagen. (Boverket, 2021c) I den senaste bostadsmarknadsenkäten uppskattades antalet särskilda boendelösningar till cirka 26 000 (Boverket, 2021b).

Kommunal hyresgaranti med statligt bidrag

Kommunal hyresgaranti innebär att en kommun går i borgen för en hyresgäst som har tillräckligt god ekonomi för att ha ett eget boende men som ändå har svårt att få en tillgång till en hyresrätt. Kommuner som väljer att ställa ut kommunala hyresgarantier kan få ett statligt bidrag för varje lämnad garanti. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2020 uppgav 65 kommuner att de använde sig av kommunala hyresgarantier. (Boverket, 2021d).

Statens roll och åtgärder

Statens roll i bostadspolitiken är i huvudsak att sätta spelregler i form av lagstiftning, att i någon omfattning finansiera bostadsbyggande och att utforma beskattningssystemet.

Bostadsbidrag och bostadstillägg

Bostadsbidraget är en behovsprövad statlig förmån som kan sökas av hushåll med barn och av hushåll utan barn där mottagarna är mellan 18 och 28 år. Bidraget ska upprätthålla konsumtionsmöjligheterna hos ekonomiskt svaga hushåll men har även ett bostadspolitiskt syfte. Den senaste stora reformen av bostadsbidraget gjordes 1997 med syftet att bostadsbidraget skulle riktas till ekonomiskt svaga hushåll (Riksrevisionen, 2017). Enligt Boverket kom bostadsbidrag i praktiken då att bli en förmån riktad till ensamstående föräldrar i hyresrätt (Boverket, 2007).

Bostadsbidragstagarna är i högre grad än tidigare ekonomiskt utsatta. Eftersom beloppsgränserna för bostadsbidraget inte är indexerade sker höjningar genom politiska beslut. I sin granskning säger Riksrevisionen att de förändringar av det maximala bidraget och de inkomstgränser som genomförts de senaste 20 åren kraftigt understiger löneutvecklingen men även till viss del utvecklingen av KPI. Cirka två tredjedelar av hushållen hade 2014 disponibla inkomster som låg under gränsen för låg relativ ekonomisk standard.⁷ Samma siffra var i början av 2000-talet cirka en tredjedel. Av alla som 2014 fick bostadsbidrag uppbar cirka en tredjedel även ekonomiskt bistånd.

⁷ Den andel av hushåll som har en ekonomisk standard som är under 60 procent av medianen.

Även bland de mellan 18 och 28 år, som till cirka hälften består av studenter, har cirka 60 procent låg relativ ekonomisk standard. Gruppen kan dock antas få bättre möjligheter att öka sina inkomster senare i livet och de får även bidraget under kortare perioder. (Riksrevisionen, 2017).

Den som har aktivitets- eller sjukersättning eller är ålderspensionär kan även få bostadstillägg. Det kommunala bostadstillägget till pensionärer ersattes från den 1 januari 1995 med ett statligt bostadstillägg, och från januari 2022 höjdes grundskydden i form av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. De nya reglerna innebär att taket för den bostadskostnad som kan ersättas vid bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd höjdes till 7 500 kronor per månad. Även tilläggsbeloppet vid beräkning av bostadstillägg, det så kallade konsumtionsstödet, höjdes, liksom beloppet för skälig levnadsnivå, vilket främst ligger till grund för beräkning av äldreförsörjningsstöd.

Garantier till nybyggnation

Boverket kan lämna en kreditgaranti till byggaktörer för nybyggnation av bostäder. Den kan lämnas både under byggtiden och för slutfinansieringen. Garantin kan uppgå till högst 90 procent av det bedömda marknadsvärdet för byggnaden eller, för områden med låga marknadsvärden, till ett schablonberäknat belopp motsvarande 90 procent av produktionskostnaden för byggnaden upp till högst 22 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Kreditgarantin ska gynna både byggaktören och kreditgivaren genom att den kan minska låntagarens behov av egen kapitalinsats eller topplån och ger kreditgivaren ett skydd mot kreditförluster. Boverket får lämna kreditgaranti för ”nybyggnation 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” (Boverket, 2021e).

Vid årsskiftet 2020/2021 uppgick dessa garantier till 2,7 miljarder kronor (Riksgälden 2021) och vid årsskiftet 2021/2022 till 4,4 miljarder⁸.

⁸ Källa samtal med Boverket.

Investeringsstöd till hyresrätter och studentbostäder

Beslut om avveckling av investeringsstödet till hyresrätter och studentbostäder togs i samband med riksdagens budgetbeslut hösten 2021. Stöd fick tidigare lämnas för att bygga dels hyresbostäder i områden med bostadsbrist, dels bostäder för studerande. Stöd kunde även lämnas om det i en kommun fanns brist på en viss typ av bostäder och behovet inte kunde tillgodoses på annat sätt.

Stöd kunde också ges för nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad till bostäder i flerbostadshus och småhus så länge upplåtelseformen var hyresrätt. För ombyggnad krävdes dock att byggnaden inte har använts till bostäder de senaste åtta åren. Stödbeloppen varierade mellan 4 800 och 7 100 kronor per kvadratmeter beroende på region, och stödnivån inom en region varierade med lägenhetsstorlek. Stödet förutsatte dock säkerställda lägre boendekostnader genom en högsta tillåtna normhyra; normhyran per kvadratmeter boarea per år vid tillträdet fick exempelvis för Stockholmsregionen inte överstiga 1 550 kronor. Utöver detta fanns det krav och bonusar som hade med energianvändning och förmedling att göra. (Boverket, 2021f).

Beskattning av bostäder

Beskattningsfrågan har genomgående varit viktig för boendekostnaderna. Ett exempel är saneringen av statsfinanserna på 1990-talet och den ungefär samtida skattereformen som fick som effekt att boendekostnaden i större utsträckning bärs av de boende i stället för av staten. En viktig och komplex fråga är alltjämt hur bostäder i de olika upplåtelseformerna beskattas, inte minst utifrån huruvida upplåtelseformerna ska vara neutralt beskattade och i så fall hur det ska gå till.

3.2.5 Sammanfattning av bostadspolitiken

Den svenska bostadspolitiken har genomgått stora skiften. Före andra världskriget fördes bostadspolitiken till stor del genom jordbruks- och socialpolitiken och riktades mot ekonomiskt svaga grupper. Efter andra världskriget kom bostadspolitiken att bli en del av den generella välfärdspolitiken riktad mot alla och bostadsbyggandet finansierades huvudsakligen via statsbudgeten. Efter den ekono-

miska krisen på 1990-talet och den ekonomiska sanering som följde skulle de boende i större utsträckning bära kostnaderna för boendet och finans- och penningpolitiken kom att bli avgörande för boendekostnader.

Trots ett i dag förhållandevis högt bostadsbyggande finns det grupper i Sverige som har svårt att få tillgång till en godtagbar bostad till rimlig kostnad. Detta gäller bland annat unga som är på väg in på bostadsmarknaden. De insatser som i dag görs av stat och kommuner har inte, i varje fall fram till i dag, avhjälpt situationen. Boverket lyfter risken att de inte heller kommer vara avhjälpta 2030.

3.3 Pågående utredningar

Förutom vår egen utredning har det tillsatts ett antal utredningar som kan påverka bostadspolitiken och situationen på bostadsmarknaden i framtiden.

Utredningen en socialt hållbar bostadsförsörjning (Fi2020:6)

Syftet med utredningen *En socialt hållbar bostadsförsörjning* är enligt direktiven att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar situationen för vissa, bland annat för strukturellt hemlösa, som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor. Enligt direktiven ska utredningen även utreda hur boendesegregation ska motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. I direktiven anges att det är angeläget att det finns en tydlig uppgiftsfördelning inom det allmänna och att de bostadspolitiska verktygen är effektiva och ändamålsenliga.

Utredningen ska bland annat se över uppgiftsfördelningen inom det allmänna, systemet med hyresgarantier, de kommunala bostadsförmedlingarna och förturssystemen. Vidare ska utredningen analysera skillnader i arbetet med bostadsförsörjning mellan de kommuner där det finns ett allmännyttigt bostadsaktiebolag eller en bostadsstiftelse och de kommuner där sådana saknas samt vid behov föreslå åtgärder som utvecklar bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning och åtgärder som leder till förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning även i kommuner som i dag saknar allmännyttiga bostadsföretag.

Utredningen ska också se över vissa markfrågor och kommunalt ekonomiskt stöd till boende med mera. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2022.

Bostadsrättsregisterutredningen (Fi2020:10)

Utredningen *Bostadsrättsregisterutredningen* ska enligt direktiven utreda och lämna förslag på hur ett sådant register bör utformas. Syftet är att öka effektiviteten och rättssäkerheten vid pantsättning av bostadsrätter. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2022.

Bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S2018:13)

Utredningen *Bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS)* ska göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd. Syftet enligt direktiven är att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten och minska skuldsättningen. Utredningen lämnade sitt betänkande *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet* (SOU 2022:101) den 18 januari 2022.

4 Trösklar till den ägda bostadsmarknaden

Utredningen har enligt direktiven i uppgift att utreda åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden. För många som står utanför den ägda bostadsmarknaden är det en substantiell utmaning att ha råd att köpa den första egna bostaden, och det är framför allt två faktorer som, i ljuset av de höga bostadspriserna, gör det svårt för förstagångsköpare att köpa en bostad:

- behovet av ett visst eget kapital att använda som insats vid köpet, och
- behovet av en tillräckligt hög inkomst för att kunna få de lån som behövs för att finansiera köpet av bostaden.

Det räcker alltså inte med att ha en betydande summa pengar sparade *eller* en god inkomst; förstagångsköpare måste ha både och. I debatten om förstagångsköparens utmaningar på bostadsmarknaden benämns dessa två krav ibland som trösklar in på den ägda bostadsmarknaden. Även utredningen har valt att använda ordet tröskel för att benämna de krav på förmögenhet och kreditvärdighet som ställs. Detta ska inte tolkas som att vi anser att trösklar är icke önskvärda. Utredningens uppfattning är att både kontantinsats, amorteringar och riskpåslag hör hemma i en sund kreditgivning. Däremot kan det vara rimligt att ställa frågan om någon tröskel har blivit orimligt hög, inte minst i ljuset av bostadsprisernas utveckling under de senaste decennierna.

4.1 Den första tröskeln – kontantinsatsen

Den första tröskeln – behovet av en kontantinsats – innebär att förstagångsköpare behöver ett eget kapital för att kunna köpa en bostad. Sedan 2010 gäller det s.k. bolånetaket som ställer krav på en kontantinsats på 15 procent av värdet på bostaden. Även innan bolånetaket infördes ställde bolåneaktörerna, och hade sannolikt fortsatt att ställa, krav på en viss kontantinsats. Men det är ovisst hur stora krav de skulle ha ställt, och kraven hade dessutom kunnat skilja sig åt. I praktiken används därtill blacolån i vissa fall vid bostadsköp, vilket innebär att den egna kontantinsatsen är lägre än 15 procent. Vissa köpare kan även få hjälp av föräldrar eller andra närstående att spara ihop till kontantinsatsen.

4.1.1 Bolånetaket är en konsumentskyddsåtgärd

Bolånetaket infördes genom så kallade allmänna råd beslutade av Finansinspektionen.¹ De allmänna råden infördes 2010 och de anger att bolån bör begränsas så att belåningsgraden inte överstiger 85 procent när lånet lämnas. Bolånetaket infördes primärt för att skydda konsumenterna. Före införandet ställde bolåneaktörerna själva ofta krav på att låntagaren skulle ha en viss kontantinsats, men nivån på dessa krav kunde skifta mellan aktörerna.

Finansinspektionen var bekymrad över allt högre belåningsgrader, alltså att bolåneföretagens krav på kontantinsats minskade, och att riskerna för konsumenterna därmed ökade. Finansinspektionen var alltså inte primärt orolig för stora kreditförluster hos bolåneaktörerna utan ansåg att låntagarnas betalningsförmåga överlag var god samt att långivarna var tillräckligt konservativa i sina bedömningar och tog höjd för höjda räntor i sina KALP-kalkyler. Finansinspektionen såg i stället en fara i att bolåneaktörerna kunde komma att använda höga belåningsgrader som konkurrensmedel, vilket i förlängningen skulle kunna leda till oacceptabla risker för konsumenterna och skada förtroendet för kreditmarknaden. Genom att begränsa möjligheterna att belåna bostaden ville Finansinspektionen minska andelen hushåll med mycket hög skuldsättning (Finansin-

¹ De ursprungliga råden beslutades 2010. Regleringen har överförs i nya allmänna råd som meddelades av Finansinspektionen 2016 (*Finansinspektionens allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad*, FFFS 2016:33).

spektionen, 2010, s. 7–8). Vi har mer utförligt redogjort för bolånetaket och skälen för att det infördes i avsnitt 5.3.

4.1.2 Kontantinsatsen innebär en tröskel till bostadsmarknaden

Bolånetaket, alltså kravet på en kontantinsats på 15 procent, innebär utmaningar för de personer som vill in på marknaden för ägda bostäder. För en bostad som kostar 2 miljoner kronor krävs en insats på 300 000 kronor och för en bostad som kostar 6 miljoner kronor krävs en insats på 900 000 kronor. För många hushåll, framför allt unga och de som inte redan äger ett boende, innebär detta en hög tröskel att ta sig över. Att spara ihop till exempelvis 300 000 kronor är inte en enkel sak för personer som inte har föräldrar eller andra närstående som kan hjälpa till.

På många håll i landet finns visserligen bostäder till förstagångsköpare som kostar mindre än 2 miljoner kronor men även en kontantinsats på till exempel 150 000 kronor till en bostad som kostar 1 miljon kronor, kan vara en utmaning. Den kartläggning som utredningen gjort av kreditmarknaden för förstagångsköpare visar att kravet på kontantinsats utgör en betydande utmaning för många förstagångsköpare, se avsnitt 4.3.

Bolånetaket och de effekter det skapar har varit och är föremål för debatt i Sverige. Debatten spänner över flera olika frågor och företeelser, till exempel synen på bostadspriser, skulder och skuldsättning, riskerna för bostadsprisfall och statens minskade roll inom bostadsbyggandet samt skattefrågor. Bolånetaket har kritiserats, se exempelvis Persson (2021) och Boije & Svensson (2021) och försvarats se exempelvis Hjalmarsson (2021) och Thedéen (2021). Kritiken har handlat om höjden på tröskeln som bolånetaket anses skapa. Försvaret har framhållit bolånetakets konsumentskydd men då även öppnat för alternativa lösningar (Thedéen, 2021).

Vi har inte för avsikt att här redogöra för alla de olika argument som framförs för eller emot bolånetaket; utgångspunkten enligt direktiven är att kreditregleringarna, däribland bolånetaket, ska vara oförändrade. Däremot konstaterar vi att en konsekvens av bolånetaket är att behovet av annan finansiering än bolån mot säkerhet i bostad ökar och att kravet på kontantinsats utgör en betydande tröskel för förstagångsköpare.

4.1.3 Olika sätt att lösa kravet på kontantinsats

Avsikten med bolånetaket är att bostadsköparen ska ha en kontantinsats på 15 procent av marknadsvärdet på bostaden. Eget sparande är naturligtvis en viktig förutsättning för ett bostadsköp men många bostadsköpare använder även blacolån (se avsnitt 3.1.11), alltså lån som lämnas utan säkerhet, och pengar från föräldrar eller andra närstående för att kunna finansiera kontantinsatsen. Ett annat, lite mer ovanligt, sätt att sänka kravet på kontantinsats är att köpa en så kallad hyrköpsbostad som förklaras närmare i avsnitt 4.1.3.

Vår kartläggning av kreditmarknaden för förstagångsköpare i avsnitt 4.3 visar att bolåneaktörerna har olika praxis när det gäller att använda blacolån för bostadsköp. För bolåneaktörerna kan blacolån vara attraktivt eftersom räntan på blacolån är betydligt högre än på ett bolån med säkerhet i bostaden.

Boije och Svensson anser att blacolån ofta ersätter bolånet och därmed "... innebär en lika stor prISRISK men högre räntebetalningar, snabbare amortering, mer framtung skuldbetalningsprofil och sämre möjligheter att bygga upp en likviditetsbuffert". De anser att låntagarens situation med ett blacolån blir mer utsatt än med ett bolånetak på 95 procent och nämner statliga garantier eller statligt startlån som alternativ till ett höjt bolånetak för unga. Vissa aktörer föreslår i stället bosparande eller någon form av startlån för att hjälpa unga/förstagångsköpare att klara kontantinsatsen till en ägd bostad (HSB, 2020a). Nedan redogör vi närmare för de olika alternativ för att finansiera en kontantinsats som finns i dag.

Sparande till en kontantinsats

Den kontantinsats som krävs för att köpa en bostad motsvarar inte sällan ett betydande belopp, och prisutvecklingen på bostäder innebär att det belopp som krävs blivit större. De bostäder som förstagångsköpare typiskt sett är intresserade av ligger visserligen inte i det övre prisskiktet, men även för mindre dyra bostäder handlar det i storstadsregionerna om att kontantinsatsen behöver vara hundratusentals kronor. Hur lång tid sparandet kan ta illustreras nedan i tabell 4.1 med sparandet till två bostäder som kostar 1 miljon kronor respektive 2,5 miljoner kronor, vilka kräver en kontantinsats motsvarande 150 000 kronor respektive 375 000 kronor.

I avsnitt 3.1.12 redovisas data över sparandet i Sverige. Där framgår att sparandet i förhållande till den disponibla inkomsten är relativt högt i internationell jämförelse. Vi konstaterar dock att stora delar av befolkningen sparar relativt lite i relation till behovet av kontantinsats och att det genomsnittliga sparandet bland unga uppgår till cirka 2 000 kronor per månad.

Ett lågt sparande ger långa sparandetider och allt för långa sparandetider ger låga incitamenten till att försöka spara till kontantinsatsen för en egen bostad. Hur lång tid det tar att spara till kontantinsatsen för en bostad beror på flera parametrar:

- hur stora belopp som sparas,
- vilket sparmål som krävs för att täcka kravet på egen insats,
- vilken avkastning sparandet har,
- hur bostadspriserna utvecklas under sparandetiden.

Nedan har vi beräknat hur lång tid det tar att spara ihop till 150 000 kronor respektive 375 000 kronor, givet ett månadssparande på 2 000–5 000 kronor. Vi antar tre scenarier med en real ränta på -1 procent, 1 procent respektive 3 procent. Den reala räntan avser då en implicit avkastning på sparkapital minus en implicit prisuppgång på bostäder. En real ränta på 3 procent kan exempelvis utgöras av sju procents avkastning på börserna och fyra procents uppgång i bostadspriser.

Vi kan konstatera att vid ett större månadssparande blir sparandetiden relativt kort och inte särskilt beroende av avkastningen. Vid ett mindre månadssparande blir dock sparandetiden avsevärt längre och avkastningen i förhållande till bostadspriserna får större betydelse. Utredningen bedömer dock att vissa av sparandetiderna i tabellen är allt för långa för att en förstagsköpare ska se sparmålet som möjligt att uppnå.

Tabell 4.1 Sparandetid för att uppnå ett visst sparmål

Matrisen nedan visar vilken sparandetid i år som krävs för att köpa en bostad (grå celler) till priset 1 miljon kronor respektive 2,5 miljoner kronor, vid olika månadssparande (1 000–5 000 kronor) och olika realränta (-1 %, 1 % och 3 %)

Realränta	Pris	Sparmål	Månadssparande, kronor				
			1 000	2 000	3 000	4 000	5 000
-1 %	1 000 000	150 000	14	7	5	4	3
1 %	1 000 000	150 000	12	7	5	4	3
3 %	1 000 000	150 000	11	6	4	3	3
-1 %	2 500 000	375 000	35	18	12	9	7
1 %	2 500 000	375 000	28	15	10	8	7
3 %	2 500 000	375 000	22	13	9	7	6

Källa: Egna beräkningar.

Blancolån

År 2019 kompletterade drygt 10 procent av förstagångsköparna till och med 35 år, nedan kallade unga förstagångsköpare, sitt bolån med ett blancolån. Det var huvudsakligen unga förstagångsköpare i åldersgruppen 31–35 år som tog blancolån, och den troliga anledningen är att de har tillräckliga inkomster för en sådan belåningsgrad. Det genomsnittliga blancolånet för unga förstagångsköpare var 150 000 kronor. Storleken på blancolånet var ungefär 20 000 kronor lägre för unga förstagångsköpare jämfört med unga bolånetagare som inte var förstagångsköpare. År 2019 var den genomsnittliga belåningsgraden 79 procent för unga förstagångsköpare och 44 procent av de unga förstagångsköparna hade en belåningsgrad på 85 procent (Finansinspektionen, 2020). Det är de som i framtiden behöver en sådan belåningsgrad som kan bli aktuella för startlån.

Blancolån har generellt sett högre ränta och snabbare amorteringstakt än ett bolån. Räntan är i genomsnitt 6,7 procent på det som kallas stora blancolån, det vill säga lån som är större än 250 000 kronor. Blancolån i den storleken har en genomsnittlig löptid på drygt 10 år (Finansinspektionen, 2021b). Ett blancolån anstränger därför kreditprövningen mer jämfört med om bostaden finansieras enbart med bolån med säkerhet i bostaden, och färre som delvis använder blancolån klarar kravet på återbetalningsförmåga.

Föräldrar och andra närstående

Föräldrars, och ibland andra närståendes, förmögenhet eller frånvaro av densamma blir inte sällan avgörande för förstagångsköparens möjlighet att kunna köpa en bostad. Möjligheten för en förälder att hjälpa till att finansiera sitt barns bostadsköp är starkt sammankopplad med den egna boendesituationen. En förälder som själv bor i ägt boende, och som genom amortering och prisökningar sett sin belåningsgrad sjunka, har goda förutsättningar att belåna sin egen bostad för att hjälpa sitt barn med kontantinsatsen. En förälder i hyresrätt kan däremot ha svårare med det. Detta kan skönjas i den statistik som utredningen har beställt från SCB²:

- Bland dem som flyttat hemifrån och bodde i ett föräldrahem i ägt boende, flyttade 56 procent till ägt boende.
- Bland dem som flyttat hemifrån och bodde i ett föräldrahem i hyrt boende, flyttade 35 procent till ägt boende.
- Bland dem som flyttat från en hyresrätt (som vuxna) flyttade 37 procent till ägt boende.
- Bland de som flyttat från ägt boende (som vuxna) flyttade 73 procent till ägt boende.

Stockholms Handelskammare ställde på bostadsplattformen *Hemnet* frågor till 2 400 besökare över 18 år. Av respondenterna mellan 18 och 29 år hade 40 procent fått hjälp av sina föräldrar med kontantinsatsen (Stockholms handelskammare, 2021). Att ta hjälp av föräldrar eller andra närstående är alltså ett ganska vanligt sätt att skaffa den kontantinsats som krävs för att göra sitt första bostadsköp.

Hyrköp och andra närliggande initiativ

Ett annat sätt att klara sig över den tröskel som kravet på kontantinsats innebär är att förvärva en så kallad hyrköpsbostad. Översiktligt innebär ett hyrköp att en köpare förvärvar en del av en bostad av

² Utredningen har specialbeställt statistik från SCB om antal flyttar till ägt och hyrt boende från ägt och hyrt boende som barn respektive vuxna i hushållet uppdelat på ägt och hyrt boende som barn respektive vuxna året innan flytten. På så vis kan personer som flyttar från att vara barn i hushållet till ett boende där de är vuxna i hushållet – det vill säga flytt från föräldrahemmet – analyseras.

bostadsutvecklaren eller fastighetsägaren med en option att under en viss tidsperiod köpa resten av bostaden. Hyrköpsbostäder erbjuds på den svenska marknaden av privata aktörer, till exempel HSB och OBOS, men än så länge i relativt liten skala.

Vid ett hyrköp, enligt de svenska modeller vi mött, behöver köparen dels kvalificera sig för ett bolån på som mest upp till 85 procent av den köpeskilling som krävs för att förvärva köparens initiala ägarandel, dels ha tillgång till en kontantinsats motsvarande 15 procent av denna. Detta innebär att sparandetiden till kontantinsatsen förkortas, eftersom den kontantinsats som krävs är mindre än om hela bostaden hade köpts på en gång. Även behovet av bolån i relation till låntagarens inkomst minskar och därmed sannolikheten för en belåning som överstiger skuldkvotsgränsen för när ytterligare amortering behöver göras.

För den del av bostaden som inte ägs av köparen tillkommer en ytterligare boendeutgift i form av en ersättning till den andra delägaren som ska täcka dennes kostnader och avkastningskrav. Det är rimligt att förutsätta att denna utgift belastar låntagarens KALP-kalkyl vid kreditprövningen, på samma sätt som exempelvis avgiften till en bostadsrättsförening gör.

Bolåneaktören SBAB har lämnat bolån till personer som köpt en hyrköpsbostad och tycker sig se att de som förvärvar en hyrköpsbostad ofta är unga vuxna i ensamhushåll som befinner sig tidigt i sin bostadskarriär. De har en trygg men ny anställning där de ännu inte fått den första större löneökningen och heller ännu inte fått ihop den kontantinsats som krävs för en helägd bostadsrätt. SBAB ser att utmaningen med att spara till kontantinsatsen är det stora problem som hyrköpsmodeller kan lösa³.

Det finns andra koncept som liknar hyrköp, där en bostadsrättsförening tar en större del av belåningen än i vanliga bostadsrättsföreningar, i stället för att byggherren äger delar av bostaden. På så sätt får köparen betala en större del av finansieringen av bostaden genom en högre avgift till föreningen medan köpeskillingen på bostaden minskar. Även här minskar behovet av egen insats, samtidigt som avgiften till föreningen ökar i och med föreningens större belåning⁴.

³ Källa möte med SBAB, 2021.

⁴ Källa möte med BOSAM, 2021.

Båda dessa initiativ minskar köparens behov av kontantinsats och bidrar på så sätt till att öppna upp den ägda marknaden för nya grupper. I dagsläget finns dock dessa boendeformer tillgängliga i liten skala.

4.1.4 Sammanfattning av den första tröskeln

Utredningen konstaterar att bolånetaket, det vill säga kravet på en kontantinsats på 15 procent av marknadsvärdet på bostaden, tillsammans med de höga priserna på bostäder i vissa delar av landet innebär en utmaning för många förstagångsköpare. Det visar inte minst vår egen kartläggning av kreditmarknaden för förstagångsköpare. På grund av de priser som råder på den ägda bostadsmarknaden är de belopp som krävs till en kontantinsats i många fall betydande och det tar lång tid för bostadsköpare, inte minst unga, att spara ihop till de belopp som kan krävas.

Många förstagångsköpare har ytterligare ett dilemma. De har inte hunnit samla någon längre kötid och kan därför ha svårigheter att tillträda hyresmarknaden medan de sparar ihop till den egna insatsen. De är därmed utestängda från bostäder inom båda upplåtelseformerna och blir hänvisade till dyrare lösningar, exempelvis att hyra bostad på andrahandsmarknaden eller bo kvar i föräldrahemmet, om detta är ett alternativ. Den som bor i andra hand betalar därtill relativt höga hyror, vilket ytterligare krymper sparutrymmet och leder till att sparandetiden till kontantinsatsen blir ännu längre. Om det dessutom är så att bostadspriserna stiger kraftigt, så som de har gjort under hela 2000-talet, kan det bli näst intill omöjligt för en ung person att spara till kontantinsatsen.

En del förstagångsköpare har möjlighet att ta hjälp av föräldrar eller andra närstående men detta är inte ett alternativ för alla. Andra ser blancolån som ett alternativ för att förkorta sparandetiden.

Sammanfattningsvis utgör det höga kravet på kontantinsats, som kommer av de höga bostadspriserna i Sveriges storstäder och större städer, tillsammans med bolånetaket en betydande tröskel till den ägda bostadsmarknaden.

4.2 Den andra tröskeln – kreditprövningen

Den andra tröskeln handlar om behovet av en tillräckligt hög inkomst för att kunna få de lån som behövs för att finansiera köpet av en bostad. Det innebär att förstagångsköpare behöver en viss inkomst för att kunna klara den kreditprövning som görs när bolåneaktörer lämnar bolån. En sådan kreditprövning omfattar bland annat en KALP-kalkyl genom vilken det prövas om låntagaren har tillräckligt hög inkomst för att ha råd att betala de räntor och amorteringar som är associerade med bostadslånet och fortfarande ha pengar över för att betala de övriga bostads- och levnadsutgifter som krävs för skälig levnadsstandard.

4.2.1 Återbetalningsförmågan bedöms genom kreditprövning

När en bolåneaktör eller en annan kreditgivare får en ansökan om ett lån måste de enligt lag göra en kreditprövning för att kontrollera om låntagaren har återbetalningsförmåga, alltså förutsättningar att betala räntor och amorteringar på lånet. Syftet med kreditprövningen är att motverka att konsumenter överskuldssätter sig men också att minska risken för att bolåneaktörer och andra kreditgivare gör kreditförluster. De tre övergripande faktorerna som har störst betydelse vid kreditprövningen är konsumentens inkomster, kostnader/utgifter samt skulder. Genom kreditprövningen testas om en konsument har tillräckligt hög inkomst för att klara de utgifter hen behöver betala för de skulder som personen tar på sig och de utgifter som är nödvändiga för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard. En konsumentens återbetalningsförmåga bör därför bedömas mot bakgrund av konsumentens inkomster och utgifter, inklusive utgifter för räntor och amorteringar på skulder.

De utgifter som samlats in om förväntade inkomster och utgifter används sedan för att upprätta en KALP-kalkyl som beräknar hur mycket låntagaren kommer att ha kvar att leva på av sin inkomst efter att utgifterna har betalats. KALP-kalkylerna bygger alltså på utgifter om låntagarens inkomster och utgifter.

Särskilt på utgiftssidan finns ett par komponenter i kalkylerna som får stor påverkan på om bolåneaktören kommer att bevilja en viss kredit. Det gäller framför allt den kalkylränta som tillämpas på låntagarens krediter, de löpande amorteringar som blir resultatet av

amorteringskravet och de schabloner som används för att beräkna förväntade levnadsomkostnader.

Kvar att leva på = inkomst – kalkylräntekostnad – amorteringsutgift – andra utgifter – övriga levnadsomkostnader

Kalkylräntan sätter nivån på ränteutgifterna i kreditprövningen

I bolånesammanhang är kalkylräntan den räntesats som används av bolåneaktörer och andra långivare när de ska räkna på en konsumentens förväntade ränteutgifter för det efterfrågade bolånet i en KALP-kalkyl. Kalkylräntan appliceras på den kredit som låntagaren ansökt om, och resultatet läggs in i KALP-kalkylen som en månatlig utgift för låntagaren. En kalkylränta kan även appliceras på låntagarens redan befintliga krediter där de utgifter som följer av dessa läggs in i KALP-kalkylen som en månatlig utgift.

Kalkylräntan är dock inte den räntesats som i de allra flesta fall kommer att betalas för krediten utan den sätts medvetet betydligt högre än den faktiska räntenivån. Syftet är att ta hänsyn till att bolån är ett vanligtvis långt åtagande där det är svårt att förutse räntenivån flera år in i framtiden. Kalkylräntan ska också beakta andra oväntade händelser, till exempel sjukskrivning, arbetslöshet eller andra faktorer som påverkar låntagarens ekonomi negativt. Kalkylräntan är därigenom ett sätt att stresstesta låntagarens inkomster och se om dessa är tillräckliga för att låntagaren ska klara att betala lånet även om räntenivån stiger väsentligt eller andra faktorer påverkar låntagarens ekonomi negativt.

Vilken kalkylränta som används i kreditprövningen kan få stor betydelse. Med en hög kalkylränta blir de beräknade ränteutgifterna av uppenbara skäl högre än vad de blir vid en låg kalkylränta. Mot bakgrund av de bostadspriser som råder i Sverige behöver bolånen som används vid bostadsköp dessutom vara substantiella: det kan i många fall handla om belopp på 1–2 miljoner kronor för en första-gångsköpare och när kalkylräntan appliceras på dessa belopp blir det uppenbart att det spelar stor roll vilken räntenivå som används. När denna text skrivs i januari 2022 ligger många listpriser för bolån på omkring 1,5–2 procent men de kalkylräntor som används ligger på omkring 6–7 procent. Det blir alltså en stor skillnad mellan de ränteutgifter som många hushåll räknar med att behöva betala och de

ränteutgifter som bolåneaktörerna använder i kreditprövningen. På ett lånebelopp på 2 miljoner kronor och en skillnad i räntenivå på 5 procent handlar det om 100 000 kronor i årlig skillnad mellan förväntade faktiska ränteutgifter och de ränteutgifter som bolåneaktörerna räknar med i kreditprövningen.

Det finns ingen lag eller annan författning som anger den exakta nivån på vilken kalkylränta som ska användas i olika situationer. Dock har bolåneaktörerna och andra kreditgivare krav på sig att bara bevilja krediter till personer som har återbetalningsförmåga och de ska också följa god kreditgivningssed. De behöver också ta hänsyn till sina egna affärsmodeller, inklusive riskaptit och kreditpolicy. Detta gäller både för bolån och för andra krediter som lämnas till konsumenter. Skillnaderna kan också påverkas av låntagarens ekonomiska förutsättningar och de säkerhetsmarginaler som kreditgivaren bedömer som nödvändiga. Detta innebär att den kalkylränta som används kan skilja sig åt mellan olika kreditgivare.

Amortering medför utgifter i kreditprövningen

Även de amorteringar som låntagare behöver betala har en betydande påverkan på KALP-kalkylerna och därmed på om en låntagare bedöms ha återbetalningsförmåga för ett visst lånebelopp. Amorteringskravet, som numera stipulerar en miniminivå för amorteringar, är bara tillämpligt på bolån, alltså lån som lämnas mot säkerhet i en bostad, och de amorteringar som en viss låntagare kommer att behöva betala räknas ut av kreditgivaren och behöver läggas in i KALP-kalkylen som en förväntad månatlig utgift. Ju högre de förväntade månatliga amorteringarna beräknas bli, desto högre behöver låntagarens inkomst vara för att hen ska anses ha återbetalningsförmåga.

Amorteringskravet är komplext och bygger på låntagarens belåningsgrad och skuldkvot, se avsnitt 5.3 för detaljer. Den del som utgår från belåningsvärdet på bostaden innebär att 2 procent av bolånet ska amorteras om belåningsgraden överstiger 70 procent och att 1 procent av bolånet ska amorteras om belåningsgraden ligger mellan 50 och 70 procent. Den andra delen av amorteringskravet utgår från låntagarens samlade bolån i förhållande till hens bruttoinkomster (skuldkvoten) och innebär att ytterligare 1 procent av bolånet ska amorteras om skuldkvoten överstiger 450 procent.

Sammanlagt kan amorteringskravet alltså innebära att 0–3 procent av bolånet måste amorteras varje år. Eftersom bolån kan vara så mycket större än andra krediter som lämnas till konsumenter kan de därmed innebära betydande månatliga utgifter som behöver läggas in i KALP-kalkylerna. En amortering på 3 procent av ett bolån på till exempel 2 miljoner kronor innebär en årlig amortering på 60 000 kronor. Beräknat över året innebär det en månatlig utgift på 5 000 kronor som behöver läggas in i kalkylen. På samma sätt som vad gäller kalkylräntan är det lätt att förstå att sådana utgifter får stor påverkan på bedömningen av hur stora lån som en viss låntagare förväntas klara av att betala. Amorteringskravet påverkar därmed storleken på det lånebelopp som kan beviljas en viss låntagare. Detta kan innebära en begränsning för låntagaren att kunna köpa en bostad.

Amorteringskravet skiljer sig från kalkylräntan på det sättet att det är exakt bestämt genom tvingande författning; det finns lagkrav samt föreskrifter från Finansinspektionen som anger hur stora amorteringarna minst måste vara. Bolåneaktörerna kan alltså inte själva påverka vilken miniminivå för amorteringar som ska räknas med i kalkylerna. De är dock fria att ställa högre krav på amortering än vad som framgår av amorteringskravet och använda dessa högre krav i sina kalkyler.

Levnadsomkostnader påverkar kreditprövningen

Slutligen bör vi även nämna några ord om levnadsomkostnader och deras roll i KALP-kalkylen. Denna post är inte lika vanligt förekommande i debatten om den andra tröskeln men förtjänar att nämnas. Vid kreditprövningen ska det, efter att hänsyn tagits till räntor och amorteringar, finnas ett tillräckligt belopp kvar som ska täcka övriga levnadsomkostnader. Hur höga dessa omkostnader anses vara varierar dock mellan bolåneaktörerna. Dessutom samspelar riskpåslaget i kalkylräntan med schablonen för levnadsomkostnader, där den som har räknat med låga levnadsomkostnader rimligen behöver ha en högre kalkylränta och vice versa.

4.2.2 Kreditprövningen innebär en tröskel till bostadsmarknaden

Genom kreditprövningen testas bolåneaktörerna om en låntagare har tillräckligt hög inkomst för att kunna få ett bolån av en viss storlek, och som vi redovisat ovan kan den kalkylränta som används, amorteringskravet och de förväntade levnadsomkostnaderna få stor betydelse för om en låntagare anses ha återbetalningsförmåga eller inte.

Både amorteringskravet och nivån på kalkylräntan har varit föremål för kritik. Något förenklat kan sägas att argumentet i båda fallen har varit att de beräknade utgifter som används i kreditprövningen för att beakta kravet på amortering och kalkylräntan inte är skäliga i förhållande till den tröskel som dessa innebär för förstagångsköpare.

Amorteringen lyfts ibland som ett påtvingat sparande i en tid i unga människors liv då många hellre lånar med en förväntan om högre inkomster och för att slippa dyra andrahandskontrakt. I en rapport från SBAB (2021b) framförs att slopade amorteringskrav skulle möjliggöra bostadsköp för 23 000 unga vuxna i Stockholm och Göteborg. Vidare anser man i rapporten att kalkylräntan skulle kunna sänkas till 5 procent utan stora risker för långivare eller låntagare, vilket skulle möjliggöra bostadsköp för 21 000 fler unga i Sveriges storstäder. Även nationalekonomen Lars E.O. Svensson har kritiserat amorteringskrav och kalkylränta i nättidskriften *Ekonomistas* vid ett flertal tillfällen (se exempelvis Svensson, 2021).

Bolåneaktörernas kalkylränta speglar deras riskbedömning och riskaptit samt behovet av att säkerställa låntagarnas återbetalningsförmåga. Kreditprövningen regleras övergripande av konsumentkreditlagen (2010:1846) och Finansinspektionen utövar tillsyn på kreditmarknaden. Sålunda finns en mjuk styrning av hur kreditprövningen ska gå till, om än inte på detaljnivå. En del bedömare anser att bolåneaktörernas kalkylräntor påverkas av exempelvis Finansinspektionens stresstester som har en given kalkylränta, vilken skulle kunna ha en normerande effekt (SBAB 2021b).

Bolåneaktörerna synas även av privata företag, så kallade kreditvärderingsinstitut, som bedömer aktörernas risktagande. Den granskningen skapar incitament för bolåneaktörerna att vara försiktiga med att sänka kalkylräntor, eftersom aktörer som betraktas som risktagande kan få sämre kreditvärdering och därmed kan komma att behöva betala högre räntor på sin finansiering. Kalkylräntan avgörs

sålunda i en komplicerad process där bolåneaktörer behöver väga in risker, kreditvärdering, upplåningskostnader och långivning när de fastställer den interna kalkylräntan i kreditprövningen.

Utredningen tar inte ställning för eller emot amorteringskrav och vi har ingen egen uppfattning om kalkylräntans storlek. Vi konstaterar dock att utgifterna för amortering och ränta i kreditprövningen utgör en utmaning för många låntagare när deras återbetalningsförmåga ska prövas, givet prisnivån på bostäder. Det finns förstagångsköpare som begränsas i sin möjlighet att köpa en bostad på grund av att de inte har en tillräckligt hög inkomst för att möta utgifterna för amortering och ränta som beräknas med kalkylräntan, trots att inkomsten är tillräcklig för att täcka kostnaderna för boendet.

4.2.3 Olika sätt att underlätta kreditprövningen

Det finns åtgärder som indirekt möjligen kan påverka kreditprövningen och underlätta för förstagångsköpare att komma över tröskeln till att anses ha återbetalningsförmåga och därmed kunna köpa en bostad. Dessa åtgärder är antingen sådana som minskar behovet av bolån mot säkerhet i en bostad eller minskar den faktiska risken i utlåningen. En minskad risk i utlåningen skulle eventuellt kunna leda till att bolåneaktörerna utifrån sin egen bedömning minskar riskpåslaget i kalkylräntan och på så sätt sänker tröskeln för förstagångsköpare.

Längre räntebindingstider

Att binda räntan innebär att räntan, och därmed räntekostnaderna, förblir desamma under hela räntebindingstiden. Räntebindingstiden kan, men måste inte, sammanfalla med lånets löptid. Att binda räntan på ett bolån har både fördelar och nackdelar. Den största fördelen är att räntan kommer vara densamma och att räntekostnaden därmed blir förutsebar. En nackdel är att det vanligtvis är förknippat med en viss kostnad att binda räntan. En del av kostnaden beror på att den bundna räntan generellt sett är högre än den ränta som gäller för rörliga lån. En annan del av kostnaden är att låntagaren kan behöva betala en så kallad ränteskillnadsersättning om hen till exempel flyttar och därmed vill återbetala lånet i förtid. Enligt Finansinspek-

tionens rapport *Hushållens räntebindningstid – en ekonomisk sårbarhet?* (2017) var den genomsnittliga räntebindningstiden för bolån i Sverige vid den tidpunkten bland de kortaste i västvärlden. Rörlig ränta är vanlig även i andra länder men då har den rörliga räntan inte sällan en bindningstid på 1 år.

Ett hushåll som har rörlig ränta på sina bolån är känsligt för ränteändringar, och om en stor andel av låntagarna använder rörlig ränta innebär det en aggregerad räntekänslighet som kan få makroekonomiska effekter. En hög räntekänslighet, som följer av användandet av rörliga räntor, kan dock i sig vara eftersträvarnsvärd; eftersom räntor och inkomster normalt följer varandra stabiliserar detta hushållens konsumtion. I en högkonjunktur när inkomster typiskt går upp går även räntor upp och hushållens ökande boendekostnader kyler av ekonomin. I en lågkonjunktur inträffar normalt sett det motsatta – hushållens ränteutgifter sjunker och de hushåll som har bibehållna inkomster får större utrymme att konsumera. Rörliga räntor gör också hushållen känsliga för penningpolitik med målet att stabilisera ekonomin.

En hög räntekänslighet kan samtidigt vara ett problem och då inte minst för de mest utsatta hushållen med höga skulder och låga marginaler. Bland de makrorisker som Finansinspektionen lyfter fram finns exempelvis risken att räntor går upp men av andra anledningar än en högkonjunktur, vilket också kan ske i samverkan med en kraftig konjunkturförsämring.

I Sverige tycks även de mer räntekänsliga hushållen välja en hög andel rörliga räntor. Det finns flera orsaker till att det är vanligt med rörliga räntor. En av dem är att incitamenten att binda räntan varit låga de senaste decennierna, eftersom räntenivån länge varit sjunkande. Det har därmed varit lönsamt att ha rörlig ränta och kunna ta del av räntesänkningar. Samtidigt kan noteras att de allra flesta hushåll som har bolån bör ha ekonomiska förutsättningar att klara ett högre ränteläge än i dag. Att tillse detta är en av anledningarna att högre kalkylräntor används i kreditprövningen.

Efterfrågan på längre räntebindningstiderna verkar dock vara på väg upp i Sverige. Finansinspektionens rapport *Den svenska bolåne marknaden* (2021a) visar att nästan 50 procent av nya bolånetagare 2020 hade en volymviktad räntebindningstid på över 1 år på sina nya bolån. Detta är ungefär 10 procentenheter fler än 2019 och 20 procentenheter fler än 2016. De som har valt att binda sina bolåneräntor

är generellt sett de som har något mindre överskott i KALP-kalkylerna jämfört med låntagare som inte binder sina bolån. Att efterfrågan på längre räntebindingstider ökar kan bero på att bolåneräntan inte bedöms kunna sjunka särskilt mycket mer och att tendenser till ökad inflation skapar en förväntan om framtida räntehöjningar.

Längre räntebindingstider och kalkylräntan

Vanligtvis är kalkylräntan betydligt högre än den faktiska ränta som de flesta låntagare initialt får betala på sitt bolån. Kalkylräntan kan sägas innehålla ett riskpåslag, bland annat för att hantera risken för högre räntor i framtiden. Men om räntan bands för hela, eller stora delar, av löptiden skulle en sådan ändrad riskbedömning möjligen kunna få genomslag på kalkylräntan. Eftersom den bundna räntan i praktiken är en försäkring mot ändrad räntenivå kan det ses som att förstagångsköpare köper en försäkring som minskar den egna och bolåneaktörens risk, och den minskade risken skulle i sin tur kunna innebära att bolåneaktören inte anser sig behöva lägga på ett lika högt riskpåslag i kalkylräntan. Om så vore fallet skulle ett ökat nyttjande av bundna räntor bland förstagångsköpare inte bara skapa mer förutsebara boendeutgifter utan även kunna minska den andra tröskeln till den ägda bostadsmarknaden.

En bolåneaktör som provat att erbjuda längre räntebindingstider är Danske Bank. År 2019 lanserade de en produkt med namnet Bolån Stabil. Det är ett lån med både löptid och räntebinding på 30 år, räntan är 2,89 procent och denna ränta används som kalkylränta i KALP-kalkylen. Vid uppsägning av lånet betalar låntagaren ingen ränteskillnadsersättning, vilket vi bedömer beror på att Danske Bank finansierar sina bolån enligt dansk modell. Detta lån riktade sig vid lanseringen endast till redan befintliga kunder och fick vid tidpunkten inte någon större efterfrågan.

Efterfrågan på längre räntebindingstider kan vara på uppgång. Om längre räntebindingstider dessutom kan underlätta för förstagångsköpare att klara kreditprövningen är det möjligt att efterfrågan från förstagångsköpare kan öka ytterligare. Längre räntebindingstider skulle alltså kunna tillgängliggöra större bolån och bidra till att sänka tröskeln för personer som inte klarar KALP-kalkylen med nuvarande kalkylränta.

Att nivån på kalkylräntan skulle kunna påverkas av räntebindning förefaller vara något som går i linje med hur Finansinspektionen ser på kalkylräntan. Erik Thedéen, (2020), generaldirektör på Finansinspektionen, uttryckte sig enligt följande i ett tal:

En intressant fråga är om bankerna ska väga in bindningstiden för bolån i sina så kallade kvar-att-leva-på-kalkyler (KALP), och i så fall hur. Syftet med KALP är att bedöma låntagarens långsiktiga betalningsförmåga, så att den som ansöker om ett lån inte tar sig vatten över huvudet. Bolåneräntor varierar över tid och de var så sent som för några år sedan på helt andra nivåer än idag. Nu har vi i några års tid sett räntorna gå ner överlag. Men låntagare behöver klara att räntan kan gå upp också. I den räntemiljö vi nu befinner oss, med osedvanligt låga räntor också på längre bindningstider, blir frågan om hur man beaktar lånets bindningstid i KALP än mer aktuell. Den som idag binder räntan på exempelvis tio år betalar inte särskilt mycket mer än den som har rörlig ränta men undviker under lång tid risken för att stigande räntor och ökande ränteutgifter. Den försäkringen ökar allt annat lika låntagarens motståndskraft och det är rimligt att man på något sätt väger in det i kreditprövningen. Det finns aktörer på marknaden som experimenterar med det här redan i dag. FI ser positivt på att bankerna funderar på hur man kan göra den typen av avvägningar i fråga om långa bindningstider, under förutsättning att de fortsätter att iakttä en sund försiktighet i kreditprövningen.

Ränteskillnadsersättning

Ränteskillnadsersättning är en schablonersättning som bolåneaktörer kan ha rätt till när låntagare löser sina bolån i förtid. Enligt konsumentkreditlagen har låntagare rätt att när som helst lösa sitt bolån även om räntan är bunden. Om en låntagare vill lösa sitt bolån innan räntebindningstiden går ut har bolåneaktören rätt till ersättning under förutsättning att det finns en överenskommelse om det i låneavtalet. Detta kallas ränteskillnadsersättning.

Bestämmelserna för när ränteskillnadsersättning ska betalas och hur stor den ska vara är avgörande för låntagares vilja att välja längre räntebindningstider för sina bolån. Inte minst är de avgörande för förstagångsköpare som kan antas vara mer rörliga än andra köpare av bostad.

Ränteskillnadsersättningen räknas ut enligt en viss modell. Hur beräkningen ska gå till framgår av konsumentkreditlagen och av allmänna råd från Finansinspektionen. Modellen kan tillämpas i de flesta fall, men om det i ett enskilt fall skulle vara uppenbart att scha-

blonen leder till att bolåneaktören blir överkompenserad kan det strida mot god kreditgivningssed om bolåneaktören utnyttjar hela rätten till ersättning. Huruvida ränteskillnadsersättning ska betalas enligt de svenska reglerna beror på ränteläget. I normalfallet är ränteskillnadsersättningen lägre eller kan utebli helt om det allmänna ränteläget ökar. Om ränteläget i stället har sjunkit sedan räntebindningsperioden inleddes blir ränteskillnadsersättningen högre.

Reglerna för ränteskillnadsersättning och hur mycket låntagaren behöver betala varierar stort mellan olika länder. I USA, där det är möjligt att binda bolån på 30 år, är det vanligt att endast bolåneaktören är bunden av den bundna räntan. I delar av USA och Kanada har bolånekunden rätt att göra större amorteringar än avtalat utan att behöva betala ränteskillnadsersättning. Detsamma, om än på lägre nivå, gäller i England och Australien. I Tyskland behöver en bolånekund inte betala ränteskillnadsersättning om bostaden säljs eller om det gått mer än 10 år sedan lånet togs. I vissa andra länder räcker en förvarning någon månad innan ett lån återbetalas för att slippa ränteskillnadsersättningen. I Tyskland finns också en regel som säger att bolåneaktören endast får ta ut ersättning för sina kostnader, och i Frankrike får ersättningen inte överstiga 3 procent av det kvarvarande lånebeloppet. I Norge är beräkningen av ränteskillnadsersättningen symmetrisk, vilket innebär att bolånekunden har rätt att få ersättning om bolåneaktören skulle kunna låna ut de återbetalda pengarna till en högre ränta. (Lind och Engström, 2017).

Att välja att binda räntan kan ses som att låntagaren köper en försäkring mot höjda räntor. Priset för försäkringen är skillnaden mellan den rörliga och bundna räntan plus ränteskillnadsersättningen. Vid en normal räntekurva är en ränta bunden på en längre tid vanligtvis högre än en ränta med kortare bindningstid.

De nuvarande svenska bestämmelserna om ränteskillnadsersättning har mött viss kritik. Vi sammanfattar denna kritik nedan.

Kritik mot den svenska beräkningsmodellen

Ränteskillnadsersättningen har kritiserats av bland andra Lind och Engström för att inte vara tillräckligt konsumentorienterad (2017). De lyfter frågan om att möjliggöra rätten till så kallat säkerhets- och gäldenärsbyte, vilket innebär att låntagaren ska ha en mer uttalad rätt

att kräva att ett bolån ska kunna flyttas från en bostad (säkerhet) till en annan bostad utan att ränteskillnadsersättning ska behöva betalas och att låntagaren också ska kunna överlåta sitt lån med bunden ränta till en annan låntagare som tar över bostaden (säkerheten). Vidare vill de öppna för att låntagaren ska få större rätt att göra amorteringar utöver de avtalade utan att ränteskillnadsersättning ska behöva betalas och att ränteskillnadsersättning inte ska betalas vid vissa specifika händelser. De lyfter också frågan om att ersättningen inte ska innehålla en riskpremie eftersom lånet löses och risken därmed försvinner. Slutligen anser de att beräkningen av ersättningen ska göras mer transparent för att stärka konsumentens förhandlingsposition.

I protokollet från Finansiella stabilitetsrådet möte i juni 2021 problematiseras de korta räntebindningstiderna. Där lyfts dagens konstruktion för beräkning av ränteskillnadsersättning som en bidragande orsak till att låntagare med små marginaler väljer bort längre räntebindningstider.

Av en rapport där Europeiska kommissionen utvärderar det så kallade bolånedirektivet framgår att rätten att återbetala bostadskrediter i förtid har haft positiva effekter men att de villkor som är förknippade med detta och den ersättning som behöver betalas verkar avskräcka konsumenter från att utöva rätten att byta bostadskredit för att spara pengar (Europeiska kommissionen, 2014).

Räntegarantier

Ett annat tänkbart sätt att sänka riskerna i bolåneaktörernas utlåning, och därigenom kanske kunna använda lägre kalkylräntor än vad som är fallet i dagsläget, är att använda räntegarantier. En statlig räntegaranti av den typ som finns i det finska räntestödslånet skulle kunna fungera som en form av försäkring mot stigande räntor. Staten skulle då, på motsvarande sätt som i Finland, garantera hela eller delar av räntekostnaden som överstiger en viss räntenivå på en del av bolånet. I Finlands fall står staten för 70 procent av räntekostnaden på bolåneräntor över 3,8 procent. Garantin är begränsad till ett speciellt lån med ett maxbelopp, det så kallade räntestödslånet.

En sådan garanti bör sänka ränterisken och skulle därmed möjligen kunna föranleda en lägre kalkylränta i KALP-kalkylen. Det är bolåneaktörerna som bestämmer vilken kalkylränta som ska använ-

das men utredningen ser det som tänkbart att kalkylräntan skulle kunna anpassas utifrån nivån på en tänkbar statlig garanti och garantins löptid.

Ägarkapitalliknande lån

Ett sätt att minska låntagarens utgifter för ränta och amortering på bolånet är att delar av bostadsköpet finansieras med ett ägarkapitalliknande lån av den typ som finns i Storbritannien och på Island med ingen eller låg ränta samt ingen eller låg löpande amortering. I avsnitt 8.2.1 redogör vi för våra överväganden vad gäller möjligheten att utforma startlånet som ett ägarkapitalliknande lån. Som framgår där föreslår vi inte ett ägarkapitalliknande lån eftersom detta inte bedöms medföra ett tillräckligt konsumentskydd. Däremot skulle ett sådant lån kunna vara relevant för den andra tröskeln och svårigheten för många förstagångsköpare att ha en tillräcklig återbetalningsförmåga.

Ett ägarkapitalliknande lån av den typ som finns i Storbritannien och på Island minskar de löpande boendeutgifterna för bostadsköparen och skulle därför kunna underlätta för förstagångsköpare i KALP-kalkylen. Ett ägarkapitalliknande lån behöver inte medföra några löpande utgifter, eftersom det konstrueras så att det inte sker några löpande betalningar för ränta och amortering. Långgivaren är inte garanterad att få tillbaka hela det utlånade beloppet. I stället skulle det återbetalda beloppets storlek bero på värdeförändringen på bostaden. Ett ägarkapitalliknande lån skulle i normalfallet fördela risk mellan låntagare och långgivare efter ägarandelar och beroende på hur värdet på bostaden utvecklas kan avkastningen på lånet för långgivaren vara positiv eller negativ. Om man bedömer att ytterligare ersättning för risken krävs kan en ränta tas ut eller en asymmetri byggas in mellan lånets andel av bostadens köpeskillning och andelen av avkastningen till långgivaren vid en försäljning.

Ett sådant lån skulle underlätta för låntagaren att klara KALP-kalkylen eftersom det skulle kunna vara fritt från tvingande amorteringar och möjligen även räntor. Lånet skulle också kunna möjliggöra för låntagare att betala ett högre bostadspris utan att låntagaren passerar skuldkvotstaket.

4.2.4 Sammanfattning av den andra tröskeln

När vi talar om den andra tröskeln är det främst skillnaden mellan boendeavgift (som inkluderar amorteringar) och boendekostnad samt skillnaden mellan faktiskt betald ränta och den så kallade kalkylräntan som diskuteras. Genom amorteringskravet ska låntagaren vid vissa belåningsgrader enligt lag amortera 2 eller 3 procent på sitt bolån varje år. Denna amortering ligger med i kreditprövningen som något som låntagaren ska ha råd med. Den kalkylränta som i dag används i kreditprövning ligger någonstans mellan 6 och 7 procent, vilket alltså är betydligt högre än den faktiska räntan som låntagaren i dag betalar.

Det finns åtgärder som möjligen kan påverka kreditprövningen indirekt och underlätta för förstagångsköpare att komma över tröskeln till att anses ha en bättre återbetalningsförmåga. Utredningen har bland annat noterat ett begynnande samtal om hur bolån med längre räntebindingstider kan vara eftersträvarsvärt för både samhället i stort och för bolånetagare med snävare ekonomiska marginaler. En längre räntebindingstid sänker den faktiska risken för såväl långgivare som låntagare, och en fråga som diskuteras är om detta i sin tur kan få effekt på kalkylräntan. Finansinspektionen har signalerat att de ser med intresse på utvecklingen. En utmaning som uppstår vid längre räntebindingstider är dock den ränteskillnadsersättning som låntagaren kan behöva betala till långgivaren vid förtida lösningen av bolån, vilken av vissa bedömare inte anses vara tillräckligt konsumentvänlig.

Även en statlig räntegaranti kan åstadkomma en risksänkning liknande den som ett lån med längre räntebindingstid ger. Ett ägar-kapitalliknande lån likt det som finns i Storbritannien och Island kan i stället förbättra en konsuments återbetalningsförmåga genom att det löper med ingen eller låg ränta och inte kräver några amorteringar.

4.3 Kartläggning av kreditmarknaden för förstagångsköpare

Utredningen har i uppdrag att kartlägga bankers och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper i olika delar av landet. Resultatet av kartläggningen redovisas i detta avsnitt.

4.3.1 Övergripande om kartläggningen

Kartläggningen har gjorts genom att en enkät skickats ut till 15 bolåneaktörer. Av dessa har 14 aktörer svarat på enkäten. De som svarat på enkäten är såväl stora aktörer, medelstora aktörer och mindre aktörer på bolånemarknaden. Urvalet innehåller både traditionella aktörer som banker och nyare aktörer.

Bolåneaktörerna representerar en mycket stor del av den svenska bolånemarknaden. Flera aktörer i kartläggningen har verksamhet över hela landet medan andra är fokuserade på vissa segment av marknaden eller på en viss geografisk region. Genom ett diversifierat urval av bolåneaktörer speglar kartläggningen förekomsten av olika affärsmodeller och olika sätt att göra kreditprövningar. Utredningen bedömer att vi genom de inkomna svaren fått en representativ bild av villkoren på den svenska bolånemarknaden.

Svaren redovisas anonymiserat, alltså utan angivelse av namnen på de bolåneaktörer som lämnat svaren. Ofta redovisas den samlade bilden av hur aktörerna har svarat men i vissa fall redovisas även hur ett fåtal eller enskilda aktörer svarat.

4.3.2 Redogörelse för kartläggningen

Villkor som följer av kreditgivarnas egna affärsmodeller, interna riktlinjer med mera

De allra flesta av de tillfrågade bolåneaktörerna anger att deras egna affärsmodeller, kreditprövningsverktyg, interna riktlinjer och rutiner med mera inte innebär några annorlunda villkor för förstagångsköpare jämfört med övriga låntagare. De anger att kreditprövningen av alla låntagare görs utifrån samma grunder, oavsett om det är första gången kunden ska köpa bostad eller om kunden redan är inne på bostadsmarknaden. De anger också att de använder samma riktlinjer och rutiner för låntagare som är förstagångsköpare som för andra låntagare; det finns inga interna regelverk som gör att kreditprövningen är annorlunda för förstagångsköpare.

Något som lyfts fram av enstaka aktörer är att de ofta har mer information om de kunder som köper sin andra eller tredje bostad. De har ofta haft bolån hos bolåneaktören tidigare och det innebär att det finns en betalningshistorik för kunden att tillgå vid kredit-

prövningen. Det innebär dock ingen skillnad i de krav som ställs på förstagångsköpare jämfört med befintliga bolånetagare.

Någon bolåneaktör anger att unga förstagångsköpare kan tillåtas ha en något högre skuldsättningsgrad än övriga kunder. En annan aktör anger att det för förstagångsköpare finns en större benägenhet att godta medlåntagare, där det i normalfallet förväntas att medlåntagare ska behövas under en begränsad period, varefter lånet i sin helhet förväntas kunna övertas av den huvudsökande. Ytterligare en aktör anger att det i undantagsfall tillåts en viss lättnad i KALP-kalkylen för vissa mycket unga låntagare men att det görs i en mycket begränsad omfattning.

Närmare om vad som påverkar KALP-kalkylen och förstagångsköparnas förutsättningar att köpa en bostad

Bolåneaktörerna lyfter fram olika faktorer som de anser har störst betydelse för förstagångsköparnas förutsättningar att kunna köpa en bostad. Medan vissa lyfter fram kalkylräntan som starkt begränsande, särskilt för hushåll som vill köpa en dyrare bostad och ta stora lån, anser flera av aktörerna att det framför allt är amorteringskravet som gör att hushåll inte klarar kalkylen och därför inte beviljas det bolån de önskar. Några av aktörerna påpekar att det är den totala skuldsättningens storlek tillsammans med kalkylräntan och det gällande amorteringskravet som utgör den mest begränsande faktorn, där kalkylräntan tillsammans med ett maximalt amorteringskrav gör att kalkylen måste ta höjd för att ungefär 9–10 procent av låneskulden ska betalas per år. Några av aktörerna anser att andra schablonposter i kalkylen, till exempel levnadsomkostnader, skatt och låntagarnas inkomster, inte kan anses som begränsande i kalkylen; vad som i vissa fall kan anses vara begränsande är däremot om kalkylen inte tar hänsyn till förväntade inkomstökningar i närtid för unga låntagare.

Någon statistik över hur många förstagångsköpare som inte klarar kalkylen finns inte men en aktör anser att det är rimligt att anta att unga förstagångsköpare har svårare att klara kalkylkraven än personer och hushåll som har varit inne på bostadsmarknaden en längre tid och dessutom har hunnit ha en löneutveckling.

Flera aktörer lyfter fram amorteringskravet som en begränsande faktor i kalkylerna. Någon aktör anser att det är den skuldkvotsba-

serade delen av amorteringskravet som är mest begränsande medan en annan aktör anser att det i stället är den belåningsgradsbaserade delen som utgör största problemet.

Ett par aktörer lyfter fram bolånetaket och kravet på en kontantinsats som begränsande för kalkylen. Om förstagångsköpare under en period skulle kunna undantas från bolånetaket och kunna låna upp till högre belåningsgrad med bolån i stället för blacolån skulle deras möjlighet att klara KALP-kalkylen förbättras, enligt dessa aktörer.

Någon aktör anger att det ofta är betydande skillnader mellan förutsättningarna för ensamhushåll respektive för hushåll som består av två personer med varsin inkomst. För ensamstående behöver deras enda inkomst klara alla utgifter i KALP-kalkylen, vilket kan vara svårt. Ensamstående kommer också lättare över skuldkvotsgränsen i amorteringskravet, vilket innebär att de behöver klara en tuffare amortering i kalkylen och när de tar bolånen. Ett hushåll som består av två personer med varsin inkomst och som köper bostad tillsammans kan dela på fasta kostnader. Schablonutgifterna i kalkylen för ett par är inte dubbelt så stora som schablonutgiften i kalkylen för en ensamstående, vilket därmed ger ett par bättre förutsättningar att klara kalkylen.

En annan faktor som nämns som begränsande är när förstagångsköpare har för höga krav på den bostad de vill köpa och ibland ställer samma krav på sin bostad som de som redan är inne på bostadsmarknaden. Det finns också hushåll som före bostadsköpet har dragit på sig stora konsumtionskrediter som påverkar deras möjligheter att få ett bolån.

Närmare om statliga kreditregleringar och hur dessa påverkar förstagångsköparnas förutsättningar att köpa bostad

Bolånetaket och kravet på kontantinsats

Enligt bolåneaktörerna begränsar bolånetaket generellt möjligheterna för förstagångsköpare med litet sparkapital, oavsett inkomst. Ett par av aktörerna anser att kravet på kontantinsats utgör det *största* hindret för förstagångsköpare att komma in på den ägda bostadsmarknaden, medan andra menar att det är ett *betydande* hinder. Det är dock svårt för aktörerna att ange några precisa uppgifter över hur många förstagångsköpare som inte kan köpa en bostad på grund

av kravet på kontantinsats, bland annat för att de inte sparar uppgifter om kunder som fått avslag på sin låneansökan och för att många sannolikt inte ens ansöker om bolån om de bedömer sannolikheten att detta ska beviljas som låg eller obefintlig till följd av lågt eget sparande och avsaknad av föräldrar som kan stötta ekonomiskt.

I storstadsområdena är kontantinsatsen ett stort hinder för många, eftersom priserna på bostäder där är högre och kontantinsatsen därmed behöver vara större. Många förstagångsköpare har ett visst sparande men det räcker ofta inte till. Flera bolåneaktörer framhåller att det mot den bakgrunden har blivit nödvändigt för marknaden att göra vissa anpassningar. Några sätt att lösa situationen är att spara mer eller längre, ta hjälp av föräldrar eller andra släktingar eller att använda blancolån. Alla dessa alternativ har fördelar men även nackdelar, till exempel att det tar lång tid att spara, att föräldrarnas ekonomi försvagas eller att blancolån gör att det blir svårt att klara kalkylen i kreditprövningen. Vissa aktörer erbjuder finansiering av den egna kontantinsatsen genom erbjudande om blancolån.

När det gäller hur vanligt det är att förstagångsköpare använder blancolån som ett sätt att finansiera kontantinsatsen skiljer sig svaren åt. De flesta av de tillfrågade bolåneaktörerna anger att det förekommer men i relativt liten utsträckning, eftersom utgångspunkten är att kunden ska ha en kontantinsats på 15 procent. En aktör anger att den inte erbjuder blancolån vid bostadsköp medan en annan anger att de helst undviker att lämna blancolån, eftersom det medför en hög skuldsättning för hushållet. Någon aktör anger att om blancolån används så är det bara för att finansiera en mindre del av kontantinsatsen men sällan för att finansiera större delen.

Ett par aktörer menar att blancolån är vanligt förekommande när förstagångsköpare köper bostad. En aktör uppskattar att det förekommer för ungefär var fjärde hushåll, och ytterligare någon aktör anger att blancolån används i majoriteten av de bostadsköp som görs av förstagångsköpare. Flera av bolåneaktörerna påpekar att blancolån bara beviljas om det finns goda ekonomiska förutsättningar i hushållet.

Bolåneaktörerna har även beskrivit hur blancolån, om de används för att finansiera kontantinsatsen, påverkar KALP-kalkylen och därmed förstagångsköparnas möjligheter att få ett bolån. Nästan alla bolåneaktörer anger att sådana lån tynger kalkylen väsentligt och försämrar förutsättningarna jämfört med vanliga bolån. Räntorna på

blancolån är betydligt högre än för bolån, även om räntenivån skiljer sig åt mellan aktörerna. De flesta aktörer anger att för blancolån gäller maximalt en tioårig rak amortering. Sammantaget innebär det att användandet av blancolån medför att det ställs krav på relativt god inkomst hos låntagarna.

Amorteringskravet

Flera av bolåneaktörerna anger att amorteringskravet påverkar förstagångsköparnas kalkyler. Förstagångsköpare har ofta en mindre kontantinsats och kanske även lägre inkomst än de som är etablerade på den ägda bostadsmarknaden sedan tidigare. Men flera av aktörerna anger att de och deras kunder redan innan amorteringskravet infördes var inställda på att bolånen skulle amorteras. Vissa av dem anser därför att amorteringskravet inte gör så stor skillnad mot de krav som ställdes tidigare. Någon av aktörerna har dock framfört att det skärpta skuldkvotsbaserade kravet, som kan leda till ett totalt amorteringskrav på 3 procent av bolånet, innebär en förändring.

Vilken del av amorteringskravet som är mest betungande för förstagångsköpare skiljer sig åt beroende bland annat på vilken region man pratar om och framför allt hur höga bostadspriserna är i den regionen. Relationen mellan bostadspriserna och inkomsterna spelar roll. Det skärpta kravet innebär till exempel en tydlig begränsning för vissa förstagångsköpare i storstadsområdena men är sannolikt mindre begränsande i andra regioner i Sverige där priserna inte är lika höga. Någon av de aktörer som verkar utanför storstadsregionerna menar att det är det belåningsgradsbaserade kravet som påverkar mest, eftersom skuldkvoten i områden med lägre bostadspriser oftast inte är ett problem.

Det första amorteringskravet påverkar på ett sätt mer, eftersom det kan uppgå till 2 procent av bolånet årligen medan det skärpta kravet är maximerat till 1 procent. Men samtidigt var många förstagångsköpare redan innan det första kravet kom inställda på att spara eller amortera ett belopp som motsvarade kravet. I viss mån innebär det första kravet att ett frivilligt sparande byttes mot en tvingande amortering men det innebär inte någon annan anpassning av låntagarnas beteende. Vissa av aktörerna anser därför att det skärpta

skuldkvotsbaserade kravet kan anses ha medfört en större begränsning av förstagångsköparnas förutsättningar att kunna köpa en bostad.

En bolåneaktör menar att amorteringskravet har lett till en generellt sett lägre amorteringsnivå. Många hushåll var inställda på att amortera mer än de nivåer som anges i amorteringskravet innan kravet infördes men efter att kravet infördes är kunderna inställda på att amortera i enlighet med kravet, alltså högst 3 procent årligen. Detta ledde till en generellt lägre amortering.

Något som påverkats av amorteringskravet är att hushållen har mindre pengar för att snabbt betala av eventuella blacolån som används för finansiering av kontantinsatsen. Före amorteringskravet prioriterade kunderna att amortera bort blacolånet för att sedan, när det var slutbetalt, påbörja eller öka amorteringen på bolånet. Efter amorteringskravet har amorteringen fördelats mellan blacolån och bolån, vilket leder till en längre återbetalningstid på blacolånet.

Enligt vissa av svaren får det skuldkvotsbaserade amorteringskravet störst påverkan på förutsättningarna för ensamhushåll att ta bolån. Detta beror på att dessa hushåll oftare måste ta stora bolån i förhållande till sin inkomst för att ha råd att köpa en bostad. Dessa hushåll har också haft svårare att spara till en kontantinsats innan köpet.

En bolåneaktör anger att en effekt av det skärpta amorteringskravet är att medlåntagare, oftast föräldrar till förstagångsköparna, blir vanligare för att sänka skuldkvoten och därmed undkomma kravet i den delen.

Närmare om vilka hushåll av förstagångsköpare som oftast har problem att finansiera köpet av en bostad

I stort sett samtliga bolåneaktörer anser att de som oftast har problem att köpa en bostad är unga samt ensamstående som ska flytta från föräldrahemmet eller som tidigare bott i hyresrätt. Speciellt yngre ensamhushåll har svårt att få tillräckliga inkomster för att klara den kalkyl som krävs för att kunna köpa en bostad. Detta gäller i ännu högre grad för förstagångsköpare, som ofta behöver stora bolån för att klara bostadsköpet. Förstagångsköpare är dessutom ofta ensamhushåll och kalkylen blir därför ofta ansträngd eftersom en inkomst ska räcka till alla utgifter i kalkylen. Är det ett par med två

inkomster som vill köpa en bostad är sannolikheten större att kalkylen ser bättre ut.

Andra vanligt förekommande försvårande faktorer är om hushållet har lägre inkomst, om någon i hushållet studerar eller är arbetslös, om någon i hushållet saknar tillsvidareanställning eller om hushållet har blacolån sedan tidigare. Vissa aktörer lyfter fram att det är förstagångsköpare som saknar kapitalstarka föräldrar som har de största utmaningarna.

För hushåll med barn kan det vara särskilt svårt att köpa en lämplig bostad. Såväl ensamhushåll med barn som par med barn har svårare att få kalkylen att gå ihop, eftersom de som regel behöver en större bostad och dessutom får räkna med högre schablonkostnader i KALP-kalkylen. Ett typiskt hushåll som har sådana utmaningar är ett ungt par som bor i hyresrätt, som väntar barn och som därför behöver en större bostad. Om deras inkomster inte är höga och de kanske inte har hunnit spara ihop till en kontantinsats försämras möjligheterna att kunna köpa den bostad de behöver. En typ av hushåll som också ofta har problem är par med barn som bor i hyresrätt och som väljer att separera. Då kan det bli svårt att klara kalkylkraven på enbart en lön och det finns heller ingen reavinst att ta med in i det nya boendet.

Utmaningarna är störst på orter med medelhöga eller höga bostadspriser och generellt sett innebär flera barn att utmaningarna blir större eftersom bostaden behöver vara större. Varje barn påverkar också kalkylen i kreditprövningen. Således är det svårare för en familj med flera barn att skaffa en bostad, allt annat lika. Någon bolåneaktör påpekar dock att relativt få förstagångsköpare har barn. Det lyfts också att det i vissa delar av landet nästan krävs att man gjort bostadskarriär för att man ska kunna köpa en bostad som är stor nog för en familj.

Ett par bolåneaktörer som framför allt är verksamma utanför storstadsområdena tycker att det visserligen finns utmaningar med barn i hushållet men att det vanligtvis går att hitta en bostad som fungerar. I områden utanför storstadsområdena finns det ett större utbud av stora bostäder till lägre priser än i storstadsområdena. Även dessa aktörer lyfter dock att antalet barn i hushållet påverkar genom att det begränsar kundernas möjligheter att köpa exakt den bostad som de önskar. Det leder dock inte per automatik till problem med att låna till en bostad. Även här blir utmaningarna större för hushåll

med en inkomst, till exempel vid en separation eller skilsmässa där det finns hemmaboende barn.

Bolåneaktörerna har även besvarat en fråga om hushållets önskan att bosätta sig i en storstad, en mellanstor stad, en småstad eller på landsbygden påverkar möjligheterna att kunna köpa en bostad. Ett par av bolåneaktörerna tycker frågan är svår att svara på och framhåller i stället att det är priset på bostaden som har betydelse, inte var den ligger. Några av aktörerna lyfter fram att priserna generellt sett är högre i storstadsområden och att detta gör att det är svårare för förstagångsköpare att finansiera bostadsköp där. Någon aktör framhåller att snittinkomsterna visserligen är högre i storstäderna men att skillnaden inte är tillräcklig i relation till de kvadratmeterpriser som gäller i storstäderna. Detta gör att det är enklare för hushåll i småstäder och på landsbygden att finansiera köp av bostäder, förutsatt att de har en inkomst. Någon aktör anger att så länge det finns en fungerande arbetsmarknad ökar möjligheterna att köpa en bostad ju mindre orten är. Ett par av de aktörer som är verksamma utanför storstadsområdena anger att det är förhållandevis enkelt att finansiera ett bostadsköp i deras verksamhetsområde även för förstagångsköpare, på grund av de relativt låga bostadspriserna. Ett par av aktörerna lyfter dock fram att förstagångsköpare ofta vill bosätta sig centralt i en stad eller tätort och att de är beredda att betala för detta. Förstagångsköpare nöjer sig då med en lite mindre bostad. Förstagångsköpare köper sällan ett hus som första bostad.

En faktor som lyfts fram som viktig är att de som vill bosätta sig i en storstad ofta har svårare att få en hyresrätt som sitt första boende, vilket ökar behovet av att köpa det första boendet i ett tidigare skede i livet. Separationer och skilsmässor blir ett större problem i storstadsområden, eftersom det är svårt att hitta ett alternativt boende.

Någon aktör anser att priserna i en mellanstor stad också kan vara höga men att det där i högre utsträckning finns en fungerande hyresmarknad och en större differentiering av priserna på bostäder. Detta kan underlätta eftersom det möjliggör ett tidigareläggande av det första bostadsköpet.

5 Gällande rätt

5.1 Övergripande om relevanta lagar och regelverk

I det här kapitlet redogör vi för de lagar och andra regelverk som utgör det rättsliga ramverket för kreditprövningen och för företag som lämnar bolån. Syftet är att förklara de grundläggande rättsliga förutsättningarna för lämnandet av bolån i Sverige. Vi redogör även för de delar av EU-regelverket, reglerna för utställandet av statliga garantier, reglerna för skydd av personuppgifter och reglerna om sekretess som vi bedömer är relevanta för att förstå utredningens överväganden och förslag.

Den rättsliga ramen för svensk reglering av lån relaterade till bostäder utgörs av ett antal författningar, bland annat lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (LVB), konsumentkreditlagen (2010:1846) samt ett antal föreskrifter och allmänna råd. Till grund för dessa författningar ligger i huvudsak ett antal EU-direktiv, bland annat det så kallade bolånedirektivet¹. Dessutom finns den övriga EU-rätten och mer allmän reglering, till exempel kreditupplysningslagen (1973:1173) och dataskyddsförordningen².

Det finns flera olika företagstyper som får lämna bolån. Bankerna står för de allra flesta bolånen men därutöver lämnas bolån även av andra kreditinstitut samt av företag som har tillstånd att lämna bostadskrediter enligt LVB. För företag som vill lämna bolån gäller att tillstånd måste innehas enligt antingen LBF eller LVB. Dessa lagar innehåller även bemyndiganden som ger Finansinspektionen rätt att meddela föreskrifter som innehåller mer detaljerade regler för vissa

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

områden av företagens verksamhet, till exempel vad gäller kreditriskhantering.

De lagar som innehåller krav på tillstånd för att driva vissa verksamheter och hur de verksamheterna ska bedrivas, samt vissa angränsande lagar och därtill hörande föreskrifter, kallas ofta för näringsrättslig reglering. Den näringsrättsliga regleringen ställer bland annat krav på företagens kreditgivning, främst i syfte att säkerställa företagets egen riskhantering. Men den näringsrättsliga regleringen innehåller även bestämmelser som har till syfte att upprätthålla allmänhetens förtroende för företagen och skydda konsumenter. Ett av de viktigaste områdena som reglerna för företag som lämnar bolån tar sikte på är de kreditprövningar som ska göras av kunder som ansöker om lån. Kreditprövningarna regleras genom flera olika lagar och föreskrifter. Centralt för kreditprövningarna är att återbetalningsförmågan hos den som ansöker om lån ska prövas. Företagen har för detta ändamål även egna interna regler och rutiner för hur kreditprövningar ska utföras, bland annat använder de KALP-kalkyler. Varken den näringsrättsliga eller den övriga svenska regleringen anger dock detaljerade krav för hur en kreditprövning av enskilda låntagare ska göras. Det finns inte heller någon reglering av hur en KALP-kalkyl ska göras, till exempel vilken kalkylränta som ska användas.

De senaste dryga 10 åren har det i Sverige införts vissa särskilda regleringar av lämnandet av bolån – dels det så kallade bolånetaket, dels det så kallade amorteringskravet. Vi har redogjort för dessa regleringar i kapitel 4. Båda dessa regleringar har sin grund i den näringsrättsliga regleringen och riktar sig till företag som har tillstånd att lämna bolån. Som vi har redogjort för i kapitel 4 behöver både bolånetaket och amorteringskravet beaktas vid kreditprövningen.

Av betydelse för utredningen är även de gällande reglerna kring utställandet av statliga garantier. Dessa regler utgår från budgetlagen (2011:203) och förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. I förordningen finns bestämmelser i anslutning till 6 kap. 3–5 §§ budgetlagen.

Utredningens förslag kommer att föranleda behandling av personuppgifter. Därför redogörs även för reglerna om detta, inklusive dataskyddsförordningen och lagen (2017:218) med kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Vi beskriver även reglerna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt den så kallade banksekretessen som framgår av LBF.

5.1.1 Vissa centrala begrepp

När man förhåller sig till de olika regleringarna är det viktigt att känna till att definitionen av vad som är ett bolån skiljer sig åt mellan de olika författningarna. Både bolånetaket (FFFS 2016:33) och amorteringskravet (FFFS 2016:16) omfattar endast lån som lämnas mot säkerhet i en bostad i Sverige. Detta kan nog också sägas vara den traditionella definitionen av vad ett bolån är. Genom bolånedirektivet infördes dock bestämmelser i konsumentkreditlagen som anger att en så kallad bostadskredit är ett lån som lämnas mot säkerhet i en bostad eller ett lån som lämnas i syfte att förvärva eller behålla äganderätten till en bostad.³ Det som konsumentkreditlagen benämner som bostadskredit behöver alltså inte vara förenat med panträtt eller annan säkerhet i bostaden. Det innebär att så kallade blacolån, det vill säga lån som lämnas utan säkerhet i någon bostad eller annan egendom, är att betrakta som bostadskrediter enligt konsumentkreditlagen om dessa används för att förvärva eller behålla äganderätten till en bostad. Blacolån omfattas dock varken av bolånetaket eller amorteringskravet.

Det finns bolån som ibland kallas seniorlån eller kapitalfrigöringskrediter. Seniorlån är ett samlingsnamn för krediter som kan ha lite olika villkor men centralt för dessa är ofta att ingen amortering sker och att ingen ränta erläggs löpande utan ackumuleras och därmed ökar den totala skulden. En variant av seniorlån kan sägas vara det som kallas för kapitalfrigöringskrediter. Det är bolån där kreditfordran, som beskrivs i 4 § 4 stycket konsumentkreditlagen, ska betalas först i samband med att den egendom som utgör säkerhet överlåts med anledning av att låntagaren uppnår en viss ålder eller på grund av låntagarens sviktande hälsa eller död. Dessa krediter är undantagna från amorteringskravet.

5.2 Regelverk som ställer krav på tillstånd för att få driva verksamhet med bolån

I och med genomförandet av bolånedirektivet i Sverige infördes krav på tillstånd för företag som vill driva verksamhet med bostadskrediter i Sverige. Bolånedirektivet genomfördes i huvudsak genom änd-

³ Konsumentkreditlagen (2010:1846), 2 §.

ringar i konsumentkreditlagen och genom införandet av en ny lag, LVB. Enligt LVB krävs tillstånd från Finansinspektionen för att driva yrkesmässig verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning i fråga om bostadskrediter till konsumenter. För företag som har tillstånd enligt LBF gäller inte kravet på tillstånd enligt LVB men de måste följa ett antal av de krav på verksamheten som framgår av LVB. De företag som i dagsläget får lämna bostadskrediter, det vill säga den vidare definitionen av lån till förvärv av bostäder, till konsumenter är alltså företag som har tillstånd enligt LBF eller LVB.

Bolånedirektivet syftar till att främja en välfungerande inre marknad för bostadskrediter med ett högt konsumentskydd. Samtidigt ska den finansiella stabiliteten säkerställas. För att uppnå dessa syften skapades en gemensam rättslig ram för bostadskreditavtal inom EU. Avsikten var att konsekventa, flexibla och rättvisa bostadskrediter ska bidra till en effektiv och konkurrenskraftig inre marknad samtidigt som en hållbar utlåning främjas. Något regelverk om bostadskrediter till konsumenter hade inte tidigare funnits på EU-nivå. Det konsumentkreditdirektiv⁴ som antogs 2008 gäller i princip inte för bostadskreditavtal. Bolånedirektivet utgår dock i flera avseenden från konsumentkreditdirektivets innehåll och struktur.

När bolånedirektivet skulle genomföras i Sverige konstaterades att konsumentkreditdirektivet huvudsakligen genomförts i svensk rätt genom konsumentkreditlagen (Proposition 2015/16:197, s. 2). Lagen innehåller bestämmelser om bland annat god kreditgivningssed, information till konsumenten innan kreditavtal ingås, kreditprövning, ränta och avgifter, betalning av skulden i förtid samt skyldigheter för kreditförmedlare. En utgångspunkt vid genomförandet av konsumentkreditdirektivet var att de nya reglerna skulle gälla också för kreditavtal som faller utanför konsumentkreditdirektivets tillämpningsområde, om inte särskilda skäl talade emot det. Även de avtal om bostadskrediter som undantas från konsumentkreditdirektivets tillämpningsområde kom därför att omfattas av konsumentkreditlagens generella tillämpningsområde. (Proposition 2009/10:242, s. 33).

När bolånedirektivet sedan skulle genomföras i Sverige fanns alltså redan vissa frågor reglerade i konsumentkreditlagen. Men bolånedirektivet innebar ändå att vissa förändringar i konsumentkre-

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG.

ditlagen gjordes. Det gjordes lagändringar som bland annat innebär att konsumenten ska få tydligare information, bättre insyn i hur räntan bestäms och minst 7 dagars betänketid att överväga ett erbjudande om en bostadskredit. Konsumenten ska också få ett förslag till en amorteringsplan.

Utöver att ändringar gjordes i konsumentkreditlagen när bolånedirektivet genomfördes i Sverige infördes även en ny näringsrättslig lag om verksamhet med bostadskrediter, LVB. Lagen innebär bland annat att näringsidkare som lämnar eller förmedlar bostadskrediter behöver tillstånd och står under tillsyn av Finansinspektionen. Vidare ska dessa ha personal med tillräcklig kunskap och kompetens. Lagen innehåller även regler för rådgivning avseende bostadskrediter; till exempel införs ett förbud för den som utger sig för att lämna oberoende rådgivning att ta emot ersättning från någon annan än konsumenten. För att få tillstånd krävs bland annat att det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med lagen och andra relevanta författningar samt att ägarna och ledningen i företaget bedöms som lämpliga. Även utländska kreditgivare som driver verksamhet genom filial i Sverige kan få tillstånd enligt LVB att lämna bostadskrediter. Ofta används begreppet bostadskreditinstitut för att benämna de företag som har tillstånd enligt LVB att lämna bostadskrediter.

Före tillkomsten av LVB var det nästan uteslutande kreditinstitut, vilket är ett samlingsnamn för företag som har tillstånd enligt LBF, som lämnade lån mot säkerhet i en bostad. Det var även tillåtet för vissa andra typer av företag att lämna sådana lån men i praktiken var det mycket ovanligt. Genom LVB blev det alltså tydligt att även andra kategorier av företag än kreditinstitut kunde lämna bostadskrediter. Som ett resultat av detta har nya bolåneaktörer tillkommit på den svenska marknaden och konkurrensen har hårdnat.

De företag som omfattas av LBF kallas med ett samlingsnamn för kreditinstitut och omfattar banker och kreditmarknadsföretag. Begreppet banker omfattar i sin tur bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker. Här kan nämnas att de banker som har ordet sparbank i sitt firmanamn ibland bedrivs i form av bankaktiebolag och ibland i form av den ursprungliga associationsformen sparbank. En bank som har ordet sparbank i sitt firmanamn men som i strikt juridisk mening är ett bankaktiebolag har genomgått en ombildning. Be-

greppet kreditmarknadsföretag omfattar kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsföreningar.

Både kreditinstituten och bostadskreditinstituten omfattas av ett antal rörelseregler för sin verksamhet. Enligt LBF gäller till exempel krav på sundhet och genomlysning. Syftet med sundhetsbestämmelsen är att kreditinstituten ska hålla en sådan kvalitetsnivå i sin rörelse att förtroendet för marknaden kan upprätthållas, och bland de områden som berörs är institutets uppträdande i förhållande till sina kunder (Proposition 2002/03:139, s. 531). Sundhetsregeln kommer att beröras igen senare, eftersom den ligger till grund för bolånemarketen. För de företag som omfattas av LVB ställs det i 4 kap. 1 § krav på de ska handla hederligt, rättvist, transparent och professionellt med beaktande av konsumentens rättigheter och intressen.

Även om LBF och LVB skiljer sig något åt i formuleringar omfattas de olika företagstyperna av likvärdiga krav på att skydda konsumenterna och ta tillvara deras intressen. Denna likvärdighet säkerställs även genom regler i konsumentkreditlagen. Denna lag gäller för alla företagstyper som omfattas av LBF och LVB.

Regelverken för kreditinstituten respektive bostadskreditinstituten skiljer sig dock åt i vissa avseenden. Kreditinstituten, alltså de företag som omfattas av LBF, omfattas av ett mycket omfattande regelverk för riskhantering samt kapital- och likviditetskrav. Det är också endast dessa företag som har rätt att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, till exempel insättningar på konto, samtidigt som de ägnar sig åt kreditgivning som huvudsaklig verksamhet. Regelverket om kapital och likviditet beskrivs översiktligt i avsnitt 5.4 tillsammans med en beskrivning av kapitalkraven för bolån.

5.3 Regleringen av kreditprövningar

Grundläggande bestämmelser om konsumentkrediter finns i konsumentkreditlagen. I lagen finns de bestämmelser som genomför konsumentkreditdirektivet. Många av bestämmelserna i lagen har även förts över i sak oförändrade från den tidigare konsumentkreditlagen från 1992. Även delar av bolånedirektivet genomförs genom bestämmelser i konsumentkreditlagen.

Med utgångspunkt i konsumentkreditlagen har både Konsumentverket och Finansinspektionen meddelat allmänna råd som i

vissa avseenden specificerar den konsumentskyddande regleringen. Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter gäller tillämpningen av vissa bestämmelser i konsumentkreditlagen. Konsumentverkets allmänna råd om kreditprövning är avsedda för krediter som erbjuds dels av företag som driver verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, dels av bolag som lämnar krediter men som inte står under Finansinspektionens tillsyn.

Ett grundläggande krav som ställs i konsumentkreditlagen är att långivaren, enligt 6 §, ska iaktta god kreditgivningssed. Bestämmelsen har tillkommit för att betona kreditgivarnas ansvar gentemot konsumenterna. Den utgör dessutom en grundval för lagens mer konkreta regler och inträder som en utfyllande norm när det gäller kraven på näringsidkarens handlande i situationer som inte närmare har reglerats i lagen eller i avtalet. I kravet på god kreditgivningssed ligger att kreditgivaren ska handla omdömesgillt och ansvarsfullt mot konsumenten. Kreditgivaren måste agera med utgångspunkt från att kreditavtal ofta har stor betydelse för kundens ekonomiska förhållanden. Kreditgivarens ansvar omfattar vidare att försöka medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående med hänsyn tagen till deras inkomster och övriga ekonomiska förhållanden. I kravet på god kreditgivningssed inbegrips även kundens berättigade anspråk på information och att näringsidkaren iakttar måttfullhet i sin marknadsföring.

När den nya konsumentkreditlagen tillkom 2010 behölls kravet på god kreditgivningssed, och det betonades att näringsidkaren ska ge konsumenten de förklaringar hen behöver för att kunna avgöra om det aktuella kreditavtalet passar personens behov och ekonomiska situation. Det som krävs för att skyldigheten ska anses ha fullgjorts är att näringsidkaren ger samtliga förklaringar som just den konsumenten behöver. Förklaringarna måste alltså anpassas utifrån konsumentens behov i det enskilda fallet.

Utöver kravet på god kreditgivningssed gäller mer konkreta bestämmelser om kreditprövningen och konsumentens återbetalningsförmåga. Av 12 § konsumentkreditlagen framgår att en näringsidkare ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad hen åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. När bestämmelsen infördes angavs att avsikten var att be-

tona näringsidkarens ansvar för att medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående i förhållande till inkomster och övriga ekonomiska förhållanden. (Proposition 2002/03:139, s. 454).

Vad gäller bostadskrediter specificeras det i 12 a § konsumentkreditlagen att näringsidkaren på ett lämpligt sätt ska kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma konsumentens ekonomiska förutsättningar att fullgöra åtagandet enligt kreditavtalet. Konsumenten ska också på ett klart och begripligt sätt informeras om vilka handlingar och uppgifter i övrigt som hen behöver lämna för kreditprövningen och om att brister i detta avseende kan leda till att bostadskrediten inte beviljas. Av samma bestämmelse framgår att kreditprövningen inte till övervägande del får grunda sig på att den avsedda säkerhetens värde överstiger kreditbeloppet eller att säkerheten antas komma att stiga i värde. Detta gäller dock inte för så kallade kapitalfrigöringskrediter.

Dessa grundläggande krav på kreditprövningen och på god kreditgivningssed har specificerats i Finansinspektionens allmänna råd (2014:11) om krediter i konsumentförhållanden. Enligt dessa råd gäller att en långgivare bör bedöma en konsuments ekonomiska förutsättningar utifrån hans inkomster, tillgångar, utgifter och skulder samt eventuella borgensåtaganden. Kreditprövningen bör grundas på ett skriftligt underlag eller på andra tillförlitliga uppgifter, till exempel en kreditupplysning. Här finns även kravet på att upprätta en KALP-kalkyl (benämnd boendekostnadskalkyl i de allmänna råden) och enligt de allmänna råden bör en långgivare upprätta en sådan som en del av sin bedömning av en konsuments återbetalningsförmåga.

Exakt hur en sådan kalkyl ska göras är dock inte angivet, vare sig i lag eller i allmänna råd. Långgivarna har därmed viss frihet att använda den kalkylränta och de schabloner för kostnader som långgivarna anser nödvändiga. Därför skiljer sig långgivarnas kalkyler något åt. Vid kreditprövningen behöver även hänsyn tas till de krav på konstantinsats och amortering som införts genom bolånetaket och amorteringskravet.

I den näringsrättsliga regleringen finns också bestämmelser som handlar om företagets kreditgivning. Bestämmelserna om riskhantering i LBF innebär att kreditinstituten måste identifiera, mäta, styra och kontrollera sina risker samt att de ska se till att deras kreditrisker, marknadsrisker, operativa risker och andra risker samman-

taget inte äventyrar deras förmåga att fullgöra sina förpliktelser.⁵ Det ställs också enligt LBF krav på kreditinstituten att pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kommer att bli fullgjorda och bara bevilja en kredit om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli det.⁶

Finansinspektionen har också meddelat föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2018:16) som specificerar vilka krav på god riskhantering som ställs på kreditinstituten i deras kredithantering. Där anges bland annat i 4 kap. 4 § att kreditprövningen ska göras på ett underlag som ger en god bild av låntagarens återbetalningsförmåga, ställda säkerheter och andra minskningar av kreditrisken. Det anges också att kreditprövningen ska göras framåtblickande, med utgångspunkt i tillgänglig historik.

5.3.1 Bolånetak och amorteringskrav

Under de senaste dryga 10 åren har det i Sverige tillkommit nya kreditregleringar. Det handlar dels om bolånetaket, dels om amorteringskravet. Bolånetaket är en reglering som innebär att banker och andra bolåneföretag behöver ställa krav på att låntagare har en kontantinsats på åtminstone 15 procent när de köper en bostad. Amorteringskravet är en reglering som innebär att banker och andra bolåneföretag måste ställa krav på amortering av bolån i vissa situationer. Både bolånetaket och amorteringskravet har sin grund i det näringsrättsliga regelverket.

Bolånetaket

Bolånetaket har införts genom allmänna råd beslutade av Finansinspektionen⁷ och bygger på de övergripande krav om bland annat sundhet som finns i 6 kap. 4 § LBF och 4 kap. 1 § LVB. De allmänna råden anger att bolån bör begränsas så att belåningsgraden inte överstiger 85 procent när lånet lämnas.

När bolånetaket infördes år 2010 var inte oron för stora kreditförluster i bankerna anledningen; Finansinspektionen, som beslu-

⁵ LBF 6 kap. 2 §.

⁶ LBF 8 kap. 1 §.

⁷ De ursprungliga råden beslutades 2010. Regleringen har överförts i nya allmänna råd som meddelades av Finansinspektionen 2016 (FFFS 2016:33).

tade om de allmänna råden, ansåg att låntagarnas betalningsförmåga överlag var god. Finansinspektionen bedömde också att långivarna var tillräckligt konservativa i sina bedömningar och tog höjd för höjda räntor i sina KALP-kalkyler. Inspektionen ansåg vidare att de schabloner som användes för levnadsomkostnader överlag var tillräckligt tilltagna. De stresstester som Finansinspektionen gjorde visade att det skulle krävas ett mycket kraftigt fall i både bostadspriser och hushållens betalningsförmåga för att den finansiella sektorn skulle drabbas av kreditförluster i någon betydande omfattning. Det ansågs inte att bolånen, eller skuldsättningen generellt, utgjorde något hot mot den finansiella stabiliteten i Sverige. Däremot var myndigheten bekymrad över allt högre belåningsgrader och därmed ökande konsumentrisker. En väsentlig andel av bolånetagarna hade belåningsgrader på över 90 procent. De olika bolåneföretagen hade dessutom olika interna regler för hur mycket säkerheterna kunde belånas där denna gräns varierade mellan 75 och 95 procent av bostadens bedömda marknadsvärde.

I motiven för regleringen angavs att hushållens belåningsgrad och totala skuldsättning var avgörande för deras motståndskraft mot prisfall. Finansinspektionen konstaterade att bufferten mot nedgångar hade minskat, och det var inte bara prisfall på bostäder man var bekymrad över utan även över att hushållen var känsliga för räntehöjningar. Med en högre skuldsättning, särskilt om lånen har rörlig ränta, blir kraften i eventuella räntehöjningar större. Finansinspektionen konstaterade att andelen som valde att ha rörlig ränta ökade. Finansinspektionen konstaterade också att lånevillkoren de senaste åren blivit allt mer generösa, och att amorteringsfrihet blev allt vanligare. (FFFS 2010:2, s. 5–6).

Målet med regleringen var därför att motverka en osund utveckling på bolånemarknaden och stärka konsumentskyddet. Finansinspektionen såg en fara i att bolåneföretagen kunde komma att använda höga belåningsgrader som konkurrensmedel som i förlängningen kunde leda till oacceptabla risker för konsumenterna och skada förtroendet för kreditmarknaden. Genom att begränsa möjligheterna att belåna bostaden ville man minska andelen hushåll med mycket hög skuldsättning. (FFFS 2010:2, s. 7–8).

Bolånetaket är, som ovan angetts, inte reglerat genom föreskrifter utan genom allmänna råd, och allmänna råd gäller enligt principen att råden ska följas om inte syftet med den bakomliggande be-

stämelsen kan uppfyllas på något annat sätt. Ett syfte med att använda allmänna råd var att regleringen skulle fungera med alternativa sätt att uppnå det konsumentskydd man ville åstadkomma. Bolånetaket och det övriga regelverket tillåter alltså att andra lösningar än en kontantinsats på 15 procent används för att uppnå det konsumentskydd som eftersträvas genom taket. I beslutspromemorian till bolånetaket pekar Finansinspektionen på att försäkringslösningar använts i både Kanada och Hong Kong, att belåningsgraden i dessa länder är begränsad till 75 respektive 70 procent och att dessa gränser endast får överstigas om låntagaren tecknar en försäkring.

I beslutspromemorian till bolånetaket anges att de berörda företagen får avgöra om det i en enskild situation är förenligt med såväl sund kreditgivning som god kreditgivningssed att göra avsteg från de allmänna råden. Sådana avsteg bör dock bara ske om syftet med de allmänna råden och sundhetsregeln fortfarande är uppfyllt. Finansinspektionen betonade att det var behovet av flexibilitet och möjligheten till alternativa åtgärder som låg till grund för myndighetens beslut att införa bolånetaket genom allmänna råd i stället för genom föreskrifter. Som tänkbara alternativa åtgärder nämndes en prisfallsreglering och ett amorteringskrav. (FFFS 2010:2, s. 12–13)

Amorteringskravet

Amorteringskravet kommer till uttryck i lagbestämmelser i 6 kap. 3 b § LBF och 4 kap. 12 a § LVB, som anger att instituten ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och som motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen, samt föreskrifter från Finansinspektionen (FFFS 2016:16) som specificerar kravet. Amorteringskravet kan sägas bestå av två delar:

- Den första delen utgår från belåningsvärdet på bostaden och innebär att 2 procent av bolånet ska amorteras om belåningsgraden överstiger 70 procent samt att 1 procent av bolånet ska amorteras om belåningsgraden ligger mellan 50 och 70 procent.
- Den andra delen utgår från låntagarnas samlade bolån i förhållande till deras bruttoinkomster (skuldkvoten) och innebär att 1 procent av bolånet ska amorteras om skuldkvoten överstiger 450 procent.

Sammanlagt kan amorteringskravet alltså innebära att 3 procent av bolånet måste amorteras varje år.

När Finansinspektionen 2016 införde den första delen av amorteringskravet (den som bygger på belåningsgrad) resonerade myndigheten i huvudsak enligt följande: Bolån fyller en viktig funktion i ekonomin genom att göra det möjligt för hushåll att förvärva en bostad och att använda framtida inkomster för att betala för den. Därigenom slipper hushållen spara till hela utgiften för en bostad innan förvärvet kan ske. Men hushållens skuldsättning, som till största delen består av bolån, skapar även risker för den svenska samhällsekonomin. Internationella erfarenheter tyder på att hushåll med hög belåningsgrad är mer benägna att väsentligt ändra sitt konsumtionsbeteende vid ekonomiska störningar, vilket i sin tur kan skapa och förstärka lågkonjunkturer. Det beror på att dessa hushåll kan vara känsliga för störningar, till exempel högre räntor, bostadsprisfall eller inkomstbortfall. Finansinspektionen anförde vidare att en stigande andel nya bolånetagare i Sverige tar bolån som överstiger 50 procent av bostadens värde. Samtidigt hade Finansinspektionen observerat att det var vanligt med amorteringsfria bolån för dem med belåningsgrader som uppgår till 50–70 procent. Bedömningen var därför att de makroekonomiska riskerna kopplade till hushållens skuldsättning ökade. Myndigheten ansåg att en ökad amortering av bolån säkerställer att dessa högt belånade hushåll på sikt minskar sin belåning och att riskerna därigenom minskar.

När den andra delen av amorteringskravet infördes år 2018 anförde Finansinspektionen på liknande sätt att riskerna kopplade till hushållens skulder primärt handlade om att högt skuldsatta hushåll kan komma att dra ner sin konsumtion kraftigt vid en makroekonomisk störning. Enligt Finansinspektionen fick denna bedömning stöd av utländska erfarenheter från finanskrisen 2008–2009. Finansinspektionen anförde att om många hushåll samtidigt drar ner sin konsumtion kan det förstärka en ekonomisk nedgång. Utvecklingen med höga och stigande skuldkvoter, det vill säga lån i förhållande till inkomst, bland många låntagare innebar därför enligt Finansinspektionen en förhöjd makroekonomisk risk. (FFFS 2017:23).

Finansinspektionen konstaterade att skuldkvoten hade fortsatt att öka i bolånestocken efter införandet av den första delen av amorteringskravet. Det innebar enligt Finansinspektionen att hushållens skulder fortsatte att växa betydligt snabbare än deras inkomster.

Finansinspektionen pekade på att det finns studier som tyder på att hushåll med höga skuldkvoter är mer känsliga för inkomststörningar än hushåll med lägre skuldkvoter och att deras analyser visade att sambandet mellan hushållens skuldkvoter och belåningsgrader är relativt svagt. Finansinspektionen bedömde därför sammanfattningsvis att den då befintliga delen av amorteringskravet inte hade en tillräckligt dämpande effekt på hushållens skuldkvoter över tid och därför behövde kompletteras.

5.4 Kapital- och likviditetskrav

5.4.1 Allmänt om kapital- och likviditetskrav

Regelverket som handlar om god riskhantering och krav på visst kapital och viss likviditet är mycket komplext och detaljerna i det är inte av direkt relevans för utredningen men dessa krav påverkar kreditinstitutens kreditprövning och räntesättning. Generellt sett är det dyrare att finansiera utlåning med eget kapital än med lånade medel. Om kapitalkraven höjs innebär det med andra ord att priset på utlåningen (räntan) behöver vara högre för att banken ska klara sina avkastningsmål.

Det är kreditinstitutet, alltså banker och kreditmarknadsföretag samt i viss utsträckning värdepappersbolagen, som omfattas av kraven på visst kapital och viss likviditet. En viktig anledning till den betydligt mer omfattande regleringen av kreditinstitutens riskhantering och av deras kapital och likviditet, som alltså även påverkar deras kreditgivning, är att dessa har rätt att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten. Det är dessutom bara insättningar hos kreditinstitut som omfattas av den statliga insättningsgarantin, vilken gör att de allra flesta privatpersoner som lånar ut pengar till kreditinstitutet kan vara säkra på att få tillbaka sina pengar. En annan viktig skillnad mellan kreditinstitut och bostadskreditinstitut är att den förra kategorin har möjlighet att få tillstånd av Finansinspektionen att ge ut säkerställda obligationer.

Möjligheten att dels ta emot insättningar från allmänheten med stöd av insättningsgarantin, dels ge ut säkerställda obligationer innebär att kreditinstitutet har betydligt bättre tillgång till finansiering än till exempel bostadskreditinstitutet. Detta leder till att kreditinstitutet generellt sett är betydligt större än andra finansiella företag.

Sedan de grundläggande kraven på kreditinstitutens riskhantering samt kapital och likviditet infördes har regelverket vuxit och blivit mer detaljerat och komplicerat – inte minst efter den globala finanskrisen 2008–2009 som visade att det fanns brister i regelverket om kapitaltäckning för kreditinstituten och värdepappersbolag. Förutom att instituten hade för lite kapital av tillräckligt god kvalitet hade många av dem otillräckliga likviditetsbuffertar. Dessutom fanns det hos enskilda institut tydliga obalanser mellan skulders och tillgångars löptider, där kortfristiga skulder i alltför stor utsträckning finansierade långsiktiga och illikvida tillgångar. Det resulterade i att även välkapitaliserade institut fick likviditetsproblem när viktiga finansieringskällor föll bort. Framväxten av stora gränsöverskridande koncerner och affärsförbindelserna mellan institut innebar också att krisen fick stora spridningseffekter globalt.

Under 2008 påbörjades ett arbete på global nivå med att se över det internationella ramverket om kapitaltäckning, och i december 2010 kom den så kallade Baselkommittén med ett förslag till ett nytt ramverk om kapitaltäckning – Basel 3-överenskommelsen. Det övergripande syftet med denna överenskommelse var att stärka institutens förmåga att stå emot förluster och att minska sannolikheten för nya finansiella kriser. Det nya ramverket innebar såväl en höjning av kapitalbasen som skärpta krav på vilken sorts kapital som får räknas in i institutens kapitalbas.

Inom EU har stora delar av Basel 3-överenskommelsen genomförts genom tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. Tillsynsförordningen innehåller krav på kapitaltäckning för vissa risker (så kallade pelare 1-krav), stora exponeringar, offentliggörande av information, bruttosoliditet och likviditet. Förordningen är direkt tillämplig i svensk rätt och har i svensk rätt kompletterats av lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag. Kapitaltäckningsdirektivet innehåller bland annat regler om auktorisation, gränsöverskridande verksamhet, krav på buffertar och organisation, tillsyn och ingripanden. I lagen (2014:966) om kapitalbuffertar finns bestämmelser som i svensk rätt genomför direktivets regler om olika kapitalbuffertar.

Som ett resultat av finanskrisen år 2008–2009 har det för kreditinstituten även tillkommit ett regelverk om krishantering och resolution. Detta regelverk syftar till att kostnaden för att återkapitalisera institut som fallerat men som anses systemviktiga ska bäras av

ägare och borgenärer till instituten, inte av skattebetalarna. Regelverken om krishantering och resolution är inte av betydelse för utredningen, varför de inte beskrivs ytterligare.

5.4.2 Närmare om kapitalkrav för bolån

Reglerna för hur mycket kapital som banker och andra institut måste hålla för sina exponeringar bygger i huvudsak dels på vilken riskvikt som är tillämplig för respektive exponering, dels på de kapitalkrav som sedan appliceras på det riskvägda exponeringsbeloppet. Kravet på kapitaltäckning av bolån ser dock delvis olika ut för olika företag, beroende på vilka tillstånd som företaget har. Vissa banker har tillstånd att använda så kallade interna kreditriskmodeller för beräkning av fallissemang med mera, kopplat till sin stock av bolån. Detta kan möjliggöra för dessa företag att använda en lägre riskvikt än de banker som inte har tillstånd att använda sådana modeller. För bland annat bolån gäller dock ett så kallat riskviktsgräns som utgör den lägsta riskviktsnivå som får åsättas ett bolån. Finansinspektionen har genom beslut (senast den 16 december 2021) bestämt att riskviktsgränsen för bolån ska vara 25 procent.

5.5 EU:s inre marknad, inklusive statsstödsreglerna

De grundläggande reglerna om EU:s inre marknad och EU:s statsstödsregelverk beskrivs här med anledning av att utredningen föreslår en statlig kreditgaranti riktad till bolåneaktörer. Regelverket är relevant för att kunna bedöma om en sådan garanti kan utgöra ett otillåtet statsstöd.

5.5.1 EU:s inre marknad och de fyra friheterna

Enligt EUF-fördraget har gemenskapen bland annat till uppgift att upprätta en gemensam marknad. För att uppnå detta mål har gemenskapen att verka för att upprätta en inre marknad som kännetecknas av avskaffande av handelshinder mellan medlemsstaterna och fri rörlighet inom hela unionen för varor, tjänster, personer och kapital.⁸

⁸ En mer utförlig redogörelse för de fyra friheterna finns t.ex. i SOU 2017:30 s. 203 ff.

De fyra friheterna ska säkerställa likabehandling samt likvärdiga möjligheter till marknadstillträde för unionens medlemmar. De ovan redovisade rörelsereglerna bygger till stor del på olika EU-direktiv som är ett resultat av arbetet att säkerställa en sådan likabehandling.

Grundläggande för att de bestämmelser som behandlar de fyra friheterna ska bli tillämpliga är att handeln mellan medlemsstaterna måste påverkas, eller i vart fall riskera att påverkas, av de handelsbegränsningar som uppställs. I de fall alla relevanta omständigheter är begränsade till en medlemsstats rent inre förhållanden utan några egentliga externa beröringspunkter till andra medlemsstater, eller där det inte är fråga om någon ekonomisk verksamhet, är fördragets bestämmelser generellt sett inte tillämpliga.

Enligt EU-domstolens rättspraxis ska varje åtgärd som innebär att utövandet av friheterna förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt anses som sådana inskränkningar.⁹ Nationella åtgärder som inskränker utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av fördraget kan enligt EU-domstolen vara berättigade endast om de uppfyller fyra förutsättningar, nämligen att de ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas genom dem samt inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

5.5.2 Statsstöd

EUF-fördragets regler om statligt stöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns i artiklarna 107–109 i fördraget och de har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom gemenskapen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Statliga åtgärder ska inte ge vissa företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel, eftersom det i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Bestämmelserna omfattar stöd från offentliga aktörer, till exempel stat, kommuner och regioner, till en verksamhet som bedrivs på en mark-

⁹ Se bl.a. dom av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, Kommissionen mot Italien, REG 2002, s. I-305, punkt 22, och av den 30 mars 2006 i mål C 451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, REG 2006, s. I 2941, punkt 31.

nad. I likhet med konkurrensreglerna i övrigt är det Europeiska kommissionen som svarar för övervakningen av statsstödsreglerna.

Enligt Tillväxtverket (2020) kan Artikel 107.1 i EUF-fördraget sammanfattas som att fyra kriterier måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska utgöra statsstöd:

1. Statliga/offentliga medel ska tas i anspråk. Enligt statsstödsreglerna räknas alla statliga eller offentliga medel som nationella myndigheter förfogar över som statliga medel.
2. Företag ska få en ekonomisk fördel. Kriteriet om ekonomisk fördel är uppfyllt när statliga/offentliga medel lämnas i form av stöd i pengar, men omfattar även annat stöd som innebär att företag slipper kostnader som de annars skulle ha haft för att uppnå avsedda ändamål. EU-rättsligt sett är ett ”företag” en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett juridisk form.
3. Stöd ska vara selektivt/konkurrenspåverkande. Stödet ska gynna vissa företag framför andra, dvs vissa får en ekonomisk fördel. Det kan exempelvis vara fråga om stöd som riktar sig till företag i vissa branscher.
4. Handeln mellan EU-medlemsstaterna ska beröras. Stödet omfattas av statsstödsreglerna när stödet gynnar företag vars verksamhet äger rum på en marknad där handel förekommer mellan EU:s medlemsstater. Enligt praxis är det förhållandevis låga krav för att kriteriet ska vara uppfyllt.

I bedömningen av huruvida kriterierna är uppfyllda ska åtgärdens ekonomiska effekter beaktas, snarare än dess syfte. De åtgärder som kan utgöra statligt stöd kan se olika ut. Det kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller minskade offentliga avgifter och skatter. Ytterligare exempel kan vara icke marknadsmässiga avkastningskrav på offentligt ägda bolag eller försäljning av offentlig egendom på icke marknadsmässiga villkor.

Enligt förarbetena till den svenska budgetlagen finns det generellt sett anledning att betrakta statliga garantier och utlåning med statliga medel till företag som statligt stöd. Som utgångspunkt är det därför nödvändigt att beakta EU:s statsstödsregler när villkor för statliga garantier och lån utformas. Vid bedömningen av om det är fråga om

statligt stöd med hänsyn till EU:s statsstödsregler är den avgörande frågan huruvida lån- eller garantitagaren får en ekonomisk fördel som inte hade uppstått om marknadsmässiga villkor skulle ha tillämpats. Finns en sådan ekonomisk fördel spelar det inte någon roll om stödet kallas lån, garanti eller bidrag. (Proposition 2010/11:40, s. 74).

5.6 Bestämmelser om statliga garantier

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen gäller att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Det framgår där att regeringen inte utan att riksdagen har medgett det får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Detta innebär att det är riksdagen som beslutar i fråga om att ta upp lån och att göra andra ekonomiska åtaganden. Riksdagen kan alltså bemyndiga regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Vidare bestämmelser om detta finns i budgetlagen.

I 6 kap. budgetlagen finns bestämmelser om statlig utlåning och garantier. Av 6 kap. 3–5 §§ framgår bland annat att regeringen får ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår. För kreditgarantier och liknande åtaganden ska ränta och avgift tas ut och dessa ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat. Räntan eller avgiften får även sättas högre om det krävs på grund av bestämmelserna om statsstöd i artikel 107 i EUF-fördraget. Det anges också att om lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker kostnaderna ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar för visst lån eller viss garanti om räntans eller avgiftens storlek.

Det framgår av samma bestämmelser att till den del inkomster från räntor och avgifter motsvarar förväntade förluster ska de föras till konton i Riksgäldskontoret. Även annan finansiering av förväntad förlust ska föras till sådana konton. Konstaterade förluster för statens utlåning och åtaganden ska täckas med medel från dessa konton.

I förordningen (2011:211) om utlåning och garantier finns bestämmelser i anslutning till 6 kap. 3–5 §§ budgetlagen. I förord-

ningen anges att en myndighet får besluta om ett lån eller ställa ut en garanti endast när det följer av en förordning eller av regeringens beslut i ett enskilt fall. En garanti eller ett lån får enligt 6 § i förordningen endast beviljas den som bedöms vara redbar och kan antas ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin eller lånet avser. En garanti får vidare endast utfärdas om garantitagaren förväntas kunna fullgöra sina skyldigheter enligt garantivillkoren. En kreditgaranti får endast omfatta kapitalbelopp, ränta och övriga kostnader för det garanterade lånet.

Av 8 § i förordningen framgår att villkoren för en garanti ska regleras genom ett avtal mellan garantitagaren och staten eller genom en särskild handling till garantitagaren utställd av staten genom den myndighet som beslutar om garantin. Om det behövs för att tillvarata statens rätt ska även ett avtal (en så kallad motförbindelse) ingås mellan garantigäldenären och staten. Villkoren för lån och garantier ska enligt 9 § utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda lånet eller garantin för annat än avsedda syften, dels möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för lånet eller garantin. Om en myndighet utfärdar en garanti ska den även säkerställa att regressrätten överläts till staten om garantin infrias och ersättning betalas ut.

Förordningen anger även vad som ska gälla när det gäller statens kostnadstäckning för det åtagande som garantin innebär. Innan ett lån eller en garanti beviljas ska en bedömning av statens risk göras. Den ska baseras på den förväntade förlusten. För garantier ska en avgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. Avgiften kan tas ut av antingen garantigäldenären eller garantitagaren. Även en administrativ avgift ska tas ut som ska täcka myndighetens administrationskostnader för dess lån eller garantier. Enligt 19 § i förordningen gäller att storleken på den ränta och de avgifter som tas ut ska bestämmas av den myndighet som beviljar lånet eller garantin. Räntan och avgifternas storlek ska framgå av låne- eller garantivillkoren.

5.7 Regelverket om skydd för personuppgifter

Den 27 april 2016 antogs den så kallade dataskyddsförordningen¹⁰. Förordningen har sedan den 25 maj 2018 ersatt det förut gällande dataskyddsdirektivet och utgör den generella regleringen av

personuppgiftsbehandling inom EU. Enligt artikel 288 andra stycket i EUF-fördraget ska en EU-förordning ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Men trots att dataskyddsförordningen, till skillnad från det förut gällande dataskyddsdirektivet, är direkt tillämplig innehåller den många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Förordningen har därmed i vissa delar en direktivliknande karaktär. Dock behöver inte förordningar genomföras i svensk rätt utan ska tillämpas direkt av enskilda, myndigheter och domstolar. När dataskyddsförordningen kom ledde det till att den tidigare gällande personuppgiftslagen (1998:204) upphävdes och att en ny lag med bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen infördes.¹¹

Dataskyddsförordningen ska, precis som dataskyddsdirektivet, tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. (Proposition 2017/18:105, s. 19).

Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten eller som utförs av medlemsstaterna när de bedriver verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Behandling av personuppgifter som utförs av en fysisk person som ett led i verksamhet av privat natur eller som har samband med hens hushåll omfattas inte heller av förordningens bestämmelser. Vidare gäller förordningen inte för behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Sådan behandling regleras i stället genom det nya

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

¹¹ Den nya lagen är lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

dataskyddsdirektivet. Slutligen ska förordningens bestämmelser inte tillämpas av EU:s institutioner, organ och byråer.

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på all behandling av personuppgifter som sker inom ramen för den verksamhet som bedrivs av personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden som är etablerade i unionen, oavsett om behandlingen utförs i unionen eller inte. Slutligen ska dataskyddsförordningen också tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av en personuppgiftsansvarig som inte är etablerad i unionen men på en plats där en medlemsstats nationella rätt gäller enligt folkrätten.¹²

5.8 Offentlighet och sekretess i det allmännas verksamhet samt så kallad banksekretess

5.8.1 Offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för Sveriges statsskick. I tryckfrihetsförordningen (TF) finns det bestämmelser om bland annat rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt är ett uttryck för offentlighetsprincipen, som kallas för handlingsoffentligheten.

Det finns dock i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretess innebär begränsningar både i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och i offentliga funktionärers rätt till yttrandefrihet enligt regeringsformen och Europakonventionen. Sekretess innebär också begränsningar i den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

OSL innehåller regler om myndigheters hantering av allmänna handlingar, tystnadsplikt för anställda på myndigheter och begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretessreglerna i OSL har utformats med utgångspunkt i att handlingsoffentligheten får inskränkas endast i den mån det motiveras av hänsyn till vissa i TF närmare angivna intressen. Dessa inskränkningar måste anges i en särskild lag, vilket är OSL (2 kap. 2 § TF). Dessa särskilt skyddsvärda intressen är

¹² Ibid, sid 19.

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, och
7. intresset av att bevara en djur- eller växtart.

5.8.2 Banksekretess

Enligt 1 kap. 10 § LBF gäller att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte får obehörigen röjas. Innebörden och räckvidden av denna bestämmelse är dock inte alltid självklar. Banksekretessen är inte absolut, eftersom inte varje utan endast obehörigt röjande av kundinformation är förbjudet.

När bestämmelsen om banksekretess togs in i LBF användes den befintliga regeln i bankrörelselagen (1987:617) som förlaga och överfördes i stort sett oförändrad till LBF. Det framhölls i förarbetena till LBF att den befintliga bestämmelsen innebar att uppgiftslämnande anses tillåtet när det krävs för att banken ska kunna fullgöra kundens uppdrag. Vidare angavs att regeln om sekretess är dispositiv så till vida att en kund i ett särskilt fall kan lämna sitt uttryckliga eller underförstådda samtycke till att banken lämnar ut uppgifter om denna kund.

Det anfördes även att det finns situationer när uppgifter anses behörigen kunna lämnas till myndigheter utan att det finns en juridisk skyldighet att göra detta. Som exempel nämndes när banken lämnar uppgifter till en myndighet som har tillsyn över personer som är kunder i banken. (Proposition 2002/03:139, sid 476 ff).

Det har förtydligats i lag att det i vissa fall finns en skyldighet för kreditinstitut att lämna uppgifter. Det anges till exempel i 1 kap. 10 a § LBF att det i föräldrabalken finns bestämmelser om skyldighet för kreditinstitut att lämna uppgifter till överförmyndaren. Vidare gäller enligt 1 kap. 11 § LBF att kreditinstitut är skyldiga att lämna

ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet om det under en förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledaren. Då ska uppgifterna lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.

6 Erfarenheter av åtgärder för förstagångsköpare

6.1 Nationella erfarenheter

Utredningen har granskat två bostadspolitiska initiativ riktade till unga eller förstagångsköpare. Initiativen har funnits i Sverige under olika perioder de fyra senaste decennierna men inget av dem är i dagsläget en aktiv åtgärd.

6.1.1 Förvärvsgarantier

Mellan 2008 och 2018 fanns i Sverige en statlig förvärvsgaranti till förmån för kreditgivare. Förvärvsgarantin omfattade räntebetalningar för lån som lämnades till förstagångsköpare vid deras förvärv av en första bostad. Syftet var att underlätta för personer som ville förvärva sin första egna bostad.

Ett bemyndigande lämnades till BKN att ställa ut kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostadsrätt eller egnahem, så kallade förvärvsgarantier. Förvärvsgarantierna fick avse förstagångsköparens räntebetalningar på upp till 100 000 kronor under en garantitid på högst 10 år. Förvärvsgarantierna fick ställas ut för förstagångsköpare som beviljades lån från och med den 1 januari 2008. Förvärvsgarantier fick ställas ut till ett belopp på högst 5 miljarder kronor.

Bestämmelserna om förvärvsgarantin återfanns i förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad. Förvärvsgarantin infördes den 1 mars 2008 och förordningen upphävdes den 1 januari 2018. Införandet föregicks av en promemoria från Finansdepartementet (Finansdepartementet, 2007) och ett remissförfarande.

Fyra långgivare tecknade ramavtal med BKN: Nordea, Danske Bank, Ålems Sparbank och Sala Sparbank, och förvärvsgarantin kom att användas 1 gång (Statens bostadskreditnämnd, 2010)¹. I det här avsnittet redogör vi för garantin, skälen för dess införande och varför den avskaffades.

Målgrupp

Förvärvsgarantin riktade sig till personer som vill äga sin bostad och som har långsiktig betalningsförmåga men som kreditinstituten inte godkänner på grund av det man kallade enskilda riskindikatorer. Här nämndes speciellt personer med ett marginellt sparande till insats eller kort kredithistorik samt personer med projektanställning eller någon annan form av osäkert anställningsförhållande. Enligt promemorian kunde dessa kännetecknen även återfinnas hos andra än unga vuxna, till exempel egenföretagare, personer utan fast anställning, nyetablerade i Sverige och personer med betalningsanmärkning.

Enligt förordningen gällde ingen åldersbegränsning för vilka som kunde vara förstagångsköpare. Därmed inkluderades såväl många ungdomar som hyresgäster i de områden där ombildning från hyresrätter till bostadsrätter var aktuellt. Enligt promemorian var det dock viktigt att målgruppen skulle vara individer med egen betalningsförmåga. Det infördes alltså inte något undantag från kravet på återbetalningsförmåga. Det infördes inte heller något undantag från kravet att kreditinstitut endast får bevilja krediter om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. Vidare infördes inga begränsningar av målgruppen utifrån enskildas inkomster eller förmögenhet. En sådan begränsning ansågs inte nödvändig, eftersom den garantiavgift som var förknippad med garantin skulle begränsa efterfrågan till de individer som inte skulle få lån utan förvärvsgaranti. (Finansdepartementet, 2007).

Förvärvsgarantiernas egenskaper

Förvärvsgarantin kan ses som en försäkring för långgivaren, som genom att teckna en garanti hos BKN försäkrade sig mot risken att förlora ränteintäkter för ett bostadslån. Det var alltid långgivaren som

¹ Vilket även bekräftats i samtal med Boverket.

gjorde kreditprövningen och bedömde om en förvärvsgaranti kunde vara ett komplement för att stärka möjligheten att bevilja ett bolån, och garantin tecknades av långivaren i samband med att bostaden köptes och bolånet betalades ut. För att en förvärvsgaranti skulle kunna tecknas fick låntagaren inte äga eller ha ägt en bostad. Vidare skulle låntagaren bedömas ha förutsättningar att betala ränta och amortering och bostaden skulle vara avsedd för permanent boende.

Garantin utformades så att BKN garanterade låntagarens räntebetalningar gentemot kreditinstitutet upp till ett fastställt belopp, dock maximalt 100 000 kronor och i maximalt 10 år. Om låntagaren inte betalade räntorna på lånet skulle alltså staten träda in och ersätta kreditinstitutet för dessa. Garantin omfattade däremot inte amorteringar och andra kostnader för lånet. Kreditinstitutet kunde dessutom avsluta garantin under löptiden om låntagarens förhållanden till exempel vad gäller anställning hade förbättrats så att garantin inte längre bedömdes nödvändig. För att undvika extra administrativa kostnader för såväl BKN som kreditinstitutet fanns dock ingen möjlighet till förlängning.

Avgiften för garantin uppgick till 1 000 kronor per år för en garanti på 100 000 kronor. För de räntebetalningar som BKN betalade i stället för låntagaren uppkom en regressfordran för staten gentemot låntagaren, det vill säga att staten hade rätt att kräva låntagaren på betalning för det ersatta beloppet. (Finansdepartementet, 2007).

Skälen till att förvärvsgarantierna inte användes och varför de avskaffades

Synpunkter i remissförfarandet

Flera remissinstanser var kritiska till förslaget om att införa förvärvsgarantier. Både Riksbanken och Riksgälden avstyrkte förslaget. Riksbanken ifrågasatte om de brister som låg till grund för förvärvsgarantin förekommer i någon nämnvärd utsträckning. Riksbankens bedömning var att konkurrensen på bolånemarknaden var god och att kunder som är kreditvärdiga får bolån. För kunder med högre, men inte för höga, riskprofiler fanns dessutom redan metoder som tar höjd för högre risker, till exempel högre räntor för kunden eller högre räntor för bolånekollektivet. Vidare ifrågasatte Riksbanken de antagna statsfinansiella konsekvenserna och hävdade att för att få

effekt kommer garantierna inte att vara självfinansierade. Om de skulle vara självfinansierade innebar det inte någon förändring av kreditinstitutens lönsamhetskalkyl och garantin bedömdes då inte få någon effekt. Slutligen ansåg Riksbanken att förvärvsgarantin kunde locka ekonomiskt utsatta grupper i en skuldfälla och manade, till följd av de stigande bostadspriser, till försiktighet vad gäller att se bostaden som ett sparande.

Riksgäldens invändningar sammanföll med Riksbanken i fråga om att ett marknadsmisslyckande inte kunde beläggas, att avgiften krävde subventionering för att få avsedd effekt samt att garantierna kunde utgöra en risk för skuldfälla för ekonomiskt utsatta. Vidare ansågs analysen bakom införandet av garantierna som bristfällig eftersom den tog sin utgångspunkt i att söka efter ett användningsområde för statliga bostadskrediter i stället för att ha ett mål för vilket man söker medel. Riksgälden ansåg dessutom att systemet inte erbjöd seriösa låntagare ett nämnvärt skydd. När en låntagare inte klarar att betala amorteringar eller räntor kan banken säga upp lånet och utnyttja garantin. I den mån säkerheten inte täcker lånet står låntagaren fortsatt i skuld för skillnaden mellan lånebeloppet och värdet på säkerheten. Samtidigt har staten en regressfordran på de räntebetalningar som täckts av garantin. Det enda stöd som låntagaren skulle få enligt Riksgälden är att staten skulle ta ut en låg ränta på sin regressfordran.

Riksgälden ansåg också att systemet kunde locka oseriösa låntagare att missbruka systemet och menade att det var tänkbart att låntagare, i vetskap om garantins konstruktion, skulle välja att betala amorteringarna varje månad men utnyttja garantin för att täcka räntebetalningarna. Låntagaren skulle därigenom kunna fortsätta att låta staten betala räntorna på lånet till dess att garantin nått sitt maximala belopp. Staten skulle därmed i praktiken kunna anses ge ett topplån för vilket den endast kräver låg ränta. Riksgälden ansåg att riskerna för missbruk inte hade beaktats tillräckligt i prissättningen. (Finansdepartementet, 2007).

Statens Bostadskreditnämnds egen utvärdering

I december 2010 publicerade Statens bostadskreditnämnd, BKN, en utvärdering av förvärvsgarantierna (Statens Bostadskreditnämnd, 2010). Vid det laget kunde BKN konstatera att förvärvsgarantin inte var en efterfrågad produkt. BKN menade i utvärderingen att en orsak till den låga efterfrågan kunde vara att garantiernas införande sammanföll med finanskrisen 2008. Långgivarna var därför enligt BKN fokuserade på att ha kontroll över den befintliga lånestocken snarare än på att söka nya målgrupper med högre riskprofil. Vid denna tidpunkt var fokuset stort på den amerikanska lånemarknadens problem, vilket enligt BKN gjorde att tidpunkten för införandet av förvärvsgarantier inte var optimal.

Enligt utvärderingen angav långgivarna ofta att det var svårt att se vem garantin skulle hjälpa. De menade att en person med återbetalningsförmåga redan kunde få lån och för dem som inte hade återbetalningsförmåga hjälpte inte en förvärvsgaranti. Enligt utvärderingen ansåg långgivarna vidare att svårigheten för unga vuxna att få bolån mer berodde på ett marginellt eget kapital än på problem med återbetalningsförmågan. Vid tidpunkten när förvärvsgarantierna infördes ansåg många dessutom, enligt utvärderingen, att kontantinsatsen var den stora utmaningen för förstagångsköpare och att förvärvsgarantin inte adresserade denna utmaning. Att endast räntebetalningar och inte kapitalskuld garanterades ansågs också av vissa som en svaghet med förvärvsgarantierna.

Utvärderingen visade vidare att garantin var svår att förstå, bland annat vad gäller regressrätten, och att det inte var tydligt vem garantin egentligen var till för – låntagare eller långgivare. BKN lyfte också att bolåneaktörerna vid tidpunkten lanserade egna försäkringslösningar, där många av dessa var utformade för att hjälpa kunden att klara tillfälliga ekonomiska svårigheter, vilket också var tanken med förvärvsgarantin.

Slutsatserna från utvärderingen 2010 var att förvärvsgarantier i deras dåvarande utformning inte hade fungerat som stödform och att någon ökad användning framöver inte var trolig. BKN föreslog därför att förvärvsgarantierna skulle avvecklas och att ett stöd till den grupp som har svårt att etablera sig på den ägda bostadsmarknaden skulle utredas. Förordningen (2008:20) om de statliga förvärvsgarantier upphörde att gälla den 1 januari 2018.

6.1.2 Ungdomsbosparande i Sverige

Mellan 1988 och 2000 fanns ett ungdomsbosparande i Sverige som syftade till att stimulera ungdomars sparande. Bakgrunden var att hushållssparandet hade minskat under 1980-talet och ungdomsbosparandet var en av flera åtgärder som vidtogs för att öka sparandet. Utöver att stimulera unga till bosparande fanns också ett pedagogiskt syfte med åtgärden, nämligen att ge ungdomar ökade kunskaper om sparande.

Ungdomsbosparandet var ett sparande på ett räntebärande konto i bank eller sparkassa. Sparandet riktades till ungdomar mellan 16 och 28 år och det sparade beloppet begränsades till 800 kronor per månad. Banken/sparkassan betalade en ränta som bestämdes av Riksgälden. Efter ett sparande under minst 3 år, och ett sparande på minst 5 000 kronor, fick innehavaren en statligt bekostad bonusränta. Spararen kunde också, efter sedvanlig kreditprövning, få ett lån av den bank där sparandet skett. Lånet kunde uppgå till 3 gånger behållningen på kontot. Kreditvillkoren bestämdes av långivaren. När bonusräntan betalats ut upphörde ungdomsbosparandet. Bonusräntan var till en början skattefri men skattebefrielsen togs bort 1993.

Under de första åren växte både antalet sparare och sparandet. År 1992 ungdomsbosparade 50 000 personer men från 1997 minskade antalet sparare kontinuerligt för att i december 1999 vara cirka 35 000. De ackumulerade nettoinsättningarna var som störst i mitten av 1993 och uppgick vid denna tid till cirka 270 miljoner kronor, för att vid utgången av 1999 uppgå till cirka 157 miljoner kronor. Som mest var 8 banker/sparkassor anslutna till systemet; vid tiden för avskaffandet fanns 3 kvar.

Regeringen framför flera skäl för att avskaffa ungdomsbosparandet. Bland annat ansågs det ökade sparandet i ungdomsbosparande till största delen ha skett genom ett byte från en annan sparform. Det totala sparandet hade därmed endast påverkats i begränsad omfattning. Vidare ansågs sparande för bostadsändamål inte längre heller vara skäligt att bekosta med en statlig premie eftersom marknaden ansågs tillhandahålla ett brett utbud av sparformer för långsiktigt sparande. Detta, tillsammans med den relativt låga inflationen, ansågs räcka som sparstimulanser.

Det konstaterades även att man trots marknadsföring inte lyckats attrahera unga i någon större omfattning. Vidare ansågs kopplingen

till lånet vara för svag eftersom en kreditprövning ändå skulle genomföras, beloppen var begränsade och kreditvillkoren upp till banken att avgöra. Eftersom sparkapitalet även fick användas för annat än bostadsköp begränsades dessutom effekten på bostadsanskaffning. Vidare konstateras att ungdomsbosparandet inte ökat ungdomars kunskap om sparande i någon nämnvärd utsträckning. Slutligen konstateras att många ungdomar hade låga eller obefintliga inkomster och att det därmed kunde ifrågasättas om en statlig premie ska riktas till dem som redan har möjlighet att spara. (Proposition 1999/2000:113).

6.2 Internationell utblick

I flera andra länder har åtgärder införts för att underlätta för människor att köpa en bostad. Av naturliga skäl riktar sig ofta åtgärderna mot förstagångsköpare och unga. Utredningen har inhämtat information om åtgärder som används i vissa av dessa länder och beskriver dem i detta avsnitt. Av tidsskäl och praktiska skäl är varken länder eller beskrivningar heltäckande utan urvalet av länder och åtgärder är baserat på vår tolkning av direktiven, där bland annat startlånet och en utformning av detta nämns explicit. Vi har därför tittat närmare på länder som har någon form av startlån, bland annat Norge och Storbritannien som också nämns i direktiven. Utöver dessa länder har vi även valt att fördjupa oss i Finland där det finns ett paket med 3 åtgärder riktade till unga bostadsköpare som tillsammans bildar en intressant helhet samt Nederländerna som har ett startlån med en garanti som ytterst garanteras av den nederländska staten. Vi avslutar med att kort presentera några åtgärder i ytterligare ett antal länder som vi funnit intressanta eller som förekommit i den svenska debatten.

6.2.1 Storbritannien

Ungefär 70 procent av brittena äger sitt boende. Frågan om att äga sitt hem har också i långa perioder varit högt upp på den politiska agendan. Storbritannien har ett brett bostadspolitiskt program för ägande, Help to Buy (HtB), och nedan presenterar vi de huvudsakliga åtgärderna i detta program. Överlag kan sägas att HtB är ett dynamiskt program som löpande förändras allt eftersom förutsättning-

arna på bostadsmarknaden förändras. Programmet varierar dessutom för olika delar av landet. Nedan beskriver vi huvudsakligen hur programmet fungerar i England.

Equity Loan

Equity Loan har, som namnet antyder, egenskaper som liknar ägarkapital². Det är ett statligt lån som är räntefritt de 5 första åren och amorteringsfritt under hela sin löptid som högst kan uppgå till 25 år. Återbetalningen av lånet är baserad på värdet på bostaden vid tidpunkten för återbetalning och inte, som vid ett vanligt bolån, på lånets ursprungliga belopp. Lånet infördes 2013 och riktar sig sedan 2021 endast till förstagångsköpare. Lånet kan enbart användas för köp av nybyggda bostäder. Bakgrunden till lånet är bristen på bostäder och kreditgivarnas krav på kontantinsats vid bostadsköp, vilka tillsammans anses skapa hindrande trösklar på bostadsmarknaden. (Government of UK, u.å a).

Kvalifikationer och begränsningar

Lånet är tillgängligt för förstagångsköpare och endast för förvärv av nybyggda bostäder från byggföretag som är registrerade i programmet. Före 2021, det vill säga när lånet var tillgängligt också för andra än förstagångsköpare, var 81 procent av alla köpare just förstagångsköpare (96 procent i London).

Från och med 2021 finns regionala begränsningar för hur mycket en bostad som förvärvas med hjälp av lånet får kosta. Begränsningarna löper från 186 100 brittiska pund upp till 600 000 pund beroende på region. Före 2021 fanns en nationell maxgräns på 600 000 pund. För att kvalificera sig till Equity Loan krävs normalt att det ordinarie bolånet (*repayment mortgage*) inte överstiger 4,5 gånger låntagarens bruttoinkomst. Utöver det krävs att låntagaren ska kunna betala en månatlig avgift på 1 pund för lånet samt räntor från och med sjätte året; detta prövas inför lånet. Lånet kan uppgå till mellan 5 och 20 procent av bostadens pris förutom i London, där lånet kan uppgå till 40 procent. Kontantinsatsen måste uppgå till minst 5 procent av

² Equity (eller shareholders' equity) betyder ägarkapital på engelska.

bostadens pris och låntagaren måste ha ordinarie bolån som uppgår till minst 25 procent av bostadens pris.

Det är inte tillåtet att utan tillstånd hyra ut en bostad som förvärvats med hjälp av Equity Loan och inte heller att äga mer än en bostad. För att få lånet måste en bostadsköpare också godkännas av en så kallad Help to Buy-agent som kontrollerar att köparen uppfyller kriterierna för att få lånet. (Government of UK, u.å a)

Lånevillkor

Lånet lämnas mot säkerhet i den förvärvade bostaden. Lånet är räntefritt de första 5 åren. Från och med det sjätte året tas sedan en ränta ut som i skrivande stund är 1,75 procent. Räntan ökar sedan år för år med det brittiska konsumentprisindexet (CPI) multiplicerat med 2 procent. Lånet ska återbetalas om man säljer bostaden, om man avbetalar sitt bolån eller när den 25-åriga löptiden går ut. Som ordet *equity* (ägarkapital) antyder är storleken på det återbetalningspliktiga beloppet kopplat till bostadens värde vid tidpunkten för återbetalning, inte till den nominella storleken på lånet vid tidpunkten för när det lämnades. Detta innebär att långivaren, det vill säga staten, tar del av både eventuella värdeökningar och värdeminskningar på bostaden som om staten vore en delägare motsvarande sin finansierade andel vid köpet.

Det är inte möjligt att göra löpande amorteringar på Equity Loan men däremot kan man göra större avbetalningar. Minsta avbetalning är 10 procent av bostadens aktuella marknadsvärde. Låntagaren får endast utöka sitt ordinarie bolån för att återbetala Equity Loan, köpa ut en annan delägare, öka tillgängligheten eller för annan överenskommen åtgärd. Större ombyggnationer godkänns endast på medicinska grunder. Vid värdering inför en återbetalning utan försäljning görs en certifierad värdering³ och vid en försäljning av bostaden används alltid det högsta beloppet av en certifierad värdering och marknadspriset. (Government of UK, u.å a).

³ Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) valuer.

Administration

De som vill ansöka om lånet ska ta kontakt med vissa angivna ombud som agerar i olika delar av landet. Processen för att ansöka om lånet varierar i olika delar av landet. I England administreras lånet av myndigheten Homes England som sorterar under det brittiska bostadsdepartementet⁴. Homes England har uppdraget att se till att mark görs tillgänglig och att bostäder byggs. Detta understryker ytterligare att utbudsaspekten av programmet är tungt vägande. (Government of UK, u.å a).

Effekter och kritik

Mellan april 2013 och mars 2020 köpte totalt 272 811 hushåll bostad med hjälp av Equity Loan, och i mars 2020 hade 49 020 hushåll, motsvarande cirka 18 procent av låntagarna, återbetalat sina lån. Återbetalningarna uppgick till ungefär 2,5 miljarder pund. De nominellt utlånade beloppen för dessa lån uppgick till ungefär 2,25 miljarder pund, vilket ger en realiserad vinst på ungefär 250 miljoner pund. Vinsten kommer från ökande bostadspriser. (Homes England, 2020).

Bostadsdepartementet utvärderade 2017 systemet med Equity Loan (Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2018). Utvärderingen lade fokus bland annat på frågor om lånens effekt på prisbildning och utbud, hur väl åtgärden träffar målgruppen samt åtgärdens fördelningseffekter.

Utbudsfrågan var avgörande för lanseringen av åtgärden. År 2013 hade utbudet börjat återhämta sig efter finanskrisen och den ökningen höll i sig mellan 2013 och 2017, då utvärderingen gjordes. Under de första två åren var Equity Loan en del i 30–40 procent av all nybyggnation. I London kunde inte samma effekt skönjas, vilket tillskrevs lånetaket på 600 000 pund. Byggbranschen ansåg dock att byggprojekt färdigställdes snabbare och att den kassaflödesförbättrande effekten hjälpte dem att köpa mer mark och upprätthålla nivån på byggnation. De uppskattade antalet tillkommande bostäder från Equity Loan till 20 procent. I utvärderingen uppskattas den tillkommande efterfrågan (*demand additionality*) till 37 procent för den utvärderade perioden och det tillkommande utbudet (*supply addition-*

⁴ Ministry of Housing, Communities and Local Government.

ality) till minst 14,5 procent. Både tillkommande efterfrågan och utbud varierar dock mellan olika regioner.

Lånet har kritiserats för att driva upp priset på nyproducerade bostäder. Före 2013 låg snittpriset för en nybyggd bostad under snittpriset för bostäder generellt, men snittpriset för en nybyggd bostad hade ändå sedan något år tillbaka stigit snabbare än för bostäder generellt och har också fortsatt att stiga snabbare sedan Equity Loan introducerades. Sedan lanseringen 2013 har priset för bostäder köpta med hjälp av Equity Loan stigit i samma takt som övriga nybyggda bostäder, men priset ligger generellt under priset för övrigt nybyggt liksom under priset för den genomsnittliga bostaden.

Byggföretagen ansåg att den prisdrivande effekten var begränsad eftersom andelen bostäder finansierade av Equity Loan var begränsad på de lokala marknaderna. Utvärderingen sammanfattar den prisdrivande effekten till att det inte finns belägg för en signifikant allmän priseffekt men däremot för en viss effekt på priset för nybyggda bostäder. Även priset på mark ansågs stort vara opåverkat, förutom möjligen i London och sydöstra England.

Utvärderingen visade att förstagångsköparna kännetecknades av lägre ålder, mindre hushållsstorlek, lägre hushållsinkomst och lägre kontantinsatser, och i områden med lägre efterfrågan efterfrågade målgruppen relativt sett billigare boenden. I London såg bilden annorlunda ut. Av låntagarna svarade 75 procent att Equity Loan var direkt avgörande för att de över huvud taget hade kunnat komma in på den ägda bostadsmarknaden och 79 procent ansåg att det hade möjliggjort ett tidigare inträde.

Långivarna hade befarat att räntan som tas ut efter 5 år skulle kunna leda till både stora och svåröverskådliga kostnader, men långivarnas oro minskade med tiden och de kände sig trygga med den kreditprövning som låntagarna genomgick. Långivarna ansåg även att kvaliteten på låntagare med ett Equity Loan inte avvek från övriga låntagare.

Avslutande kommentarer

Trots att resultatet ur kostnadssynpunkt i skrivande stund ser positivt ut för staten vad gäller Equity Loan ser vissa tjänstepersoner som arbetar med lånet att det på sikt innebär en potentiell kostnad för

staten. De lyfter aspekter som att lånet har en lång löptid och oförutsedda saker kan inträffa, inflationen är en variabel och lånet kräver administration. Staten har också öppnat för avskrivningar av kapital-skulden för låntagare på obestånd.⁵

LISA

Programmet LISA (Lifetime Investment Savings Account) är ett bostadssparande med möjlighet till en bonus från staten. Program-mets bonus är 25 procent på ett sparande som kan uppgå till högst 4 000 pund per år, alltså maximalt 1 000 pund per år. Ett LISA-konto kan öppnas av den som är mellan 18 och 39 år. Bonusen kan utbetalas under som mest 32 år, dock inte efter att spararen fyllt 50 år. Bonu-sen betalas ut löpande vilket innebär att låntagaren får avkastning även på den.

Det går att ha sitt sparande både i investeringar och på sparkonto, och de sparade medlen och bonusen kan användas till att köpa en första bostad i Storbritannien eller till pension samt vid svår sjukdom och död. Den som använder bonusen till ett otillåtet ändamål blir återbetalningsskyldig för bonusen och får dessutom betala en straff-avgift.

En bostad som förvärvas med pengar från LISA får kosta maxi-malt 450 000 pund och köparen måste även ha ett bolån. Det första sparandet ska ha satts in senast 12 månader före bostadsköpet. Med-len ska betalas ut till och förmedlas vidare av en jurist som utför vissa uppgifter i samband med köpet.

Om 2 personer köper en bostad tillsammans får båda använda sin bonus och sitt sparande till köpet. För att kunna spara i LISA måste man vara bosatt i Storbritannien, där begreppet bosatt definieras en-ligt vissa skattemässiga regler. (Government of UK, u.å b).

Mortgage Guarantee

Storbritannien lanserade i april 2021 Mortgage Guarantee, som är en garanti som möjliggör för bostadsköpare att belåna bostaden upp till 95 procent av dess värde. Coronapandemin anges som orsak till att den nya garantin infördes och skälet var att antalet långivare som var

⁵ Källa: samtal med representanter för Government of UK.

beredda att ge bolån med höga belåningsgrader (upp till 95 procent) till kreditvärdiga låntagare som saknade en större kontantinsats hade sjunkit dramatiskt. Genom garantin vill staten upprätthålla människors möjligheter att komma in på bostadsmarknaden samt upprätthålla rotationen i beståndet så att bostäder med överkomliga priser frigörs för förstagångsköpare.

Garantin riktar sig både till den som tidigare ägt en bostad och till förstagångsköpare. Den omfattar bolån som överstiger 80 men inte 95 procent av bostadens värde vid köpet. Långivaren betalar för garantin, vilken garanterar 95 procent av bolånet i det angivna utrymmet. Garantin gäller i 7 år som anges vara den period då betalningssvårigheter huvudsakligen uppstår. Kontantinsatsen måste uppgå till minst 5 procent och bostadens pris får inte överstiga 600 000 pund. Garantiavgiften är en engångsavgift på 0,9 procent, enligt uppgift i samtal med ansvariga tjänstepersoner. Garantin är tänkt att upphöra i december 2022. (Government of UK, u.å c).

Hyrköp – Shared Ownership Scheme.

I den brittiska hyrköpslösningen kan ett hushåll erhålla ett förmånligt lån för att köpa mellan 25 och 75 procent av sin hyresbostad. Hushållet betalar då hyra för den återstående del som den inte äger. Tanken är att de som bor i hushållet ska spara och investera under tiden som de hyr en del av bostaden, för att på sikt äga 100 procent av bostaden. Hyrköpslösningen riktar sig framför allt till förstagångsköpare och hushåll med en maximal årsinkomst om 80 000 pund (90 000 pund i London). Programmet har tidigare riktat sig till dem som hyr offentligt ägda bostäder men har nu öppnat upp för privata hyresvärdar samtidigt som programmet i övrigt justeras. Programmet har haft sitt fokus på storstadsområdena där fler har utmaningar med att köpa sin bostad. (Government of UK, u.å d).

First Homes

I programmet First Homes erbjuds förstagångsköpare bostäder till ett pris om minst 30 procent under marknadspriset. Minst 5 procent kontantinsats krävs och pristaket (efter rabatt) på en bostad är 250 000 pund (420 000 pund i London). Bostaden ska vara köparens

enda hem och bolån på minst 50 procent av bostadens pris är ett krav. Vid en eventuell försäljning görs en oberoende värdering. Även den nya ägaren får tillgång till rabatten. Exakt hur detta görs framgår inte men det är troligt att den tidigare ägaren inte kan tillgodoräkna sig rabattdelen eller dess eventuella värdeökning vid försäljningen utan rabatten förs över till den nya köparen.

Bostäderna är tillgängliga för alla förstagångsköpare med en inkomst under ett visst tak men vissa yrkeskategorier har företräde. Till dessa hör militärer, tidigare militärer (veteraner), sjuksköterskor, blåljuspersonal och lärare. (Government of UK, u.å e).

6.2.2 Norge

Den norska bostadspolitiken har sedan länge fokus på det ägda boendet där hyresrätter ses som ett alternativ främst för dem som har behov av flexibilitet. Politikens inriktning har varit att göra det möjligt för fler att finansiera en ägd bostad och även den sociala bostadspolitiken riktar delvis in sig på det ägda boendet. Åtgärden består av förmånligt sparande, förmånliga lån och rena bidrag. Kontantinsatsen uppgår, liksom i Sverige, till 15 procent.

Boligsparing for ungdom (BSU)

Där inget annat anges kommer informationen nedan om det norska systemet Boligsparing for ungdom från den norska skattemyndighetens webbplats (Skatteetaten, 2021). Boligsparing for ungdom (BSU) vänder sig till presumtiva bostadsköpare till och med året de fyller 33 år. Ingen nedre åldersgräns finns men för att spara krävs målsmans godkännande upp till 18 års ålder. Syftet med BSU är att via en skattesubvention hjälpa målgruppen att spara till den kontantinsats på 15 procent som krävs för att köpa en bostad i Norge. Bosparandet kan användas för att antingen köpa en bostad eller amortera och betala räntor på en köpt bostad. Nytt sedan 2021 är att sparandet även kan användas till underhåll. BSU måste tecknas före köp av bostaden.

BSU erbjuds av de flesta norska banker i form av ett sparkonto. Innehavaren får ett skatteavdrag motsvarande 20 procent av årets insatta kapital som kan uppgå till maximalt 27 500 norska kronor per

år och maximalt totalt 300 000 norska kronor över hela perioden. För den som sparar 27 500 norska kronor per år är det förväntade skatteavdraget alltså 5 500 norska kronor per år. En förutsättning för ett skatteavdrag är att man har en inkomst. Tidigare kunde sparandet med skatteavdrag fortsätta även efter att man köpt en bostad men detta har upphört 2021.

Kontot har i regel bättre ränta än andra sparkonton. Räntan ingår dock inte i sparbeloppet och är därför inte avdragsgill. Systemet kostar den norska staten 1,3 miljarder norska kronor om året. (Tyréns, 2019b).

Effekter och kritik

BSU:s förespråkare lyfter fram att BSU främjar en sparandekultur och ett ekonomiskt medvetande hos målgruppen samtidigt som det minskar behovet av att låna till bostad. Samtidigt saknas inte kritik, där de huvudsakliga invändningarna mot programmet är att det har negativa fördelningspolitiska effekter, är prisdrivande och inte ökar utbudet.

Vissa kritiker anser att sparandet framför allt utnyttjas av ungdomar från socioekonomiskt starka hem, och i en utvärderande rapport visar Lars Gulbrandsen (2000) att BSU i större utsträckning användes av dem med högre utbildning; huruvida utbildningen pågick eller var avslutad hade dock ingen effekt. Han kunde inte se någon signifikant effekt av inkomstnivå på huruvida någon sparade i BSU men däremot fanns en negativ inverkan av dålig likviditet.

Gulbrandsen kunde också dra slutsatsen att BSU användes mer av dem som fått hjälp med bostad av sina föräldrar. Slutligen konstaterade han att sparande i BSU är mer vanligt hos par än hos ensamstående men studien visade inte någon koppling mellan BSU och huruvida spararen bodde hemma, bodde hyrt eller bodde ägt. Han kunde heller inte dra några slutsatser om huruvida BSU har faktisk betydelse för bostadsanskaffning. Han noterade också att sparandet i aktier och aktiefonder har ökat lika mycket som sparande i BSU under den undersökta perioden, och för sparande i aktier och aktiefonder finns en tydligare koppling till både utbildning och inkomstnivå där sparande i aktier och aktiefonder har en (ännu) skevare socioekonomisk fördelning än sparande i BSU.

Konsultbyrån Menon Business Economics (Ulstein, Grünfedt 2012) har på uppdrag av Bofrämjandet skrivit en rapport om BSU. År 2010 var det över 300 000 personer som sparade i BSU, vilket motsvarar 28 procent av åldersgruppen 17–33 år. I genomsnitt sparade varje person 13 000 norska kronor med ett genomsnittligt skatteavdrag på 2 600 norska kronor. Rapporten visar att antalet ungdomar som använder sig av sparandet har ökat med 50 procent och att andelen sparande ungdomar har ökat från 21 till 28 procent. Även det genomsnittliga totala sparandet i BSU har ökat. För åldersgruppen 17–34 år har BSU:s andel av det totala sparandet ökat från 19 till 23 procent mellan 2000 och 2010, men förändringar i gränsvärden kan ha spelat roll för ökningen.

Rapporten resonerar också kring anledningarna till att 72 procent av åldersgruppen inte sparar i BSU. Eftersom undersökningar visar att BSU är välkänt i målgruppen bör kännedom inte vara en avgörande anledning, menar man. I stället pekar rapporten på att spararen måste ha en beskattningsbar inkomst som är tillräckligt hög samt att vissa i målgruppen redan har nått det maximala avdragsgilla sparandet.

I brist på forskning om BSU specifikt, tittar rapporten närmare på forskning om ett bosparande i Kanada som utvecklades 1986 – The Registered Home Ownership Savings Plan. Systemet hade vissa likheter med BSU och avskaffades 1986, vilket gjorde att man kunde studera effekter med och utan programmet. Analyserna indikerar att det kanadensiska programmet ökade både hushållens sparande och det nationella sparandet (Engelhart, 1996). Vidare indikerade analyserna att sparprogrammet ökade antalet unga som gick från hyrt till ägt boende med 20 procent (Engelhart, 1997).

Fördelningseffekter av BSU lyftes i en artikel i dagstidningen Dagbladet. Baserat på data från Statistik Sentralbyrå (SSB) visade artikelförfattarna att de som drog mest nytta av BSU var ungdomar till föräldrar med högre inkomster och högre utbildning. Artikelförfattarna drog slutsatsen att BSU är regressivt som politisk åtgärd, det vill säga att systemet omfördelar resurser från de ekonomiskt svagare till de ekonomiskt starkare. Författarna ansåg även att det subventionerade sparandet leder till en överinvestering i bostäder och en underinvestering i produktiv industri. (Berge & Andersen, 2015).

Lån från Husbanken

Den norska Husbanken har stora möjligheter att i samarbete med de norska kommunerna ge både förmånliga lån och regelrätta bidrag. Husbanken har som uppgift att öka utbudet av bostäder till människor med behov av stöd, stärka efterfrågan hos dem som inte tar sig in på bostadsmarknaden på egen hand och utveckla bostadsbeståndet utifrån kvalitet samt krav vad gäller klimat, tillgänglighet och miljö. Fokus är ekonomiskt utsatta personer med tyngdpunkt på barnfamiljer. Programmen är frivilliga för kommunerna och villkoren kan skilja sig åt mellan olika kommuner. Husbanken erbjuder startlån, vissa övriga lån samt ett bidrag – så kallat tillskudd. Informationen nedan kommer huvudsakligen från Husbankens webbplats (Husbanken, u.å). Där så inte är fallet anges detta explicit.

Startlån

De anslutna norska kommunerna fattar beslut om ett startlån som riktar sig till dem som har långsiktiga problem med att få ett bostadslån hos de kommersiella bankerna och som inte anses ha möjlighet att spara. I målgruppen ingår barnfamiljer, äldre, personer med funktionsnedsättning och andra som bor i ett för dem olämpligt hem och som antingen vill köpa ett hem eller förbättra eller anpassa sitt befintliga hem. De som är unga och i etableringsfasen, eller som anses kunna spara, kan numera inte beviljas startlån; familjer med barn som snabbt behöver ett stabilt hem är dock undantagna från kravet på att spara.

För att få ett startlån behöver låntagaren genomgå en behovs- och kreditprövning som görs av kommunerna. Lånet kan användas till att köpa bostad, köpa ut make eller maka, till förbättringar och tillgänglighetsanpassningar eller till att refinansiera ett bolån. Den bostad som förvärvas med hjälp av startlånet ska vara ämnad för den lånesökande. Startlånet kan ersätta såväl bottenlån som toplån vid ett bostadsköp.

Startlånet har förmånliga villkor vad gäller ränta och amorteringar och låntagaren måste bedömas klara av utgifterna förknippade med lånet. Räntan är 0,5 procent högre än statens upplåningsränta och är densamma oavsett låntagarens riskprofil (Veiddeke, 2016)⁶. Lånen

⁶ Kommunerna har möjlighet att lägga på ytterligare 0,25 procent för administrativa kostnader.

amorteras huvudsakligen på 25 år med de första 5 åren amorteringsfria. Det är den statliga, norska Husbanken som står för medlen. Både kommunen och Husbanken tar en del av kreditrisken. Förlusterna låg i mitten av 2010-talet på cirka 5–6 miljoner norska kronor per år. (Veiddeke, 2017).

Boligtillskudd

Startlånet kan kombineras med ett bidrag till kontantinsatsen, ett så kallat boligtillskudd. Bidraget är riktat till ekonomiskt svaga hushåll och det genomsnittliga bidraget uppgick 2016 till 260 000 norska kronor, vilket i snitt motsvarade 17 procent av bostadens pris. Bidraget skrivs gradvis av allt eftersom mottagaren visar att hen sköter sin ekonomi.

6.2.3 Finland

Finland har ett bolånetak som begränsar belåning mot säkerhet i bostad till 85 procent för låntagare generellt och till 90 procent för förstagångsköpare.⁷ Bostadslånen i Finland har historiskt amorterats fullt ut på ungefär 20 år men under senare tid har återbetalningstiderna förlängts. Bosparpremie-systemet (BSP) är ett statligt system med förmånliga spar- och lånevillkor för unga som ska köpa sin första egna bostad. Den som är mellan 15 och 39 år kan ingå ett BSP-avtal; make eller maka kan dock vara äldre än 39 år. I BSP ingår ett bosparande, ett förmånligt lån samt tillgång till en borgen för högre belåningsgrader. Informationen om dessa åtgärder kommer huvudsakligen från det finska Statskontorets webbplats (Valtiokonttori, u.å).

⁷ Dessa gränser höjdes som en tillfällig åtgärd under Coronapandemin till 90 respektive 95 procent.

Bosparande

Bosparandet inom ramen för BSP möjliggör ett så kallat räntestödslån med ett tak på räntenivån för spararen. Dessutom förväntas bankerna erbjuda en längre ränta på räntestödslånet än på eventuella andra bolån. Bospararen ges även tillgång till en avgiftsfri statlig borgen för delar av sitt räntestödslån. En ytterligare förmån är att insättningsräntorna på sparandet är högre än för övrigt sparande.

Sparandet görs på ett BSP-konto som öppnas i en vanlig bank. När sparandet uppgår till 10 procent av köpeskillingen för en bostad kan banken bevilja lån på resten av köpeskillingen på bostaden. Insättningarna ska uppgå till mellan 50 och 3 000 euro under minst 8 kalenderkvartal som inte behöver följa på varandra.

På BSP-kontot betalas en tilläggsränta, utöver insättningsräntan på 1 procent. Tilläggsräntan är mellan 2 och 4 procent för begynnelseåret samt som längst för de 5 följande åren. Kontoinnehavaren väljer själv när tilläggsräntan ska börja löpa. Tilläggsräntan betalas ut om villkoren för kontot uppfylls och medlen används för ett bostadsköp. Om villkoren för kontot uppfylls är bägge räntorna skattefria. Kontot går att överföra mellan banker. Insättningar från någon som inte fyllt 18 år måste bestå av medel som förvärvats genom eget arbete.⁸ Den som tidigare har ägt mer än 50 procent av en bostad kan däremot inte bli bostadssparare och kan därmed inte få tillgång till de övriga förmånerna.

Räntestödslån

Ett bolån, eller en del därav, kan godkännas som ett så kallat räntestödslån. Ett räntestödslån innebär att staten bidrar med ett räntestöd om räntan på lånet överstiger 3,8 procent. Låntagaren kommer i vanlig ordning överens med banken om räntor och amorteringar på räntestödslånet men banken ska bevilja räntestödslån till en lägre ränta än den som tillämpas på övriga lån för en första bostad. Räntestödslånet kan uppgå till högst följande belopp i olika regioner i Finland:

⁸ En bostadssparare som inte fyllt 18 år ska minst en gång per år ge banken en redogörelse för ursprunget till de medel den satt in.

- Helsingfors: 215 000 euro
- Esbo, Grankulla, Vanda: 160 000 euro
- Tammerfors, Åbo: 140 000 euro
- övriga Finland: 120 000 euro.

De begränsningar som gäller villkoren för räntestödslån tillämpas inte på den del av bolånet som överstiger gränserna för vad som godkänns som räntestödslån (så kallade tilläggs lån). Räntestödet uppgår till 70 procent på den del av årsräntan för räntestödslånet som överstiger 3,8 procent av det återstående lånekapitalet. Om exempelvis räntan på ett räntestödslån är 5,8 procent betalas räntestöd ut med ett belopp som motsvarar 70 procent av skillnaden mellan 5,8 och 3,8 procentenheter, alltså 1,4 procent av lånet.

Räntestödet är begränsat till 10 år men det underliggande lånet kan ha en löptid på upp till 25 år. Under tiden för räntestödet får högst 2 år vara amorteringsfria. Räntorna som betalas av låntagaren är avdragsgilla. Lånet kan även användas för att köpa en tomt men då måste byggnation av en bostad komma igång senast ett halvår efter tomtköpet. Räntestödslån kan också tas med till ny bostad, men då måste den gamla bostaden vara såld.

Statsborgen

För BSP-räntestödslån kan man utan särskild ansökan få så kallad statsborgen för lånet. Statsborgen beviljas i banken i samband med att lånet beviljas. Statsborgen innebär att den finska staten ersätter banken vid låntagarens insolvens och om försäljningslikviden efter realiseringen av panten inte täcker skulden. Det belopp som den finska staten går i borgen för är begränsat till 25 procent av räntestödslånets storlek. Borgen minskar med amortering men andelen av lånet förblir densamma. Statsborgen för BSP-lån gäller för den som köper en primär bostad. Borgens löptid följer räntestödslånets och är därmed maximerad till 25 år. Amorteringsfrihet kan beviljas i maximalt 2 år vid sjukdom, arbetslöshet och liknande. Statsborgen hanteras av det finländska Statskontorets finansieringsdivision. Ingen borgensavgift tas ut för borgen på ett BSP-räntestödslån.

Åtgärden är tillgänglig även för andra låntagare men då mot en avgift. Staten har regressrätt på belopp som den ersatt långivaren med. Denna regressrätt kan avstås vid arbetsförmåga, långvarig arbetslöshet, försörjningsplikt eller liknande skäl.

Omaksimodellen och delägarbostäder

Omaksimodellen är en så kallad hyrköpslösning som tagits fram i samarbete mellan den finska bostadspolitiska myndigheten Ara och bostadsbolaget Lakea. Modellen bygger på att den finska staten ställer ut en statsborgen för bostadsbolagets utlåning till en bostadsköparens förvärv av en bostad, ett så kallat bolagslån. Köparen av bostaden betalar en avgift på 7 procent av köpeskillingen vid köpet; resterande 93 procent täcks av bolagslånet. Bostadsköparen betalar sedan hyra i 20 år (avtalsperioden). I hyran ingår amorteringar på bolagslånet. Dessa amorteringar utgör tillsammans med avgiften i samband med köpet en ackumulerande köpeskillning. Efter avtalsperiodens slut återstår ungefär 30–40 procent av lånet från bostadsbolaget (varierar mellan bolag) som den boende har rätt att lösa för att sedan äga bostaden i sin helhet. Försäljningspriset fastställs vid avtalets ingång. Den andel av bostaden som köparen äger går att sälja i förtid. De fördelar som framförs med modellen är att den ger ett tryggt hyresboende med ett modernt finansieringssätt för ägt boende utan direkt stöd från staten. (Ara, 2013).

Finland har ytterligare en upplåtelseform som är en form av hyrköp, nämligen det som kallas delägarbostäder. Enligt detta koncept betalar köparen initialt mellan 10 och 20 procent av bostadens pris. Under en hyrestid på 5–12 år betalar den boende hyra och har samtidigt möjlighet att köpa fler andelar av bostadsföretaget för att sedan köpa resten när hyrestiden löper ut. Det finns både privata och statliga delägarbostäder där de statliga har viss behovsprövning. (WSP, 2018).

6.2.4 Ytterligare exempel från andra länder

Nedan ger vi exempel på ytterligare verktyg som används i andra länder för att underlätta inträde på den ägda bostadsmarknaden. Detta är huvudsakligen exempel som nämnts i den svenska debatten om bostadsmarknaden och de kan tjäna som exempel på ytterligare vägar och åtgärder för att underlätta för förstagångsköparen av bostad.

Nederländerna: Starterslening – startlån för förstagångsköpare

Den nederländska bostadsmarknaden har historiskt sett varit fokuserad på hyresbostäder. Under 1990-talet kom dock en svängning där lån på upp till 120 procent av bostadens värde och generös avdragsrätt för räntor skulle få nederländerna att köpa sin bostad. Finanskrisen 2008 och den följande eurokrisen slog dock hårt mot Nederländerna; när krisen rasade som värst beräknas 35 procent av de med bolån ha haft en belåning som översteg värdet på bostaden. Privatpersoner kom ändå att klara sig relativt väl, liksom även banksystemet. Däremot slog krisen hårt mot konsumtion och den makroekonomiska stabiliteten.

Sedermera infördes vissa restriktioner. Bland annat infördes 2012 motsvarande ett bolånetak på 106 procent. Detta tak har sedan gradvis sänkts och ligger nu på 100 procent.⁹ Ungefär samtidigt med införandet av bolånetaket förändrades även avdragsrätten för räntor så att avdragsrätten endast gäller lån som avbetalas inom 30 år. (Knot, 2019)

Den nederländska stiftelsen SVn tillhandahåller i samarbete med kommuner ett startlån, starterslening, för förstagångsköpare. Lånet garanteras av Nationale Hypotheek Garantie (NHG) som i sin tur har en garanti från den nederländska staten. Tillgång till startlånet förutsätter att den kommun där bostaden är belägen är med i programmet, och lånets storlek avgörs av kommunens maxgräns för hur stort lånet får vara, hur mycket låntagaren får låna av banken samt den garanti som ställs ut av NHG. Lånet är ett topplån med säkerhet i bostaden och löptiden på lånet är 30 år. Startlånet är amorterings- och räntefritt de 3 första åren; kommunen betalar räntan denna period och amorteringarna läggs över på ett annat lån som kallas kombinationslån. Om låntagaren senare får problem med amorteringar läggs även dessa över på kombinationslånet, och då fortsätter kommunen att stå för hela eller delar av räntekostnaden på bägge lånen. Låntagaren kan begära en prövning av förmågan att betala vart tredje år i upp till 15 år. Vid löptidens slut måste dock eventuell kvarvarande del av kombinationslånet lösas, och då kan låntagaren tvingas sälja sitt hem och ha en restskuld kvar. Denna restskuld garanteras gentemot långivaren av NHG mot en garantiavgift på 0,7 procent av det garanterande beloppet. (Stimuleringsfonds folkhuisvesting, 2021).

⁹ I Nederländerna ställs höga och obligatoriska krav på avsättningar till pension. Detta anses leda till att privatpersoner har ett lågt likvitt sparande och därmed behov av att använda höga belåningsgrader vid köp av bostad.

Tyskland: Bausparkassen

Hyresboende har en stark ställning i Tyskland, vilket lett till att bostadsköp vanligtvis sker senare i livet. Tyskland har, i alla fall historiskt, haft höga krav på kontantinsatser och amorteringskulturen är välutvecklad. Bausparkassen är en form av reglerade kreditinstitut som kan vara både offentliga och privata. De tillkom 1924 när den tyska hyperinflationen ströp tillgången på krediter. I Tyskland finns även premier som är kopplade till olika former av bosparande, alltså inte enbart till Bausparkassen. Det tyska systemet med bosparkassor har spridit sig till flera öst- och centraleuropeiska länder. (Statens bostadskreditnämnd, 2009).

Bausparkassen är ur kapitalsynpunkt ett självförsörjande system som erbjuder kontrakt med en kombination av sparande och lån. Att de är självförsörjande innebär att det är det sparade och, senare, det amorterade kapitalet som utgör de utlåningsbara medlen. Kunden ingår ett kontrakt med en Bausparkasse med en överenskommelse om en Bausparsumma, som är summan av kundens planerade sparande och lån. Vidare ingår i kontraktet att kunden ska spara mellan 0,3 och 0,7 procent av Bausparsumman per månad. När sparandet uppgår till mellan 40 och 50 procent av Bausparsumman och en viss minimitid har passerats är kunden kvalificerad för ett lån som i normalfallet är ungefär lika stort som sparandet. Tidpunkten för när lånet betalas ut avgörs av kundens köplats som i sin tur räknas ut baserat på det sparade beloppet och den sparade perioden. Kunden kan få vänta om det råder brist på utlåningsbara medel. (Verband der Privaten Bausparkassen, u.å).

Island: Hlutdeildarlán

Island har infört ett lån, hlutdeildarlán, som motsvarar det brittiska Equity Loan. Till skillnad från den brittiska motsvarigheten har det isländska lånet ett inkomsttak som låntagarna inte får överskrida. För förstagångsköpare som har en inkomst under en viss nivå kan lånet uppgå till 20 procent av bostadens värde och för förstagångsköpare med ännu lägre inkomster kan lånet uppgå till 30 procent av bostadens värde. Inkomsttaket justeras upp för par och med antalet barn.

Kontantinsatsen ska uppgå till minst 5 procent och låntagaren måste klara en kreditprövning för ett bolån som uppgår till minst

75 procent av bostadens värde med en 25-årig löptid (65 procent för dem som kvalificerar för ett lån om 30 procent). Lånet kan användas till köp av nybyggda och till grundligt renoverade bostäder från byggbolag som har avtal med staten. Bostäderna ska möta vissa krav på högsta pris och storlek. (HMS, u.å).

Kanada och Australien: Lån från eget pensionssparande

Som framgår på den kanadensiska regeringens webbplats (oktober 2021) kan förstagångsköparen av bostad i Home Buyer's Plan låna av sig själv genom ett uttag från det egna pensionssparandet. Beloppet ska återbetalas inom 15 år och återbetalningen ska påbörjas inom 2 år. Beloppet kan uppgå till 35 000 kanadensiska dollar per person. Det pensionssparande som är aktuellt att låna från är ett där spararen sätter upp ett specifikt konto hos en finansiell institution och där spararen själv både väljer att pensionsspara och hur mycket. (Government of Canada, 2021).

Även i Australien finns ett liknande system, First Home Super Saver, där en förstagångsköpare kan lyfta pengar från sitt pensionsparande för bostadsköp. (Government of Australia, 2021).

Kanada: Bolåneförsäkringar

Bolåneförsäkringar används i Kanada för att minska behovet av kontantinsats och därmed möjliggöra ett tidigare inträde på den ägda bostadsmarknaden. Det finns både privata och offentliga alternativ. I Kanada är dessa försäkringar obligatoriska vid belåningsgrader över 80 procent av bostadens värde, och den statliga bolåneförsäkringen möjliggör belåning upp till 95 procent av bostadens värde och samtidigt lägre räntor än de normalt skulle ha varit vid så höga belåningsgrader. Lånets löptid är begränsad till maximalt 25 år.

Låntagaren betalar en försäkringspremie som vanligen är av engångskaraktär. Storleken på premien beror på lånets storlek och läggs ofta på själva lånet. Storleken på lånet begränsas i sin tur bland annat av ett nationellt pristak på bostäder som kan kvalificera för denna försäkring. (CMHC-SCHL, 2021).

Det statliga försäkringsbolaget arbetar genom låga dröjsmålsräntor och amorteringsplaner för att hjälpa den som fått betalningspro-

blem. Både den statliga och de privata aktörerna är statligt återförsäkrade. (Veidekke, 2017).

Australien: First Home Loan Deposit Scheme

I Australien förväntas en förstagångsköpare betala en handpenning om 20 procent av bostadens pris. Den australiensiska staten kan, genom First Home Loan Deposit Scheme (FHLDS), gå in med en garanti mot bankerna på upp till 15 procent av bostadens totala belåning och mellan 80 och 95 procent av bostadens värde. Kontantinsatsen måste alltid uppgå till minst 5 procent. Denna garanti ersätter en bolåneförsäkring som annars ofta måste tecknas av den som belånar bostaden över 80 procent av värdet.

Programmet är riktat till låntagare under en viss högsta inkomst och mot bostäder under ett visst högsta pris. Bakgrunden till programmet är att kontantinsatsen ses som en tröskel till ett ägt boende och att de som kommer över tröskeln också klarar att hantera sina bolån. (The National Housing Finance and Investment Corporation, 2021).

FHLDS är volymbegränsat till 10 000 garantier per år, och en utvärdering visar att programmet de första 6 månaderna av sin programtid har stöttat bostadsköp både i och utanför städer. Åldersspannet hos förstagångsköparen var brett men med en koncentration på åldersgruppen 25–34 år. Den faktiska inkomstnivån hos köparna var i genomsnitt med god marginal under inkomsttak, särskilt vad gäller ensamhushållen. Programmet mötte en stark efterfrågan och 60 procent av alla garantier var uppbokade inom 2 månader. Under utvärderingsperioden har garantin använts av var åttonde förstagångsköpare. De som fick garantier under denna tid anses ha kunnat tidigarelägga sitt bostadsköp med i genomsnitt 4 år. (The National Housing Finance and Investment Corporation, 2020).

Frankrike: Prêt à taux zéro

I Frankrike finns ett räntefritt topplån, prêt à taux zéro (PTZ). Lånet är tillgängligt för dem som har inkomster under ett visst tak, och nivån på taket avgörs av hur många som ska bo i bostaden samt var

bostaden är belägen. Låntagaren ska inte ha ägt en bostad de 2 senaste åren.

Löptiden på lånet är mellan 20 och 25 år beroende på samma faktorer som avgör nivån på inkomsttaket. Under de första 5–15 åren sker ingen återbetalning av lånet. (République Française, 2021).

6.3 Sammanfattning

Utredningen har av tidsskäl inte gjort någon heltäckande översyn av åtgärder riktade mot förstagångsköpare i andra länder. Vi kan ändå konstatera att det i vårt geografiska närområde är vanligt förekommande med åtgärder som riktas till ungas och förstagångsköparens inträde på den ägda bostadsmarknaden. I bakgrunden ligger ett erkännande av att denna grupp har så stora utmaningar med sitt inträde på bostadsmarknaden att offentliga åtgärder för att underlätta finansieringen av en bostad är rimliga.

Sverige har i dagsläget inga sådana åtgärder på plats. Ett ungdomsbosparande och en form av kreditgaranti har funnits men har avvecklats, bland annat på grund av lågt nyttjande.

7 Målgruppen för startlån

Utredningen föreslår:

Att

- förstagångsköpare, tillika målgruppen för startlån, ska vara personer som inte ägt en primär bostad de senaste 10 åren i Sverige,
- startlån endast ska beviljas till förstagångsköpare som har tillräcklig återbetalningsförmåga för den belåning som krävs för bostadsköpet,
- startlån endast ska beviljas till förstagångsköpare som lånar mer än 85 procent av bostadens värde.

Utredningen har fått i uppdrag att dels föreslå åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden, dels föreslå vilka hushåll som ska definieras som förstagångsköpare. Vi har också fått ett specifikt uppdrag att föreslå hur ett startlån för förstagångsköpare bör utformas. I detta kapitel beskriver vi därför våra överväganden när det gäller vilka som bör definieras som förstagångsköpare samt utgöra målgruppen för startlån.

I våra direktiv beskrivs att målgruppen saknar eget kapital och är i behov av underlättande åtgärder. Det pekar utredningen i en viss riktning, nämligen att grupper som inte är i behov av underlättande åtgärder behöver sällas bort från målgruppen för startlånet. Detta är en viktig avgränsning. En ytterligare avgränsning bör göras utifrån att det i direktiven anges att utredningen ska föreslå vilka krav på kreditvärdighet som ska ställas när ett startlån beviljas. Direktiven anger också att det är viktigt att åtgärderna främjar en långsiktigt hållbar skuldsättning för de berörda hushållen och minimerar riskerna för samhällsekonomin i stort. Målgruppen bör därmed avgrän-

sas till personer som både har behov av startlånet *och* klarar en sedvanlig kreditprövning för de bolån som lämnas.

7.1 Statistik över potentiella förstagångsköpare

För att översiktligt uppskatta hur många personer som potentiellt skulle kunna köpa en egen primär bostad, eventuellt med hjälp av de åtgärder som utredningen föreslår, har vi tagit fram ett statistikunderlag över personer som är 20 år eller äldre¹ och som antingen är hemmavarande barn eller som i dag inte bor i ägt boende (bostadsrätt eller äganderätt). Vi kallar dem *potentiella förstagångsköpare*.

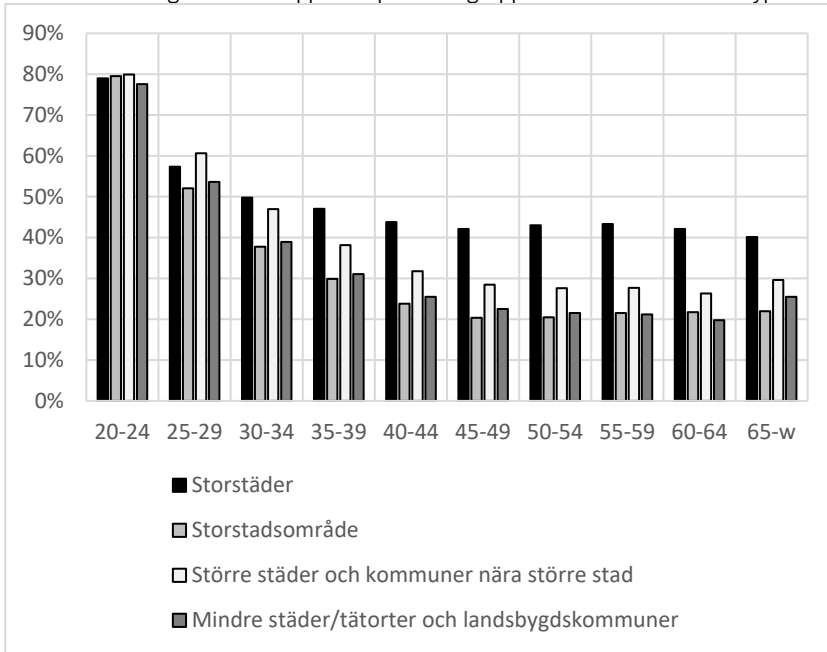
Gruppens demografiska sammansättning och regionala fördelning kan vara vägledande för vilka som kan vara föremål för startlånet. Andelen potentiella förstagångsköpare i olika åldersgrupper och i 4 olika typer av kommuner presenteras nedan i figur 7.1. Tabellen visar att störst andel potentiella förstagångsköpare finns i de unga åldrarna och att andelen snabbt avtar med stigande ålder. Vi ser även regionala skillnader, där det är en större andel potentiella förstagångsköpare i Sveriges storstadskommuner. De regionala skillnaderna beror till stor del på hur bostadsbeståndet i respektive kommundyp ser ut. Där det finns en stor andel hyresrätter finns det också en stor andel potentiella förstagångsköpare.

Utredningens menar att målgruppen som ska kunna komma ifråga för startlån bör avgränsas. Att hålla gruppen av dem som ska kunna få startlån liten är ett mål i sig; eftersom startlån kan komma att öka köpkraften hos dem som kvalificerar sig för det kan startlånet ge upphov till prispåverkan. En sådan prispåverkan motverkar själva syftet med startlånet, det vill säga att sänka trösklarna till den ägda marknaden. Om gruppen som kan få startlån är allt för stor riskerar prispåverkan att bli så stor att trösklarna knappt sänks för dem som får startlån. Genom att gruppen är liten blir effekten större för den avsedda målgruppen medan andra grupper inte drabbas av allt för stora negativa bieffekter.

¹ Personer som är yngre än 20 år kan givetvis också vara förstagångsköpare men är i stor utsträckning fortfarande hemmavarande.

Figur 7.1 Andel potentiella förstagångsköpare

Andel inom varje grupp som är *potentiella förstagångsköpare*, det vill säga antingen är hemmavarande barn eller personer som inte bor i ägt boende. Uppdelat på åldersgrupper och SKR:s kommuntyper



Källa: SCB, egna bearbetningar.

7.2 Målgruppen ska ha behov av startlån

Det framgår av direktiven att en utgångspunkt för det förslag på startlån som utredningen ska lägga fram är att åtgärden bör riktas mot förstagångsköparnas brist på ett eget kapital till kontantinsatsen. I direktiven står det:

Ett startlån som riktar sig till förstagångsköpare på bostadsmarknaden som saknar tillräckligt kapital för att finansiera hela kontantinsatsen i ett bostadsköp skulle kunna utgöra ett alternativ bland flera andra möjliga åtgärder. Ett startlån skulle underlätta för förstagångsköpare att komma in på den ägda bostadsmarknaden genom att korta tiden som behövs för att spara ihop tillräckligt eget kapital till den kontantinsats som krävs.

I kommande avsnitt beskriver vi våra överväganden kring dels svårigheterna för bostadsköpare att samla ihop ett tillräckligt kapital för att kunna köpa en bostad, dels de grupper som av olika anledningar vanligtvis står inför denna svårighet.

7.2.1 Insiders och outsiders

En viktig gemensam nämnare för de grupper som vanligtvis har svårt att samla ihop ett tillräckligt eget kapital är att de inte är inne på den ägda marknaden. Prisuppgången på bostäder i storstadsregioner och större städer har varit kraftig de senaste åren, och när vi tar hänsyn till hur prisökningen påverkar människors förutsättningar att samla ihop det kapital som krävs för att kunna köpa en bostad framträder en stor skillnad mellan dem som är inne på marknaden (insiders) och dem som står utanför marknaden (outsiders).

Låt oss illustrera skillnaden med några beräkningar som redovisas i den översta tabellen i tabell 7.1. Under perioden 2000–2020 har priserna på en bostadsrätt ökat med 7,6 procent per år i genomsnitt i Stockholms län enligt Svensk Mäklarstatistik's siffror. Det innebär att den som till exempel köpt en bostad som kostade 1 miljon kronor och för detta använde 150 000 kronor i eget kapital (ljusgrå markering) på bara 2 år har fått se sin bostad öka i värde till 1,16 miljoner kronor och därmed ungefär har fördubblat sitt eget kapital (mörkgrå markering). På det tredje året har det egna kapitalet stigit till nästan 400 000 kronor, vilket räcker som insats för en bostad som kostar dubbelt så mycket som den bostad som initialt köptes (svart markering). I den undre tabellen (tabell 7.1) redovisas samma räkneövning men med 3 procents prisuppgång. Med en lägre prisuppgång tar det längre tid innan det egna kapitalet fördubblats (5 år) och innan kapitalet är tillräckligt stort för att köpa en bostad till det dubbla priset (7 år). Vi vill dock påpeka att vid en prisnedgång på bostäder så minskar det egna kapitalet för den som äger en bostad och urholkar dennes köpkraft.

Detta innebär att en person som är inne på den ägda bostadsmarknaden ganska snabbt får betydligt lättare att få ihop till den egna insatsen antingen till 1 större bostad eller till 2 bostäder vid exempelvis en separation. Den prisökning som har ägt rum har skapat en mycket snabb tillväxt av det egna kapitalet för dem som är inne på

marknaden – en tillväxt som de som står utanför marknaden helt gått miste om.

Tabell 7.1 Tabell över hur prisökning påverkar eget kapital och möjlighet att köpa en bostad

Tabellerna visar en bostads vars pris ökar 7,6 respektive 3 procent per år under 4 år samt vilket eget kapital som krävdes år 1 och hur detta egna kapital utvecklas under åren. Tabellen visar även vilken köpkraft detta kapital kan ge upphov till givet att det egna kapitalet står för 15 procent och resten lånas samt vad en dubbelt så dyr bostad som den initiala bostaden skulle kosta

År	Nuvarande bostads värde, 7,6 procent prisuppgång		Det egna kapitalet kan utgöra eget kapital för bostad som är värd	
		Eget kapital		En dubbelt så dyr bostad kostar
0	1 000 000	150 000	1 000 000	2 000 000
1	1 075 721	225 721	1 504 806	2 151 442
2	1 157 175	307 175	2 047 836	2 314 351
3	1 244 798	394 798	2 631 985	2 489 596

År	Nuvarande bostads värde, 3 procent prisuppgång		Det egna kapitalet kan utgöra eget kapital för bostad som är värd	
		Eget kapital		En dubbelt så dyr bostad kostar
0	1 000 000	150 000	1 000 000	2 000 000
1	1 030 000	180 000	1 200 000	2 060 000
2	1 060 900	210 900	1 406 000	2 121 800
3	1 092 727	242 727	1 618 180	2 185 454
4	1 125 509	275 509	1 836 725	2 251 018
5	1 159 274	309 274	2 061 827	2 318 548
6	1 194 052	344 052	2 293 682	2 388 105
7	1 229 874	379 874	2 532 492	2 459 748

Källa: Svensk Mäklarstatistik, Egna beräkningar.

För den som står utanför marknaden för ägda bostäder innebär prisökningarna att behovet av kontantinsats har ökat, tillika målet för den som sparar till att köpa en bostad. I tabell 7.2 redovisas hur behovet av eget kapital utvecklats 2010–2021 för den som vill köpa en bostadsrätt på 50 kvadratmeter till genomsnittliga kvadratmeter-

priser i Stockholms län. Tabellen visar att det de flesta år krävs ett sparande (eller en avkastning på sparkapitalet) på tiotusentals kronor bara för att inte komma längre ifrån bostadsköpet. En förstagångsköpare som sparat 24 000 kronor på 1 år, vilket motsvarar ett genomsnittligt sparande, har bara kommit närmare bostadsköp under 5 av dessa år.

Det står alltså klart, så som läget är och har varit på bostadsmarknaden, att den stora skiljelinjen vad gäller förutsättningarna att spara ihop ett eget kapital har gått mellan dem som stått utanför marknaden för ägda bostäder och dem som redan har en fot inne på marknaden.

Tabell 7.2 Tabell över hur prisökning under 2010-talet påverkar behovet av eget kapital vid bostadsköp i Stockholms län

Tabellen visar kvadratmeterpriset på bostadsrätter i Stockholms län mellan 2010 och 2021 och illustrerar vad prisutvecklingen innebär vad gäller hur mycket eget kapital som krävs för att köpa en bostadsrätt på 50 kvadratmeter i denna region. En ökning på mindre än 24 000 kronor markeras i grått.

År	Pris, kr/kvm	Pris, 50 kvm	Behov av eget kapital, 15 %	Ökning av eget kapital jämfört med året innan
2010	34 420	1 721 000	258 150	
2011	35 144	1 757 200	263 580	5 430
2012	36 126	1 806 300	270 945	7 365
2013	39 910	1 995 500	299 325	28 380
2014	44 601	2 230 050	334 508	35 183
2015	52 416	2 620 800	393 120	58 613
2016	57 427	2 871 350	430 703	37 583
2017	58 608	2 930 400	439 560	8 858
2018	55 311	2 765 550	414 833	-24 728
2019	56 944	2 847 200	427 080	12 248
2020	60 272	3 013 600	452 040	24 960
2021	64 930	3 246 500	486 975	34 935

Källa: Svensk Mäklarstatistik, Egna beräkningar.

7.2.2 Unga vuxna

Unga vuxna är en stor grupp inom gruppen *potentiella förstagångsköpare*. Det finns ett antal organisationer som föreslagit startlån riktade till unga som vill in på bostadsmarknaden, och bland annat där-

för har en åldersmässig begränsning av målgruppen för startlån varit ett aktuellt alternativ inom utredningen. Det finns en del som talar för att man riktar startlån till unga, inte minst eftersom det är en grupp som generellt sett har särskilda och strukturellt betingade utmaningar på bostadsmarknaden.

Det som karakteriserar unga är att de ännu inte har haft ett långt arbetsliv och inte heller har hunnit göra bostadskarriär. De har sannolikt haft svårt att spara ihop till en kontantinsats, på grund av lägre lön, kortare sparandetid och kort tid på arbetsmarknaden. De har dessutom inte haft tid att stå länge i kö till hyresmarknaden. De är därför ofta hänvisade till andrahandsmarknaden eller hyresrätter med presumtionshyra, vilka ofta är dyra. Det gör det ännu svårare för gruppen att spara ihop till kontantinsatsen. Gruppen har dessutom inte haft möjlighet att göra sitt insteg på marknaden för ägda bostäder tidigare och på så sätt dra nytta av den kraftiga prisutvecklingen.

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till vad gäller ungas förutsättningar att använda startlån vid ett första bostadsköp (vilket skulle innebära en högre belåningsgrad) är att denna grupp ofta har en snabb inkomstökning de första åren och sålunda inkomstmässigt skulle kunna växa in i en belåning som i utgångsläget är ansträngande för hushållsekonomin. Unga människor har alltså typiskt sett bättre förutsättningar att hantera en högre belåningsgrad, förutsatt att de bedöms ha återbetalningsförmåga.

Mycket talar för att unga är en grupp som har särskilda svårigheter, men att uteslutande rikta in förslaget om startlån på gruppen unga vuxna skulle innebära att andra grupper med liknande svårigheter på bostadsmarknaden uteslöts. Om åtgärden i stället riktas in mot förstagångsköpare generellt kommer den ändå i stor utsträckning komma gruppen unga vuxna till del, eftersom många i just den gruppen inte äger någon bostad i dagsläget.

7.2.3 Nyanlända, inklusive flyktingar

Personer som är nya i Sverige har liknande förutsättningar som unga vuxna, särskilt om de kommer som flyktingar. Likt unga har gruppen vanligtvis inte haft möjlighet att köpa en bostad tidigare på den svenska marknaden, när trösklarna var lägre. Dessutom varierar det ekonomiska och sociala kapital för nyanlända; de som flyttat till

Sverige under ordnade former kan ha en bostadskarriär bakom sig som möjliggör insteg på den svenska bostadsmarknaden medan de som kommer som flyktingar kan ha behövt lämna sitt sparkapital eller använda det för flykten och har därmed haft svårt att spara ihop till kontantinsatsen, precis som unga vuxna. Som nya i Sverige har denna grupp en liknande utgångspunkt som unga vuxna på bostadsmarknaden vad gäller kötid till en hyresrätt. De som kommer till Sverige utan kapital har en liknande utgångspunkt som unga vuxna på bostadsmarknaden vad gäller att spara till den kontantinsats som krävs i Sverige.

Utredningen bedömer att det inte på ett kostnadseffektivt och rättssäkert sätt kommer att gå att fastställa om någon ägt en bostad utanför landet. Vi bedömer därför att målgruppen för startlån ska begränsas till personer som är förstagångsköpare *på den svenska marknaden*. Vi är dock medvetna om att det kan innebära att personer som äger eller nyligen har ägt en bostad i utlandet kan komma att kvalificera sig för startlån.

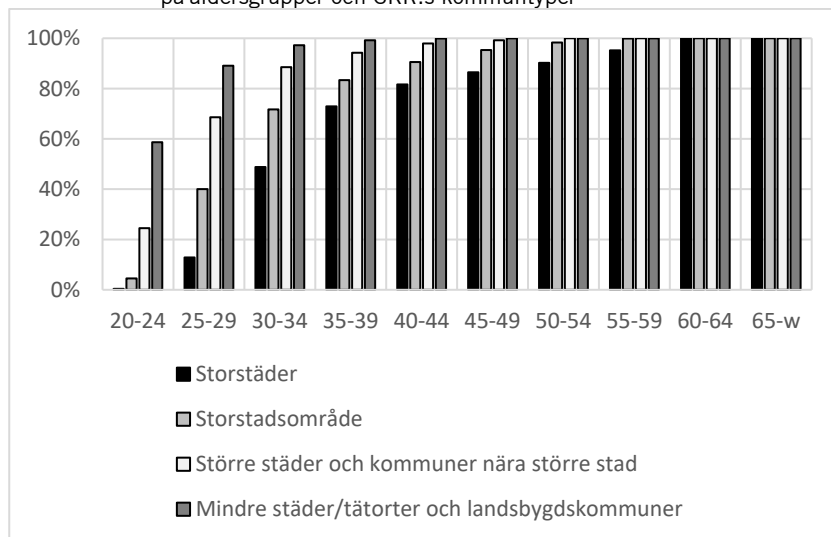
7.2.4 Andra som står utanför den ägda marknaden

Det finns en stor mängd potentiella förstagångsköpare som inte äger sitt boende men som varken är unga vuxna eller nyanlända. Även dessa är i strikt mening förstagångsköpare om de träder in på den ägda marknaden för första gången. Även äldre förstagångsköpare möter de trösklar som finns på marknaden men deras svårighet är inte alltid densamma som för unga och vissa nyanlända. De som har ett längre arbetsliv bakom sig har exempelvis haft möjlighet att spara och de kunde kanske ha trätt in på den ägda marknaden vid en tidigare tidpunkt när priserna, och därmed trösklarna, var lägre.

Att ha tillräckligt eget kapital som förstagångsköpare är oftast en följd av ett dedikerat sparande. En majoritet av förstagångsköparna i Sverige skulle ha kunnat spara ihop till kontantinsatsen för en bostad, förutsatt att de haft ett dedikerat sparande under ett antal år. Andelen som borde ha kunnat spara ihop till insatsen om de började spara vid 20-årsåldern har simulerats och redovisas i figur 7.2.

Figur 7.2 Andel av potentiella förstagångköpare som borde kunnat spara till insatsen

Givet ett genomsnittligt sparande utifrån nuvarande inkomst, och givet en rimlig inkomstutveckling fram tills nu, uppdelat på åldersgrupper och SKR:s kommuntyper



Källa: SCB och Svensk Mäklarstatistik, egna bearbetningar.

Det är tydligt att det generellt sett är vara svårare för unga att spara ihop till kontantinsatsen till ett bostadsköp jämfört med äldre förstagångköpare som åtminstone haft en teoretisk möjlighet att spara. Utredningen ser dock problem med att utesluta äldre förstagångköpare eftersom det kan finnas en mängd olika orsaker, till exempel sjukdom eller arbetslöshet, till att de inte kunnat spara ihop till insatsen och köpa en bostad. Det finns alltså argument för att samtliga förstagångköpare som har återbetalningsförmåga men som saknar tillräckligt kapital till en kontantinsats bör kunna komma ifråga för startlån, oavsett varför de är förstagångköpare.

Även om vi inte föreslår en övre åldersgräns för vilka som kan komma ifråga för startlån kommer det sannolikt att i praktiken ändå finnas en övre åldersgräns för vilka som kommer att kunna köpa en bostad med hjälp av ett startlån. Ett startlån behöver nämligen kombineras med vanliga bolån för att någon ska ha råd med en bostad, och bolåneaktörerna beviljar vanligtvis inte stora bolån till personer som inte har tillräckligt långt kvar till pensionen för att

hinna återbetala en stor del av bolånet; när bolåneaktörerna bedömer återbetalningsförmågan tar de hänsyn till de vanligtvis lägre inkomster som låntagare har efter pensionering.

7.2.5 Sparande som ett sätt att samla ihop ett eget kapital

Möjligen borde de föreslagna åtgärderna riktas till de personer som inte haft tid eller andra grundläggande förutsättningar att spara ihop till ett eget kapital, snarare än till dem som haft förutsättningar att göra det men av andra anledningar inte lyckats. Den grupp som inte haft förutsättningar att spara ihop till ett eget kapital utgörs framför allt av unga personer som genom sin ringa ålder inte kunnat arbeta, få högre lön och därigenom kunna lägga undan pengar regelbundet. Gruppen omfattar även personer som kommit till Sverige i vuxen ålder och som på grund av till exempel krig eller kris inte kunnat få med sig ett eget kapital hit.

Det finns även de som haft förutsättningar och tid på sig att spara men som ändå saknar ett tillräckligt eget kapital. Inom denna grupp kan det finnas olika förklaringar till varför ett eget kapital inte finns, där vissa personer kanske har valt att inte spara medan andra personer har sparat men drabbats av olika händelser och därigenom förlorat sitt sparade kapital.

Det må vara rimligt att betrakta grupper som *borde kunnat* spara ihop till egna insatsen som mindre behövande än grupper som *inte kunnat* spara ihop den egna insatsen på grund av ålder eller flykt från krig eller kris. Men det är inte rimligt att bortse från att behovet mycket väl kan finnas i båda dessa grupper. Därför gör vi ingen åtskillnad på grupper som *borde kunnat* spara till det egna kapitalet, eller ej, i fråga om målgrupp för startlånet.

7.2.6 Personer som tidigare varit på den ägda marknaden

En gränsdragning som är svår att göra är om startlån bör kunna lämnas till personer som står utanför marknaden för ägda bostäder men som tidigare i livet ägt en primär bostad. Ett sådant historiskt ägande gör att de strikt talat inte är förstagångsköpare. Å andra sidan har personer som länge stått utanför marknaden för ägda bostäder sannolikt väsentliga andra ekonomiska förutsättningar än personer som

i dag äger en primär bostad. Eftersom prisutvecklingen på den svenska bostadsmarknaden varit så kraftig de senaste åren kan kapitalet från en försäljning av en bostad för länge sedan vara i en helt annan storleksklass än vad som nu behövs för att träda in på den ägda bostadsmarknaden.

Andra exempel är att den som varit sjuk, långtidsarbetslös eller förlorat sitt företag genom en konkurs kan ha förlorat sin ägda bostad och därmed sitt sparande. Dessa grupper har en gång gjort ett inträde på marknaden för ägda bostäder men förlorat de fördelar som uppstått om de varit kvar på denna marknad.

Personer som tidigare ägt en bostad utgör exempel på personer som i strikt mening inte är förstagångsköpare men som har ungefär samma svårigheter på bostadsmarknaden som förstagångsköpare: En person som under lång tid stått utanför marknaden för ägda primära bostäder har vanligtvis liknande ekonomiska förutsättningar som personer som aldrig ägt en primär bostad, och det vore inte rimligt att det faktum att en person ägt en primär bostad för länge sedan alltid skulle diskvalificera personen från möjligheten att få startlån. Att så är fallet beror till stor del på den prisuppgång som skett på bostadsrätter och äganderätter under 2000-talet. Utredningen bedömer därför att det bör betraktas som förstagångsköpare om man inte ägt en primär bostad i Sverige *de senaste 10 åren*. Under en sådan tidsperiod bedöms man hunnit bli en *outsider* givet den prisutveckling som varit de senaste decennierna.

7.2.7 Personer som är på en annan ägd marknad

För att komplicera det ytterligare finns det grupper som i dag äger en primär bostad men som ändå har samma typ av svårigheter på bostadsmarknaden som förstagångsköpare har. Detta beror på att bostadsmarknaden i Sverige kan skilja sig dramatiskt åt mellan olika geografiska områden vad gäller priset på bostäder. Skillnaderna i priset är så stor att den som i dag äger en bostad i en mindre stad kan ha lika svårt att köpa en bostad i ett storstadsområde som en förstagångsköpare. Det finns även regioner där prisutvecklingen inte varit lika kraftig som i andra regioner och där förutsättningarna att ackumulera ett eget kapital i den egna bostaden därmed varit sämre.

Ett exempel på en situation där svårigheter kan uppstå är när en person växer upp i en kommun där det knappt finns något hyresbestånd, vilket är fallet i en del landsbygdskommuner. Ofta är denna person då hänvisad till det ägda bostadsbeståndet som sitt första boende utanför föräldrahemmet. Om denna person efter några år skulle vilja flytta till en annan ort för att studera eller arbeta men då skulle vara exkluderad från startlånet kan inträdet på den lokala bostadsmarknaden på den nya orten vara mycket svårt.

Vi väljer dock ändå att enbart rikta startlånet till de som inte ägt en bostad de 10 senaste åren, eftersom gränsen mellan personer som äger en bostad men har svårigheter och personer som äger en bostad och inte har svårigheter blir svår att dra på ett rättssäkert, rättvisande och enkelt administrerat sätt. Om gränsdragningen blir allt för svår riskerar målgruppen för startlånet att bli allt för omfattande, vilket riskerar att startlånets nytta för målgruppen uteblir.

7.2.8 Personer som separerar från en partner

Ett par som samäger en bostad men beslutar sig för att separera kan ställas inför utmaningen att behöva skaffa 2 bostäder som tillsammans är avsevärt dyrare än den tidigare gemensamma bostaden, i vart fall om bostäderna ligger i samma område som den tidigare gemensamma bostaden. Om det dessutom finns barn med i bilden, som ska bo i båda lägenheterna, kan en fyrarumslägenhet behöva bytas mot 2 liknande bostäder för att uppnå samma boendestandard och undvika trångboddhet. Sådana andragångsköpare går från ett halvt till ett helt ägande, där kontantinsatsen som finansierade den gemensamma bostaden inte räcker till kontantinsatsen för att finansiera två bostäder. Om så är fallet kan även personer som nu äger en bostad på en marknad med höga priser stå inför höga trösklar och ha svårighet att få tillgång till ett önskvärt boende.

Så är dock inte fallet i en marknad med stigande priser. Som beräkningarna i tabell 7.1 visar har personer som ägt en bostad under 2000-talet ackumulerat kapital så snabbt att hen inom loppet av några år har eget kapital nog att köpa två likvärdiga bostäder. Vi ser definitivt att personer som separerar kan ha svårigheter, men bedömer att det snarare beror på möjligheten att klara kreditprövningen

med en ensam inkomst. Vi vidhåller därför att enbart rikta startlånet till de som inte ägt en bostad de 10 senaste åren, även vid separation.

7.2.9 Olika grupperns behov

Som framgått ovan finns flera olika anledningar till att en person saknar det kapital som behövs för att kunna köpa en bostad. De olika svårigheter som beskrivits i avsnitten ovan summeras för de olika grupperna i ett stapeldiagram (figur 7.3) som syftar till att förmedla olika grupperns svårigheter när svårigheterna staplas på varandra.

Det skulle riskera bli alltför komplext att försöka särskilja personer där orsakerna till att de inte har lyckats förvärva en primär bostad eller till varför de inte har ett tillräckligt kapital skiljer sig åt. Samtidigt ser vi att det är allt för snävt att enbart erbjuda startlån till dem som har strukturella svårigheter. Vi anser mot den bakgrunden att alla fysiska personer som inte ägt en primär bostad i Sverige de senaste 10 åren, ska definieras som förstagångsköpare oavsett ålder och därmed kunna komma ifråga för startlån.

För att kunna komma ifråga för startlån är det dock viktigt att personen ifråga behöver ett startlån och inte har klarat av att samla ihop till hela kontantinsatsen på 15 procent av bostadens värde på egen hand. Det kommer dock att vara mycket svårt och omständligt att försöka ta reda på hur mycket enskilda personer har i eget kapital, och vi föreslår därför att en förutsättning för att komma ifråga för startlån är att man tar ett bolån som motsvarar 85 procent av bostadens värde. Även om personer med ett stort eget kapital, som därmed egentligen inte behöver ett startlån, kan ansöka om ett sådant lån bedömer vi kravet på 85 procent belåning som avskräckande eftersom det egna kapitalet på så sätt inte kan nyttjas till bostadsköpet.

Figur 7.3 Svårigheter på bostadsmarknaden

Schematiskt stapeldiagram över olika nivåer av svårigheter på bostadsmarknaden bland förstagångsköpare och ej förstagångsköpare

Förstagångsköpare			Ej förstagångsköpare				
Ung	Nyanländ	Övrig förstagångsköpare	Har tidigare ägt	Olycksdrabbad	Regional flyttare	Separation	Trångbodd
Snabb inkomstökning							
Har inte kunnat spara till insats							
Har inte kunnat spara köddagar till hyresrätt							
Har inte kunnat köpa vid lägre priser							
Har inget sparande i ägt bostad							
					Värdet av bostad i lågprisregion räcker inte ...	Värdet av en halv bostad räcker inte ...	Värdet av en för liten bostad räcker inte ...
							... till köp av en godtagbar bostad.

7.3 Målgruppen ska ha återbetalningsförmåga

Enligt direktiven ska utredningen föreslå vilka krav på kreditvärdighet som ska ställas när ett startlån beviljas, men vi ska samtidigt ta hänsyn till att startlånet endast ska kunna ges till hushåll som en ordinarie kreditgivare bedömer kreditvärda för ett bolån upp till nivå på bolånetaket. Det framgår också av direktiven att det är viktigt att åtgärderna främjar en långsiktigt hållbar skuldsättning för berörda hushåll och minimerar riskerna för samhällsekonomin i stort.

Utredningens utgångspunkt är att målgruppen för de föreslagna åtgärderna ska omfatta förstagångsköpare. Som redovisats ovan anser vi att detta ska vara fysiska personer som inte har ägt en primär

bostad i Sverige de senaste 10 åren. Den gruppen är dock mycket bred och omfattar till exempel personer med väsentligt olika förutsättningar att betala räntor och amorteringar på ett bolån. Det handlar både om personer med relativt stora inkomster eller som förväntas ha en snabb löneutveckling och individer som har lägre inkomst och som inte förväntas ha stora löneökningar. Att rikta åtgärderna mot alla hushåll av förstagångsköpare, oavsett ekonomiska förutsättningar, skulle sannolikt möjliggöra för fler personer att kunna köpa en egen bostad. Att rikta de föreslagna åtgärderna mot en sådan bred målgrupp är dock förenat med stora risker, framför allt eftersom en stor del av dessa skulle få svårigheter att klara sin ekonomi på lite längre sikt.

Det har i vissa andra länder funnits en ambition att tillgängliggöra det ägda boendet även för hushåll med relativt svaga ekonomiska förutsättningar. Ett sådant exempel är USA under 1990-talet och fortsatt under 2000-talet, då bolån relativt ofta beviljades till hushåll med sämre ekonomiska förutsättningar, ibland med villkor som gjorde att lånen blev väsentligt dyrare efter ett par år. Systemet byggde i praktiken på att priserna på bostäder ständigt skulle gå upp. Tiden har visat att så inte blev fallet och att dessa lån bidrog till en mycket allvarlig finanskris.

Även om det svenska finansiella systemet har stora skillnader jämfört med det system som då rådde i USA bör händelseutvecklingen där stämma till eftertanke vad gäller möjligheten att bortse från kravet på att hushållen ska ha återbetalningsförmåga för att kunna få ett bolån för att köpa en bostad.

En annan viktig utgångspunkt för utredningen är att vi inte har uppdraget att föreslå åtgärder som säkerställer en social bostadsförsörjning. För detta ändamål har det tillsatts en särskild utredning – *En socialt hållbar bostadsförsörjning* (Fi2020:06). Vår utredning har alltså inte haft som mål att föreslå åtgärder som gör att hushåll som saknar grundläggande förutsättningar för att få ett bolån ska kunna köpa en egen bostad.

Mot bakgrund av uppdraget att föreslå vilka krav på kreditvärdighet som ska ställas när ett startlån beviljas har vi övervägt om dagens krav på återbetalningsförmåga bör ändras på något sätt. Vi ser dock både betydande risker för såväl hushållens skuldsättning som makroekonomisk stabilitet om detta krav skulle luckras upp. Det är inte heller enkelt att se en alternativ utformning av det lägre krav som ska

ställas på låntagare, som medför att fler kan få bolån, men som ändå inte väsentligt ökar de risker som nämnts ovan. En sådan uppluckrad reglering riskerar att bli otydlig och medföra större skillnader i tillämpning mellan olika bolåneföretag än vad som i dag är fallet. Inte minst kommer en sådan förändrad reglering att ställa stora krav på tydlighet och vägledning för hur kreditprövningar ska göras.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser vi att möjligheten till startlån enbart bör riktas till de hushåll som har återbetalningsförmåga enligt dagens regelverk och som därför vid en sedvanlig kreditprövning bedöms ha återbetalningsförmåga för de bolån som de behöver. Utredningen anser nämligen inte att förslaget om startlån ska främja en utlåning till hushåll som inte har ekonomiska förutsättningarna att betala räntor och amorteringar på sina bolån. Detta säkerställer att hushåll inte skuldsätter sig mer än de kan förväntas klara av, och det är också i linje med nuvarande konsumentskyddskrav.

Vi kan dock inte närmare ange vilka inkomster ett hushåll måste ha för att komma ifråga för ett startlån. Exakt hur bolåneaktörerna prövar låntagares återbetalningsförmåga är inte heller reglerat, utan varje bolåneaktör har sin egen modell och sina egna villkor för hur denna prövning görs. Företagen står dock under tillsyn av Finansinspektionen som bland annat granskar dessa modeller och dessa villkor.

En central del av bolåneaktörernas prövning av återbetalningsförmågan är den så kallade KALP-kalkylen. Bolåneaktörerna använder visserligen något olika utgångspunkter för hur dessa kalkyler görs men skillnaderna är inte dramatiska utan det kan skilja något vad gäller den kalkylränta som används i beräkningen eller i de schablonkostnader som också ingår.

Vårt förslag medför således att bara de hushåll som bolåneaktörerna bedömer har återbetalningsförmåga för den belåningsgrad som krävs (som alltså överstiger 85 procent av bostadens värde) kommer att komma ifråga för ett startlån.

7.4 Utredningens förslag till målgrupp

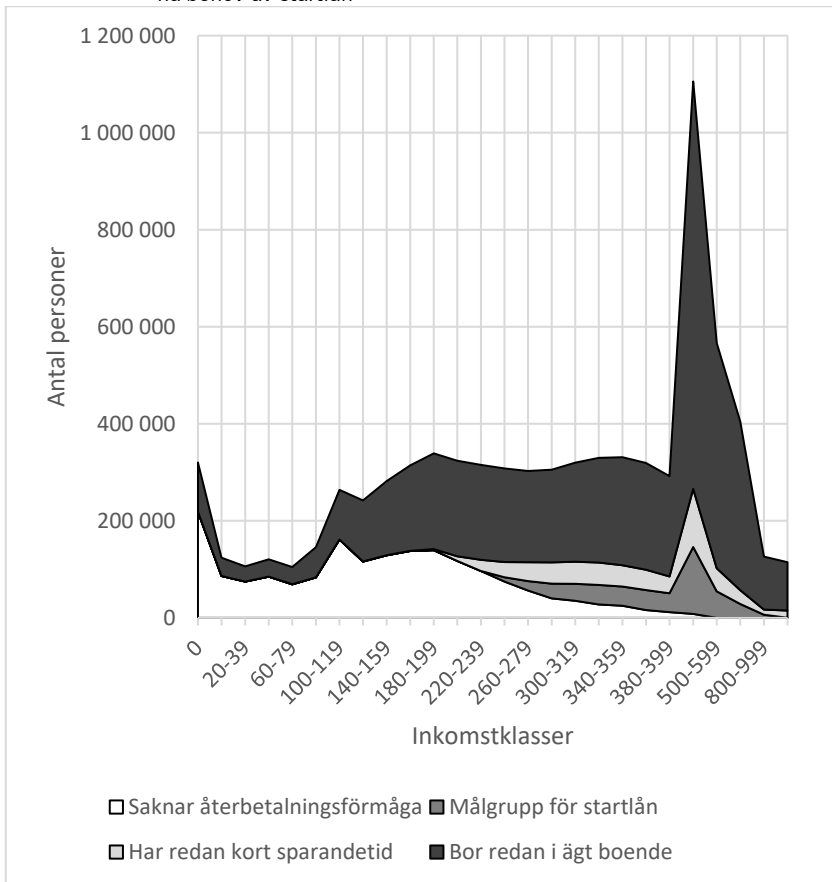
Sammanfattningsvis kan sägas att målgruppen för startlånet bör vara personer som står utanför den ägda bostadsmarknaden och som varken har de svagaste eller starkaste ekonomiska förutsättningarna. De bör ha tillräckliga inkomster för att ha återbetalningsförmåga men

samtidigt ha behov av åtgärder från staten för att kunna finansiera den del av köpeskillingen som överstiger 85 procent av bostadens värde.

I det statistikunderlag som vi inhämtat kan storleken på målgruppen schablonberäknas utifrån såväl möjligheten att klara en kreditprövning, vilket beror på inkomst i förhållande till de lokala bostadspriserna, och behovet av ett startlån, vilket schablonberäknas utifrån inkomsten i förhållande till de lokala bostadspriserna samt nuvarande ägarförhållanden. Målgruppen kan då illustreras som den mörkgrå gruppen i diagrammet i figur 7.4. Gruppen i det vita fältet bör inte ingå i målgruppen eftersom den inte bedömts ha tillräcklig återbetalningsförmåga och inte klarar kreditprövningen, och gruppen i det svarta fältet bor redan i ägt boende. Den ljusgrå gruppen bör inte heller ingå i målgruppen eftersom den bedöms kunna spara ihop till den egna insatsen på egen hand utifrån sin inkomst i förhållande till de lokala bostadspriserna. Den mörkgrå gruppen har dock tillräcklig inkomst för att klara kreditprövningen men bedöms inte kunna spara ihop till insatsen inom rimlig tid. Vi redogör mer för antaganden och data för dessa beräkningar i konsekvensanalysen.

Figur 7.4 Potentiell målgrupp för startlån

Grupp som både bedöms klara kreditprövning och som bedöms ha behov av startlån



Källa: SCB, Svensk Mäklarstatistik och egna beräkningar.

8 Startlån för förstagångsköpare

Utredningen föreslår ett startlån till kontantinsats som är ett statligt garanterat bolån administrerat av bolåneaktörerna. Vi inleder detta kapitel med att beskriva på vilka grunder vi anser att ett statligt garanterat bolån administrerat av bolåneaktörer är att föredra framför andra sätt att åstadkomma ett startlån. Vi beskriver grunderna för valet av ett bolån med säkerhet i bostaden framför ett blancolån samt villkoren för att någon ska anses vara en förstagångsköpare enligt utredningens förslag och hur denna kvalificering bör gå till i praktiken. Vi beskriver även startlånets villkor och utformning samt den statliga garantins villkor och utformning, avgiftens konstruktion och nivå, ramavtalet som föreslås ingås mellan garantimyndigheten och bolåneaktörer som vill kunna lämna startlån samt hur statens regressrätt och återbetalning av regressfordringar föreslås hanteras.

8.1 Statliga lån jämfört med privat administrerade lån med statlig garanti

Utredningen föreslår: Att en statlig garanti ska användas och möjliggöra för att startlånen ska lämnas, administreras och finansieras av bolåneaktörer. Kreditprövning och utbetalning med mera av startlånen ska ske parallellt med prövningen av övriga delar av bolånet. Detta säkerställer en snabb och enkel ansökningsprocess, en effektiv administration, att lånet används till bostadsköp och att låntagaren genomgår en kreditprövning. Startlånet bör betalas ut vid själva köptillfället och på ett sådant sätt att det säkerställer att lånet används för förvärv av en primär bostad.

Enligt direktiven ska utredningen utreda och föreslå om startlånet ska vara ett statligt eller privat administrerat lån. Vi föreslår att startlånet ska vara privat administrerat och vi redovisar grunderna för vårt förslag nedan.

8.1.1 Anpassning till den ägda marknadens funktionssätt

På den ägda bostadsmarknaden i Sverige sker köp och försäljning av bostäder inte sällan snabbt, speciellt i storstäderna. Många bostäder säljs efter en eller två visningar, och där efterfrågan är riktigt stark kan bostäder säljas före ordinarie visning eftersom köparen vill undvika budgivning. Den föreslagna åtgärden måste fungera i den processen. Även om köp och försäljning av bostäder ibland kan ske långsammare i vissa delar av Sverige behöver ramverket vara utformat så att startlån kan användas vid de transaktioner och på de platser där processen går fort, eftersom det ofta är där trösklarna för förstagångsköpare är som högst.

När en person avser att köpa en bostad och vill finansiera köpet med lån kontaktar hen en bolåneaktör för ett förhandsbesked, ett så kallat lånelöfte. Lånelöftet föregås av en prövning baserad på låntagarens uppgifter, bland annat den egna kontantinsatsen. Om delar av kontantinsatsen ska täckas av startlån behöver det sannolikt redan i detta skede vara klart, eller åtminstone undersökas, om den sökande är berättigad till startlån med stöd av den statliga garantin.

Detta innebär att beslutet om startlån antingen behöver vara frikopplat från den ordinarie bolåneprocessen, så att det redan på förhand kan prövas om köparen kvalificerar sig för lånet, eller att kvalificeringen för startlånet kan ske snabbt och enkelt samt parallellt med hanteringen av det övriga bolånet, inklusive lånelöftet.

Utredningen bedömer att det krävs en relativt stor organisation om en myndighet ska sköta kvalificering och utbetalning av startlån med den servicehastighet som krävs på dagens bostadsmarknad. Bolåneaktörerna verkar redan på denna marknad och har organisation och digital infrastruktur för att på kort tid besluta om en låneansökan. Om startlånet lämnas av en bolåneaktör kan startlånegivningen infogas i bolåneaktörers befintliga processer, vilka redan är anpassade efter bostadsmarknadens funktionssätt, och ur låntaga-

rens perspektiv blir det dessutom enklare att bara behöva vända sig till en aktör för hela finansieringen av bostadsköpet.

8.1.2 Startlånet bör vara knutet till bostadsköpet

För att säkerställa att startlånet inte används för andra ändamål än just köp av bostad behöver långivningen vara kopplad till bostadsköpet. Att i efterhand kontrollera att pengarna gick till ett bostadsköp skulle vara omständligt. Det är enklare och säkrare att betala ut pengarna vid själva köpet av bostaden, på samma sätt som när en bolåneaktör betalar ut det övriga bolånet. Detta kan åstadkommas genom att startlånet lämnas av bolåneaktörerna.

För att kunna lämna startlånet krävs att långgivaren har kunskap om bostadens marknadsvärde och det ordinarie bolånets storlek i förhållande till detta marknadsvärde, det vill säga belåningsgraden. Det skulle vara komplicerat att säkerställa dessa parametrar om startlånet inte lämnades samtidigt med det ordinarie bolånet. I och med detta bedömer vi att startlånet kommer att behöva lämnas av den bolåneaktör som lämnar det övriga bolånet vid bostadsköpet.

8.1.3 Återbetalningsförmågan måste prövas

Förstagångsköpare som beviljas startlån behöver ha en återbetalningsförmåga för att inte skuldsättningen ska utgöra en för stor risk för den enskilda personen och för ekonomin i stort. Därför behöver låntagarens återbetalningsförmåga prövas vid startlånegivning.

När en bolåneaktör beviljar ett bolån prövas redan återbetalningsförmågan genom en kreditprövning. Denna kreditprövning kan utvidgas till att även omfatta startlånet, vilket gör att det inte behövs någon separat prövning av en myndighet vid startlånegivningen. De privata bolåneaktörerna har lång erfarenhet av, och lagstadgade krav på, kreditprövning och genom att de genomför en samlad prövning av både ordinarie bolån och startlån ges en helhetsbild av förstagångsköparens ekonomi. Dessutom innebär det att endast en prövning behöver göras och att bolåneaktörens erfarenhet nyttjas. Detta bedöms öka kvaliteten i kreditprövningen, jämfört med om en myndighet skulle göra en egen kreditprövning för startlånet samtidigt. Genom att bolåneaktören prövar låntagaren för det vanliga bolånet och

startlånet samtidigt säkerställs att låntagarens möjlighet att fullgöra sina förpliktelser kopplade till bolånet inte riskeras.

8.1.4 Statliga lån jämfört med garantier för privat administrerade lån ur ett statsfinansiellt perspektiv

Riksgälden lyfter i sin årliga rapport *Statens garantier och utlåning – en riskanalys 2021* (2021) fördelar och nackdelar med statliga lån respektive garantier. De nämner då att trots att statliga lån anses ha många fördelar i relation till garantier¹ kan det ibland vara mer effektivt att utnyttja exempelvis bankers befintliga nätverk och administrativa rutiner i stället för att staten själv ska bygga upp strukturer. Vidare nämner de att riskdelning kan vara lättare att uppnå med garantier samt att garantier kan innebära en lägre grad av intervention på en privat marknad och därmed mindre risk för undanträngnings-effekter.

Utredningen bedömer att om staten skulle lämna de föreslagna startlånen skulle det innebära att en stor mängd lån ställs ut till ett stort antal privatpersoner. Det skulle innebära att staten behöver bygga upp strukturer för att kunna pröva och bevilja startlån.

Utredningen anser att fördelen med att använda bolåneaktörernas befintliga strukturer för att bevilja startlån och på så sätt nå en totalt sett effektivare administration är viktig, eftersom detta bidrar till att hålla nere kostnaderna och därmed avgiften för garantin.

8.2 Blancolån jämfört med bolån med säkerhet i bostaden

Utredningen föreslår: Att det statligt garanterade lånet ska lämnas mot säkerhet i den primära bostad som förstagångsköparen förvärvar.

¹ Från ett statligt perspektiv så är statliga lån och deras effekter tydligare i de statliga räkenskaperna än utställandet av garantier. Förluster från lån respektive garantier hanteras på olika sätt. Staten hanterar vidare lån mer restriktivt än garantier på så sätt att endast lån med låg förlustrisk får finansieras med lån i Riksgälden; övriga lån finansieras med anslag. Motsvarande gäller inte för garantier. För låntagaren gäller också att statens upplåningskostnad är lägre än privata aktörers, och därför är låntagarens kostnad för denna del i normalfallet blir högre.

Ett lån som administreras av bolåneaktörer kan vara antingen ett blacolån utan säkerhet eller ett bolån med säkerhet i bostaden. Utredningen bedömer att startlånen bör vara lån som lämnas mot säkerhet i bostaden, av följande skäl.

Att bostaden utgör säkerhet för lånet innebär att fordran har förmånsrätt vid en realisering av bostaden. Detta innebär bättre förutsättningar för att startlånet ska återbetalas och för att den statliga garantin därmed inte behöver nyttjas. Jämfört med ett lån som lämnas utan säkerhet i bostaden innebär det en lägre risk för att garantin utnyttjas. Detta har betydelse för det statliga åtagandet, eftersom risken för förluster bör bli avsevärt lägre. Detta bör i förlängningen göra att de garantiavgifter som ska tas ut för den statliga garantin kan vara lägre än vad som varit fallet om lån utan säkerhet i bostaden använts.

Även långgivarens finansieringskostnad talar för att använda lån som lämnas mot säkerhet. I dag kan bostadsköpare redan finansiera delar av kontantinsatsen genom blacolån. För att startlånet ska vara attraktivt behöver det därför lämnas med förmånligare ränta och övriga villkor än de blacolån som redan finns på marknaden. De bolåneaktörer som är kreditinstitut, vilket de allra flesta är, kan vid lån som lämnas mot säkerhet i en bostad använda genomsnittliga riskvikter på mellan 25 och 35 procent i sin beräkning av de kapitalkrav som företaget behöver följa. För lån som lämnas utan säkerhet i bostaden gäller betydligt högre riskvikter i kapitalkravsberäkningen. Detta är en av anledningarna till att konsumenterna vanligtvis får betala en högre ränta för lån som lämnas utan säkerhet i bostaden.

Sammantaget är vår bedömning att ett startlån utan säkerhet i bostaden skulle bli mer kostsamt för förstagångsköpare, både avseende garantiavgift och ränta. Ett mer kostsamt startlån skulle dels vara mindre attraktivt, dels inte sänka tröskeln lika effektivt.

Det finns dock ett par potentiella nackdelar med att garantin omfattar lån som lämnas mot säkerhet i bostaden. En nackdel är att det, när det gäller lån som ska lämnas mot säkerhet i en fastighet, tillkommer en kostnad på 2 procent på lånebeloppet för att få pantbrev. De som köper en bostadsrätt, alltså inte en fastighet, vilket bör vara en majoritet av förstagångsköparna, behöver dock inte betala för pantbrev; de betalar i vissa fall en pantsättningsavgift till bostadsrättsföreningen men den är i normalfallet mycket lägre.

En annan aspekt att ta hänsyn till är att lån som lämnas mot säkerhet i bostaden gör att bolånetaket och amorteringskravet är tillämpliga, vilket behöver beaktas när ett förslag till startlån och statliga kreditgarantier utformas. Utredningen ser dock att startlånet skulle behöva förhålla sig till och upprätthålla ett tillräckligt konsumentskydd även om det konstruerades på ett sätt där bolånetaket inte var tillämpligt.

Utredningen bedömer att fördelarna med att startlånet lämnas mot säkerhet i bostaden överväger nackdelarna. Med ett lån som har bostaden som säkerhet behöver vi därför förhålla oss till bolånetaket och dess konsumentskyddsaspekt.

8.2.1 Upprätthållande av konsumentskyddet

Utredningen föreslår: Att konsumentskyddet för förstagångsköparna som tar startlån ska säkerställas med en statlig garanti och särskilda villkor för den regressfordran som kan uppstå om garantin infrias. För denna regressfordran ska det finnas villkor som gör att ett konsumentskydd upprätthålls som tillräckligt motsvarar det skydd som bolånetaket innebär.

I dagsläget kan bolåneaktörerna som mest lämna bolån, alltså lån som lämnas mot säkerhet i bostaden, som uppgår till 85 procent av marknadsvärdet. Denna begränsning utgörs av det så kallade bolånetaket. Bolånetaket gör att en konsument kan klara ett prisfall på upp till 15 procent utan att en restskuld uppstår vid en försäljning av bostaden. Just frågan om restskulden är central i konsumentskyddet.

Bolånetaket är utformat genom så kallade allmänna råd, och sådana råd gäller enligt principen att råden ska följas, om inte syftet med den bakomliggande bestämmelsen kan uppfyllas på något annat sätt. Tanken med att använda allmänna råd var att regleringen skulle fungera med alternativa sätt att uppnå det konsumentskydd som eftersträvades. Bolånetaket och det övriga regelverket tillåter alltså att andra lösningar än en kontantinsats på 15 procent används för att uppnå det konsumentskydd som eftersträvas genom taket. I beslutspromemorian (FFFS2010:2) till bolånetaket pekar Finansinspektionen på att försäkringslösningar använts i både Kanada och Hong Kong. Det anges att i dessa länder är belåningsgraden begränsad till

75 respektive 70 procent, och att dessa gränser får överstigas endast om låntagaren tecknar en försäkring.

I beslutspromemorian till bolånetaket utvecklar Finansinspektionen att det är upp till de berörda företagen att avgöra om det i en enskild situation är förenligt med såväl sund kreditgivning som god kreditgivningssed att göra avsteg från de allmänna råden. Sådana avsteg bör bara ske om syftet med de allmänna råden och sundhetsregeln fortfarande är uppfyllt. Finansinspektionen betonade att det var behovet av flexibilitet och möjligheten till alternativa åtgärder som låg till grund för myndighetens beslut att införa bolånetaket genom allmänna råd i stället för genom föreskrifter. Som tänkbara alternativa åtgärder nämndes en prisfallsreglering och ett amorteringskrav. Bolånetaket skyddar konsumenterna från en allt för hög skuldsättning och minskar därmed risken för restskulder efter en bostadsförsäljning om bostaden säljs till ett lägre pris än den köptes för. Med bolånetaket kan bostadspriserna falla med 15 procent jämfört med inköpspriset utan att låntagaren står med en restskuld för bolånet.

Startlånet innebär att belåningen kan vara större än den begränsning som anges i bolånetaket, och därför behöver det konsumentskydd som bolånetaket syftar till upprätthållas på annat sätt. Utredningen har undersökt olika sätt att åstadkomma ett motsvarande konsumentskydd. Samtidigt som konsumentskyddet ska upprätthållas behöver också riskerna för eventuellt missbruk av systemet begränsas. Utredningen har även övervägt detta. Förutom ett statligt garanterat startlån har utredningen även övervägt en prisfallsförsäkring och ett ägarkapitalliknande lån av den typ som finns i Storbritannien.

Prisfallsförsäkring

Utredningen har övervägt att föreslå en statlig försäkring mot prisfall på bostäder. Försäkringen skulle erbjudas förstagångsköpare och täcka den del av bolånet som överstiger 85 procentens belåningsgrad upp till 95 procentens belåningsgrad. Försäkringen skulle falla ut om bostaden säljs mer än 5 procent billigare än vad den köptes för och förstagångsköparen skulle behöva ha en kontantinsats på minst 5 procent av marknadsvärdet.

Om ett prisfall på mer än 5 procent sker på bostaden och förstagångsköparen tvingas sälja den med förlust innebär försäkringen att staten betalar den del av det försäkrade bolånet som försäljningslikviden inte täcker. Genom försäkringen skulle konsumentskyddet upprätthållas och bolåneaktörer kunna lämna lån mot säkerhet i bostaden upp till 95 procents belåningsgrad. För att inte skapa felaktiga incitament hos låntagaren² behöver en regressrätt på det ersatta beloppet kopplas till en sådan försäkring; regressrätten kan behövas även av statsfinansiella skäl.

Ett annat sätt att undvika felaktiga incitament hos låntagaren vore att koppla rätten till ersättning från försäkringen till ett bostadsprisindex, så att endast prisfall som beror på en sättning i den lokala marknaden ersätts. Även i det här fallet kan en statlig regressrätt behöva användas för att upprätthålla konsumentskyddet.

Såvitt utredningen känner till finns det i dagsläget inga aktörer som erbjuder försäkringar för prisfall på bostäder. Utredningen känner till ett försök att skapa en sådan försäkring för ett tiotal år sedan, men försöket sammanföll med finanskrisen 2008 och dess efterverkningar, och initiativtagarna lyckades inte lösa återförsäkringen. Inom ramen för det arbetet utformades bostadsprisindex som skulle kunna vidareutvecklas för att användas för att säkerställa prisfall³. Att skapa och vidmakthålla en statlig prisfallsförsäkring kopplad till lokala eller regionala prisindex över bostadsmarknaden skulle kräva en omfattande administration och betydande kostnader.

Det saknas alltså etablerade aktörer, såväl privata som offentliga, som levererar adekvata försäkringslösningar och möjligen saknas även tillräckligt detaljerade index. Utredningen bedömer att det finns andra i Sverige mer etablerade lösningar som kräver mindre administration och utvecklingsarbete. Mot bakgrund av vad som ovan

² Antag att någon förvärvat en bostad för 1 miljon kronor. Av köpeskillingen finansierades 850 000 kronor med ett bottenlån, 100 000 kronor med ett genom staten försäkrat startlån och 50 000 kronor med eget kapital. Antag sedan att personen säljer bostaden (som fortfarande är värd 1 miljon kronor) till en vän till ett pris som medvetet understiger marknadsvärdet, 850 000 kronor. Säljaren kan genast återbetala sitt banklån med försäljningslikviden medan den statliga försäkringen faller ut och återbetalar den skuld på 100 000 kronor som översteg en belåningsgrad på 85 procent. Säljaren och dennas vän har nu en bostad värd 1 miljon kronor och sammanlagda utlägg och förluster på 900 000 kronor. De två har därmed lurat till sig mellanskillnaden, 100 000 kronor, av staten.

³ Det finns i dag inga försäkringsbolag som tillhandahåller rena prisfallsförsäkringar för bostäder på den svenska marknaden. Det finns dock indexbaserade försäkringar som erbjuds köpare av nyproducerade bostäder, där försäkringen faller ut om det sker ett prisfall under tiden mellan köp och tillträde.

anförts föreslår utredningen inte någon statlig prisfallsförsäkring för ett eventuellt startlån till förstagångsköpare.

Ägarkapitalliknande lån

Ägarkapitalliknande lån är, som vi beskrivit i avsnitt 6.2 en del av ett större åtgärds paket för förstagångsköpare i bland annat Storbritannien. Vi vill nämna detta lån här eftersom Storbritannien speciellt pekas ut i utredningens direktiv.

Lånet fungerar som ett ägarkapital. Det innebär att staten lånar ut en viss andel av anskaffningspriset till förstagångsköpare vid köp av den första bostaden. När bostaden någon gång i framtiden säljs får staten tillbaka ett belopp som motsvarar samma andel av försäljningspriset på bostaden. Staten tar därmed del av såväl vinster vid prisuppgångar som förluster vid prisnedgångar.

Ägarkapitalliknande lån är inte lämpliga för att åstadkomma ett konsumentskydd för ett lån som ska utgöra del av kontantinsats, det vill säga finansiera den delen av köpeskillingen som överstiger bolånetakets 85 procent. Det konsumentskydd som kan sägas uppkomma vid ett ägarkapitalliknande lån är detsamma som det skydd som uppkommer om man är 2 delägare i en bostad, det vill säga förlusten delas efter ägande. Antag ett ägarkapitalliknande lån på 10 procent av köpeskillingen och därmed ett eget kapital på 5 procent. Detta ägarkapitalliknande lån skulle innebära en riskminskning på endast 10 procent av ett prisfall på bostaden.⁴ Vid en försäljning av bostaden med en förlust på 15 procent av inköpspriset skulle det ägarkapitalliknande lånet då enbart innebära en minskning av skulden på det ägarkapitalliknande lånet med 1,5 procent av köpeskillingen och skulden för det ägarkapitalliknande lånet skulle uppgå till 8,5 procent av köpeskillingen.

Det ägarkapitalliknande lånet skulle därmed innebära en begränsad reduktion av förstagångsköparens skuldbörda även vid en väsentlig förlust på bostaden. Lånet erbjuder därför inte det skydd som

⁴ Antag att någon förvärvat en bostad för en miljon kronor. Av köpeskillingen finansierades 850 000 kronor med ett bottenlån, 100 000 kronor med ägarkapitalliknande lån och 50 000 kronor med eget kapital. Antag sen att personen i fråga säljer bostaden för 850 000 kronor och därmed gör en förlust på 150 000 kronor. Staten har då en fordran på det ägarkapitalliknande lånet på 85 000 kronor, det vill säga 10 procent av bostadens försäljningspris. Låntagaren står då med skulder på 850 000 kronor till bolåneaktören och 85 000 kronor till staten och har därmed en total restskuld på 85 000 kronor.

utredningen bedömer krävs för att ersätta bolånetaket. För att åstadkomma ett adekvat konsumentskydd skulle staten, även för det ägarkapitalliknande lånet, behöva ta över en eventuell restfordran och erbjuda rimliga återbetalningsvillkor. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det finns andra alternativ som är enklare att implementera och som kan underlätta för förstagångsköpare.

Statlig garanti för startlån till förstagångsköpare

Den åtgärd som utredningen ser som det bästa sättet att upprätthålla konsumentskyddet på ett kostnadseffektivt och icke snedvridande sätt är en statlig garanti. Åtgärden innebär att staten, genom en garantimyndighet, garanterar en del av ett bolån som lämnas till förstagångsköpare. Syftet är att underlätta finansieringen av den kontantinsats på 15 procent av köpeskillingen som krävs enligt bolånetaket. Om bostaden säljs med en viss förlust, och förstagångsköparen inte klarar att återbetala hela startlånet till bolåneaktören, ersätts långivaren av staten genom garantin. Staten tar alltså över en regressfordran mot förstagångsköparen, och sedan behandlas denna regressfordran på ett sådant sätt att ett konsumentskydd som i tillräcklig utsträckning motsvarar bolånetaket upprätthålls. I avsnitt 8.11 beskriver vi närmare hur statens regressfordran föreslås hanteras, men skyddet innebär sammanfattningsvis att återbetalningen hanteras i relation till inkomst med vissa möjligheter till ned- och avskrivning.

Eftersom garantin föreslås innebära att låntagaren, om ersättning från garantin betalas ut till den kreditgivande bolåneaktören, kommer få en skuld till staten finns det få incitament för låntagaren att sälja bostaden till underpris. Inget prisindex behöver heller upprätthållas för att jämföra bostadens prisutveckling med utvecklingen på bostadsmarknaden generellt. Låntagaren har kvar sin skuld till staten oavsett orsakerna till förlusten och har därmed kvar risken för ett prisfall på bostaden. Ett system med statliga garantier har dessutom den fördelen att garantier är ett verktyg som redan används av svenska myndigheter och det finns en uppbyggd struktur för dessa i form av lagstiftning och administration. Sålunda bedöms ett system med statliga garantier för startlån som lämnas till förstagångsköpare ha flera fördelar jämfört med andra alternativ som exempelvis en prisfallsförsäkring och ett ägarkapitalliknande lån.

Övrigt konsumentskydd

Det är även viktigt att konsumentskyddet i övrigt upprätthålls, till exempel det skydd som följer av konsumentkreditlagen. Det är viktigt att förstagångsköparen förstår vad startlånet innebär och vilka möjliga framtida konsekvenser som följer av detta. Denna information måste tydligt framgå vid långivningen. Utredningen konstaterar att regler om god kreditgivningssed och informationsplikt vid bolåneverksamhet redan finns i konsumentkreditlagen och lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. Utredningen bedömer att startlån kommer att omfattas av den befintliga lagstiftning som ska skydda konsumenterna. Några nya konsumentskyddande regler är därför inte nödvändiga.

8.3 Förslag till riksdagens bemyndigande

Utredningen föreslår: Att riksdagen ska bemyndiga regeringen att ställa ut kreditgarantier på sammanlagt högst 15 miljarder kronor till bolåneaktörer som får bedriva verksamhet med bolån i Sverige för startlån till förstagångsköpare som förvärvar en primär bostad.

Som framgår av detta kapitel föreslår vi införandet av statliga garantier för startlån som lämnas till förstagångsköpare, och för att sådana garantier ska kunna ställas ut behöver riksdagen bemyndiga regeringen att ställa ut kreditgarantier. Som framgår av avsnitt 11.8 beräknar vi att det aggregerade garantibeloppet kommer att kunna uppgå till 15 miljarder kronor efter 5 år.

Mot den bakgrunden föreslår vi att riksdagen ska bemyndiga regeringen att ställa ut kreditgarantier på sammanlagt högst 15 miljarder kronor till kreditgivare som har rätt att lämna bolån i Sverige och som tecknar ett ramavtal med garantimyndigheten. Som framgår av avsnitt 8.8 föreslår vi att avgifter för garantierna ska tas ut på en sådan nivå som gör att de inte står i strid med EU:s regelverk, och då särskilt reglerna om statsstöd. Garantiprogrammet behöver därmed enligt vår bedömning inte anmälas till Europeiska kommissionen enligt EU:s statsstödsregler innan det kan tillämpas.

Den föreslagna garantins omfattning kan ställas i relation till andra offentliga garantier och krediter. Vid årsskiftet 2020/2021 uppgick statens garantier och utlåning med kreditrisk med undantag för insättningsgarantin till 698 miljarder kronor. Portföljen innehåller bland annat studielån (238 miljarder kronor), exportgarantier (239 miljarder kronor), bostadsgarantier (3 miljarder kronor) och garantier till förmån för internationella finansiella institutioner där Sverige är medlem.⁵ (Riksgälden 2021)

8.4 Övergripande förslag

Utredningen föreslår: Att en statlig myndighet ska ställa ut garantier till bolåneaktörer som beviljar bolån utöver bolånetaket till förstagångsköpare, så kallat startlån. Syftet är att med bibehållet konsumentskydd underlätta för förstagångsköpare som saknar tillräckligt med eget kapital att finansiera kontantinsatsen för köp av en första primär bostad.

Genom den föreslagna garantin ska bolåneaktörer kunna bevilja bolån till förstagångsköpare med upp till 95 procent av marknadsvärdet för bostaden. Den del av bolånet som överstiger 85 procent av bostadens marknadsvärde kan sägas vara ett startlån till förstagångsköpare. Startlånet föreslås maximalt per förstagångsköpare uppgå till det lägsta av 250 000 kronor eller 10 procent av marknadsvärdet på den förvärvade andelen av bostaden. Om till exempel två förstagångsköpare köper en bostad tillsammans kan de totalt få startlån som uppgår till maximalt det lägsta av 500 000 kronor och 10 procent av bostadens marknadsvärde. För förstagångsköpare med vårdnad om barn som ensam köper en primär bostad föreslår utredningen att startlånet ska kunna uppgå till det dubbla beloppet, det vill säga 500 000 kronor, men i övrigt med samma begränsningar som för andra förstagångsköpare.

Det konsumentskydd som bolånetaket syftar till att upprätthålla säkerställs på följande sätt: Om försäljningslikviden efter realisering av bostaden inte täcker startlånet ersätter staten bolå-

⁵ I den statliga garanti- och utlåningsmodellen ingår förutom garantier utfärdade av staten även utlåning med kreditrisk. Reglering av modellen finns bland annat i budgetlagen (2011:203) och i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

neaktören för det garanterade beloppet. Staten övertar då fordran gentemot förstagångsköparen. För denna så kallade regressfordran ska villkor gälla som upprätthåller konsumentskyddet, till exempel rimliga återbetalningsvillkor och vissa möjligheter till avskrivning av lånet om konsumenten har en svag ekonomisk situation.

Den statliga garantin ska gälla det utestående beloppet på startlånet och minskar sedan i takt med att lånet amorteras. Som ett villkor för att startlån ska kunna lämnas måste amorteringar först ske på startlånet, alltså före det övriga bolånet. Garantin upphör när startlånet är återbetalat till bolåneaktören. Baserat på en amorteringstakt på 2 eller 3 procent (minimikrav enligt amorteringskraven) bör statens garanti upphöra efter ungefär 4 till 6 år. Det kan dock förekomma att låntagare beviljas amorteringsfrihet. Bland annat mot bakgrund av det ska en bortre gräns på 12 år gälla för när garantin upphör.

Den statliga garantin ska tillhandahållas genom en så kallad garantimyndighet som föreslås vara Boverket. Garantimyndigheten ska ingå ramavtal med de bolåneaktörer som vill kunna erbjuda startlån till förstagångsköpare. Garantimyndigheten upprätthåller ett register över vilka som fått startlån med stöd av den statliga garantin och ansvarar för att administrera de regressfordringar som uppkommer som ett resultat av garantin.

För att uppnå en effekt och hjälpa förstagångsköpare att köpa sin första bostad behöver det garanterade startlånet vara attraktivt för såväl förstagångsköpare som bolåneaktörer. Den främsta fördelen med startlånet är att det blir det möjligt att lämna och få bolån på upp till 95 procent av bostadens värde. Detta innebär att garantin och startlånet förkortar sparandetiden och tidigarelägger inträdet på den ägda marknaden med upp till 2/3 för den som saknar kontantinsats.

Räntan på startlånet förväntas ligga i samma härad som en vanlig bolåneränta och amorteringstakten ska vara densamma som för andra bolån. Detta bör göra bolånet mer attraktivt än blancolån för låntagaren. Men detta behöver inte nödvändigtvis vara sant för långivaren eftersom det är möjligt att startlånet kan vara mindre lönsamt än de blancolån som startlånen ibland kommer att ersätta.

En begränsning är att startlånet visserligen underlättar för vissa förstagångsköpare att finansiera kontantinsatsen men det innebär inte någon hjälp för förstagångsköpare att klara den så kallade kvar-

att-leva-på-kalkylen (KALP-kalkylen), eftersom lånet innebär vissa förväntade utgifter. Startlånet medför i stället en viss ökning av de förväntade ränteutgifterna och amorteringarna, och vårt förslag innebär ingen förändring av kravet på att förstagångsköpare måste ha återbetalningsförmåga för hela lånet. Ett startlån kommer dock sannolikt att förbättra KALP-kalkylen vid kreditprövningen jämfört med om förstagångsköparen använt ett motsvarande blancolån.

Utredningen bedömer att startlånets främsta fördel för bolåneaktörerna är att de kan lämna bolån över bolånetaket i de fall en låntagare bedöms som kreditvärdig för ett sådant lån. En annan fördel för bolåneaktörerna är att startlånen bygger kundrelationer som kan förväntas vara långvariga eftersom förstagångsköpare ofta är unga.

En eventuell ovilja från bolåneaktörerna att använda startlån skulle kunna bero på att de bedömer att den statliga garantin och startlånen leder till administrativa kostnader som gör det olönsamt att lämna lånen. Startlånen kommer visserligen vara relativt begränsade i förhållande till de totala bolånen men de kräver förmodligen ett visst merarbete i bolåneprocessen. Processen behöver därför göras så enkel att en handläggare hos bolåneaktören kan sköta den utan ett omfattande merarbete. En annan anledning till att bolåneaktörer skulle kunna välja bort startlånet är om garantins villkor upplevs som otydliga eller osäkra.

Utredningen har därför, vid utformningen av startlånet, den statliga garantin och villkoren för kvalificeringen som förstagångsköpare, tagit hänsyn till behovet av att åstadkomma ett system som inte kräver en betungande administration. Det behöver vara tydligt hur bolåneaktörerna ska agera för att identifiera vilka som är att betrakta som förstagångsköpare.

För bolåneaktörerna kan ett startlån innebära lägre intäkter än om ett blancolån använts, och därför skulle det kunna påverka deras vilja att erbjuda startlån. Vår bedömning är dock att det kommer att finnas en konkurrensfördel för de bolåneaktörer som väljer att erbjuda startlån i stället för blancolån.

Utifrån vår föreslagna utformning gör vi sammantaget bedömningen att bolåneaktörer kommer att använda den statliga garantin och erbjuda startlån om kunderna efterfrågar det. Vi menar att möjligheten att få lämna startlån och därigenom få in förstagångsköpare som kund till företaget är ett tillräckligt incitament, så länge start-

lånegivningen inte är alltför administrativt krävande och villkoren för garantin tydliga och transparenta.

I följande avsnitt presenterar vi våra detaljerade förslag för kvalificeringen av förstagångsköpare samt startlånet och garantins utformning.

8.5 Villkoren för vilka som ska anses vara förstagångsköpare och kunna använda startlånet

Startlånet möjliggör att större bolån lämnas än vad som gäller enligt bolånetaket. Detta ökar möjligheten för förstagångsköpare att finansiera sitt bostadsköp med hjälp av bolån. En förstagångsköpare som kan låna ett större belopp får en ökad betalningsförmåga och kan vid köpet betala ett högre pris än utan startlån. Därmed finns det en risk att de som får, eller skulle kunna få, ett startlån är med och bidrar till ökande priser. Om alla skulle kunna få startlån skulle troligen stora delar av nyttan med startlån försvinna genom prisökningar. Om däremot en mindre och avgränsad grupp skulle kunna få startlån blir påverkan på priserna i stort inte så stor. Detta skulle innebära att varje startlånetagares köpkraft ökar och resultera i en konkurrensfördel på bostadsmarknaden. Vi fördjupar detta resonemang i konsekvensanalysen men budskapet kräver inga detaljerade beräkningar: Ju mindre grupp som får startlån, desto större effekt har startlånet för den aktuella gruppen och desto mindre negativ effekt har startlånet för grupper som inte får startlån. Kvalificeringen för startlån syftar således både till att exkludera grupper som redan är gynnade på bostadsmarknaden från startlånet för att på så sätt öka förstagångsköparens relativa konkurrenskraft och till att hålla nere storleken på gruppen som kan få startlån för att maximera effekten av åtgärden.

En stor begränsande faktor för användning av startlånet är att lånet inte innehåller någon penningförmån, eftersom det föreslås vara marknadsprissatt vad gäller avgifter och räntor och ska återbetalas i sin helhet. Startlånet bör dessutom komma ifråga endast för den som saknar egna medel till hela kontantinsatsen men i övrigt har en tillräckligt god ekonomi för att klara en belåning på upp till 95 procent av marknadsvärdet på bostaden.

I kapitel 7 har vi beskrivit målgruppen för startlånet. Utredningen föreslår ett antal villkor som ska vara uppfyllda för att en person ska anses vara förstagångsköpare. Dessa villkor ska kontrolleras av bolåneaktören inför lämnandet av startlån.

8.5.1 Förekomst av bolån, registerkontroll och intyg om förstagångsköparskap

Utredningen föreslår: Att en förutsättning för att anses vara förstagångsköpare är att låntagaren inte redan har bolån. Bolåneaktören behöver alltså kontrollera förekomsten av bolån. Vidare föreslås att kontroll ska ske mot det register som garantimyndigheten föreslås föra över vilka som fått startlån med stöd av den statliga garantin, för att säkerställa att samma person bara kan få startlån en gång i livet.

Dessutom föreslås att förstagångsköpare ska intyga att de inte äger eller ägt en primär bostad i Sverige de senaste tio åren och att denne avser att vara bosatt i den förvärvade bostaden.

I dagsläget har Sverige ett register över fastighetsinnehav men saknar ett register över ägare av bostadsrätter. Det går alltså inte att fastslå vem som äger eller tidigare har ägt en bostad genom inhämtning av registeruppgifter. En utredning om att skapa ett bostadsrättsregister pågår och beroende på resultatet av den utredningen kan en säkrare identifiering av förstagångsköpare bli möjlig i framtiden. Detta ligger dock relativt långt fram i tiden eftersom det även behöver finnas en viss historik innan registret lämpar sig för kontroll av tidigare ägande. Fram till dess behöver förstagångsköpare identifieras på annat sätt.

Fastighetsinnehav

Det finns ett register över innehav av fastigheter i Sverige och det är tänkbart att ett kriterium för att anses vara förstagångsköpare skulle vara att personen inte förekommer i detta register. Dock finns det olika typer av fastigheter och utredningen ser inte att fastighetsinnehav utan vidare ska diskvalificera en förstagångsköpare. En per-

son kan exempelvis ha fått arva en del av ett fritidshus utan något större monetärt värde eller värde ur perspektivet att hen ska kunna vara stadigvarande bosatt där. Personen kan alltså ändå vara i behov av startlån.

För att avgöra om ett fastighetsinnehav innebär att ägaren redan äger en primär bostad kommer det i vissa fall att krävas närmare undersökningar och bedömningar av en särskild fastighet. Utredningens bedömning är att ett sådant arbete skulle kräva en omfattande organisation och vara för tidsödande och kostsam. Om avsaknaden av fastighetsinnehav användes som kriterium för att kunna få startlån skulle dessutom de som i dag äger en fastighet inte kunna få startlån medan en person som äger en bostadsrätt (som alltså inte räknas som fastighet) skulle kunna det. Detta skulle vara både orättvist och snedvridande.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi inte att avsaknaden av fastighetsinnehav ska användas som kriterium för att någon ska vara förstagångsköpare och därmed kunna få startlån.

Förekomst av bolån

Om en person står som låntagare för befintliga bolån är detta en tydlig indikator på att låntagaren är inne på den ägda bostadsmarknaden. Förekomsten av bolån indikerar också vanligtvis att låntagaren själv förvärvat bostaden i stället för att ha fått den via arv. En person kan förvisso äga en icke belånad bostad, antingen för att

- den har ett lågt marknadsvärde,
- bostaden införskaffades för länge sedan och eventuella lån nu är amorterade,
- personen är så förmögen att hen kunde köpa bostaden utan lånefinansiering,
- bostaden förvärvats genom arv.

Sådana personer bör inte vara att betrakta som förstagångsköpare men de skulle kunna vara kvalificerade för startlån om inga andra kvalificeringsmetoder användes. Förekomsten av bolån är sålunda en enkel och i många fall bra indikator men den har vissa brister, vilket

gör att den behöver kompletteras med andra sätt att bestämma vem som ska anses vara förstagångsköpare.

Huruvida en viss person stått som låntagare för ett bolån de senaste 12 månaderna brukar kunna utläsas av de underlag som bolåneaktörerna inhämtar vid kreditprövningen. Informationen finns då ofta redan tillgänglig vid långivningen och kontrollen bedöms därmed inte som betungande för bolåneaktören.

Intyg

Utredningen föreslår att den som vill ha startlån med stöd av den statliga garantin ska intyga på heder och samvete att den inte äger, och heller inte har ägt, en primär bostad i Sverige de senaste 10 åren. Vidare ska låntagaren intyga att den avser att folkbokföra sig i den köpta bostaden. Utredningen bedömer att ett sådant intyg kommer att minska risken för att startlån lämnas till dem som egentligen inte är förstagångsköpare. För att ytterligare motverka risken för missbruk föreslår utredningen att det för låntagare som lämnat ett oriktigt intyg ska gälla vissa särskilda villkor för återbetalning till staten om garantin nyttjas och en regressfordran uppstår; detta beskrivs närmare i avsnitt 8.11.3.

Register över tidigare startlån

En ytterligare åtgärd som bör ingå i kvalificeringsprocessen är en kontroll mot ett register som garantimyndigheten för över vilka personer som fått startlån med stöd av den statliga garantin. Detta säkerställer att personer inte kan få startlån två gånger.

8.5.2 Startlån bara till de förstagångsköpare som behöver det

Utredningen föreslår: Att för att en bolåneaktör ska kunna använda den statliga garantin och lämna startlån krävs att förstagångsköparen belånar bostaden med mer än 85 procent av marknadsvärdet och att startlån bara lämnas för den del av belåningen som överstiger 85 procent av marknadsvärdet. Amortering ska ske på startlånet först. På så sätt stävjas beteendet att förstagångsköpare finansierar en bostad med startlån och en stor del eget kapital.

Utredningens mål är att rikta startlånet till de förstagångsköpare som inte har tillräckligt med eget kapital för att kunna betala den kontantinsats på 15 procent av köpeskillingen som normalt krävs vid ett bostadsköp. Att klarlägga om någon saknar eget kapital är dock komplicerat, eftersom kapital kan förekomma såväl i likvida medel som i fastigheter eller finansiella tillgångar, varav vissa syns i kreditupplysningen medan andra inte gör det. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att det inte ska krävas en kartläggning av förstagångsköparens samtliga ekonomiska förhållanden.

För att så långt som möjligt styra mot att endast de som har behov av startlånet får det föreslås ett kriterium vara att låntagaren endast kan beviljas startlån om hen belånar bostaden med mer än 85 procent av marknadsvärdet, alltså en belåning som överstiger gränsen för bolånetaket. Startlånet ska alltså inte kunna användas för att finansiera den del av bostaden som understiger 85 procents belåningsgrad.

Detta kriterium skulle kunna kringgås genom att låntagaren initialt belånar bostaden till mer än 85 procents belåningsgrad för att kvalificera sig till startlån och sedan amorterar ner den vanliga delen av bolånet till önskad belåningsgrad. För att stävja ett sådant beteende föreslår utredningen att startlånet alltid ska amorteras först.

8.5.3 Startlån bara för köp av primär bostad

Utredningen föreslår: Att den statliga garantin och startlån ska kunna användas för förstagångsköparens köp av en primär bostad. En primär bostad är en bostad i vilken ägaren är eller avser att vara bosatt i enligt folkbokföringslagen (1991:481). En bostad är en fastighet, tomträtt eller byggnad som inte hör till fastighet, som är avsedd för bostadsändamål för 1 eller 2 familjer och bostadsrätt eller ägarlägenhet, som är avsedd för bostadsändamål. En lantbruksenhet, så som den definieras enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), ska inte kunna utgöra primär bostad.

I direktiven till utredningen framgår att det finns ett behov av åtgärder som riktar sig till förstagångsköpare på bostadsmarknaden för att underlätta för denna grupp att komma in på den ägda bostadsmarknaden och på så vis få en godtagbar boendesituation. Åtgär-

derna ska således vara inriktade mot att underlätta för det stadigvarande boendet, inte exempelvis ett fritidsboende.

Utredningen föreslår att den statliga garantin och startlån bara ska kunna användas vid förvärv av en bostad där förstagångsköparen avser att vara bosatt på det sätt som avses i folkbokföringslagen (1991:481), vilket utredningen kallar en primär bostad. Detta bidrar till att begränsa och rikta in användningen av startlånet till den avsedda målgruppen och begränsa riskerna för prispåverkan. För att säkerställa att startlånet enbart används för bostäder som förstagångsköpare ämnar bosätta sig i enligt folkbokföringslagen krävs att förstagångsköpare intygar att så är fallet.

Vad gäller formerna för hur bostaden ägs finns det flera olika bostadstyper inom det ägda bostadsbeståndet. Utredningen ser att bolåneaktörerna i dag har ett fungerande system där de lämnar bolån mot säkerhet i bostäder som vanligtvis är äganderätter eller bostadsrätter, och vi ser ingen anledning att begränsa åtgärden till vissa av dessa. Utredningen föreslår därför att den statliga garantin och startlån ska kunna användas vid förstagångsköparens förvärv av fastighet, tomträtt eller byggnad som inte hör till fastighet, som är avsedd för bostadsändamål för 1 eller 2 familjer och bostadsrätt eller ägarlägenhet som är avsedd för bostadsändamål. Utredningen ser ingen anledning att styra bostadskonsumtionen mot en särskild boendetyper inom den ägda bostadsmarknaden, nu eller i framtiden. Dock föreslår vi att en lantbruksenhet, alltså en fastighet av viss storlek avsedd för skogs- eller jordbruk, inte ska kunna utgöra primär bostad, mot bakgrund av att vårt förslag bygger på premissen att statens åtagande för garantin minskar med amorteringar som enligt amorteringskravet måste göras på startlånet. Detta skulle inte fungera på lån som lämnas mot säkerhet i en lantbruksenhet, eftersom dessa lån inte omfattas av amorteringskravet. En primär bostad ska alltså vara en av de ovan beskrivna bostadstyperna som förstagångsköpare avser att vara bosatt i enligt folkbokföringslagen.

8.5.4 Överväganden gällande eventuella ålderskrav eller krav på medborgarskap

Utredningen föreslår: Inga ålderskrav eller krav på medborgarskap eller uppehållstillstånd för att kunna få statligt garanterade startlån. Utredningen bedömer att bolåneaktörernas krav på vilka som generellt sett beviljas bolån kommer att hantera frågor om ålder samt medborgarskap eller uppehållstillstånd på ett rimligt sätt.

De krav som bolåneaktörerna har för att lämna bolån blir styrande för vilka som kan få startlånet eftersom startlånet är ett statligt garanterat bolån. I grunden ligger krav på kreditvärdighet relaterat till bland annat inkomst, ålder och kredithistorik. Utredningen har uppfattat att bolåneaktörerna i regel kräver ett svenskt personnummer samt att låntagaren är folkbokförd i Sverige, för att lämna ett bolån. Ett samordningsnummer i stället för ett personnummer kan dock förekomma i bolånesammanhang om en person med samordningsnummer tar ett bolån tillsammans med en person med personnummer.

Enligt Skatteverket (u. å) gäller att personnummer erhålls i samband med folkbokföring. Den som har flyttat till Sverige från ett annat nordiskt land och som planerar att bo här i 1 år eller mer ska i normalfallet vara folkbokförd här. En nordisk medborgare behöver inte ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att bli folkbokförd. För en EU/EES-medborgare gäller att personen kan bli folkbokförd i Sverige om avsikten är att bo i Sverige i minst 1 år. Personen ifråga behöver då ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i minst 1 år. För arbetssökande från EU/EES-land ges uppehållstillstånd i 6 månader; de kan alltså inte folkbokföras, och för studenter gäller att de ska ha uppehållsrätt i minst 12 månader och visa att de ska studera i minst 12 månader för att kunna bli folkbokförda. Ytterligare specialregler finns, och för brittiska medborgare finns regler i avtalet om Storbritanniens utträde ur EU. För medborgare i länder utanför EU/EES gäller att de ska ha uppehållstillstånd, och det ska dessutom vara sannolikt att de ska bo i Sverige i minst 1 år.

Svenska bolåneaktörer lämnar generellt sett inte bolån mot säkerhet i bostäder utanför Sverige. Däremot kan det förekomma att bolån lämnas mot säkerhet i relevanta tillgångar i Sverige men att medlen används för köp av bostad utanför Sverige. Den statliga garantin förutsätter att förstagångsköparen avser att vara folkbokförd

i den primära bostad som förvärvas med hjälp av startlånet. Eftersom folkbokföring enligt folkbokföringslagen inte är möjlig utanför Sverige krävs i praktiken att bostaden är belägen i Sverige.

Utredningen har vidare förstått att en bolånetagare i praktiken behöver vara myndig och att det gradvis och med stigande ålder blir svårare att få bolån baserat på antal år kvar i arbetslivet och hur många år lånet tar att amortera.

8.5.5 Organisation som sköter kvalificeringen

Utredningen föreslår: Att bolåneaktörerna ska sköta kvalificeringen av förstagångsköpare och dokumentera de kontroller som gjorts.

Bolåneaktörerna ska till garantimyndigheten lämna uppgifter om de startlån som lämnas och hur stora de är, till vem de lämnas och den amortering som gäller för dessa.

Det behöver ske en kvalificering av vilka personer som ska kunna få startlån. För att startlånen ska kunna fungera på den ägda bostadsmarknaden där transaktioner ofta går snabbt bör kvalificeringen kunna göras snabbt och vara praktiskt hanterbar. Utredningen har övervägt två olika alternativ för vem som ska ansvara för kvalificeringen. Det första alternativet är i stora drag att processen som kvalificerar en person som förstagångsköpare sköts av bolåneaktörerna och att dessa, efter en godkänd kreditprövning, skickar in uppgift om vilka som fått lånet till en garantimyndighet som för ett register över detta.

Det andra alternativet är att kvalificeringen av vilka som är förstagångsköpare sker hos garantimyndigheten. Den sökande vänder sig då först till garantimyndigheten för kvalificering, och om kontrollerna visar att den sökande kan beviljas startlån utfärdar myndigheten ett intyg om att den sökande är kvalificerad förstagångsköpare. Med intyget som stöd kan förstagångsköparen vända sig till bolåneaktörer som kan utgå från att personen ifråga är kvalificerad för den statliga garantin och därmed kan erbjudas startlån förutsatt att kreditprövningen är godkänd.

Utredningen har gjort bedömningen att kvalificeringen av vilka som är förstagångsköpare bör skötas av bolåneaktörerna. Kvalificeringen kan göras i bolåneaktörens befintliga kreditprövningsprocess

där mycket av den information som krävs, till exempel kreditupplysning, redan finns. Från låntagarens perspektiv blir processen enklare med endast en kontakt. Det är också rimligt att anta att bolåneaktören kan se en fördel i att ansvara för processen mot sin kund. Detta förutsätter dock tydliga villkor som gör att bolåneaktören med säkerhet vet att garantin gäller förutsatt att de gjort ett antal kontroller och dokumenterat dessa.

Bolåneaktörerna ska till garantimyndigheten lämna uppgifter om de startlån som lämnas och hur stora de är, till vem de lämnas och den amortering som gäller för dessa.

8.5.6 Kvalificeringen i praktiken

Kvalificeringen sker rent praktiskt genom att en lånesökande meddelar att hen vill komplettera sitt bolån med startlån för förstagångsköpare. Bolåneaktören behöver då, utöver sin kreditprövning, genomföra vissa kontroller för att säkerställa att låntagaren är förstagångsköpare och att statlig kreditgaranti kommer att gälla för ett startlån. Samtliga nedanstående kriterier måste vara uppfyllda för att en bolåneaktör ska kunna lämna startlån som omfattas av kreditgaranti:

- Bolåneaktören behöver kontrollera att låntagaren inte stått som gäldenär för något bolån de senaste 12 månaderna och inte finns i det föreslagna registret över förstagångsköpare som tidigare fått startlån.
- Bolåneaktören behöver inhämta ett intyg från låntagaren om att hen inte äger och under de senaste 10 åren inte ägt en bostad där hen varit bosatt på det sätt som avses i folkbokföringslagen och att denne avser att använda den förvärvade bostaden som primär bostad. Låntagaren skriver under intyget att de lämnade uppgifterna stämmer på heder och samvete.
- Bolåneaktören behöver kontrollera att förvärvet av den primära bostaden sker på marknadsmässiga villkor och att säljaren av bostaden inte fortsätter att äga någon andel av den.
- Bolåneaktören behöver säkerställa att startlån bara lämnas till de som behöver det. Det medför att bolåneaktören behöver säkerställa att den primära bostaden vid förvärvet belånas med mer än 85 procent av marknadsvärdet och att startlån bara lämnas för den del av belåningen som överstiger denna gräns.

Bolåneaktören ska dokumentera att kontrollerna gjorts.

Som framgår av avsnitt 8.6.2 föreslår utredningen att en förstagångsköpare som är vårdnadshavare och som ensam vill köpa en primär bostad har möjlighet att få ett större startlån än vad som annars gäller. I dessa fall kommer bolåneaktören dessutom behöva kontrollera att personen ifråga är vårdnadshavare samt säkerställa att låntagaren ensam köper 100 procent av bostaden.

Bolåneaktören informerar garantimyndigheten om de startlån som lämnas och hur stora de är, till vem de lämnas och den amortering som gäller för dessa.

8.6 Startlånets utformning

Utredningen bedömer att det behöver finnas en gräns för hur stort ett startlån kan vara för att omfattas av statlig kreditgaranti, och vi har valt att föreslå en gräns för startlånets storlek men inte för priset på bostäder som förvärvas med hjälp av startlån. Genom att sätta en gräns för startlånets storlek kommer lånet ändå att ha en begränsad betydelse vid köp av dyra bostäder. Omfattningen på garantin och därmed lånet påverkar förslaget på olika sätt och behöver därför grundas på en mängd olika ställningstaganden.

Vi bedömer också att det bör finnas ramar för den ränta som bolåneaktörerna tar ut för startlånen. Räntan behöver vara sådan att den inte försvårar för förstagångsköpare att köpa sin första bostad, samtidigt som den inte ska göra bolåneaktörerna ovilliga att lämna startlån. Utredningen föreslår att bolåneaktörerna ska vara fria att sätta räntan men att garantimyndigheten vid behov ska kunna fastställa en högsta ränta som får tillämpas på startlån och föra in den som ett villkor i kommande ramavtal.

Startlånet ska lämnas mot säkerhet i bostaden. Detta innebär att startlånet omfattas av amorteringskravet. Utredningen bedömer att amorteringar i första hand behöver riktas mot startlånet. Detta minskar risken för missbruk av åtgärden och begränsar tiden för statens garantiåtagande. Dessutom kan möjligen det förhållandet att startlånet amorteras först påverka förutsättningarna att genom längre räntebindningstider för startlånet sänka den kalkylränta som används i förstagångsköparens KALP-kalkyl. I enlighet med försla-

get kommer startlånet i normalfallet vara återbetalat inom 4–6 år beroende på amorteringstakt.

I det här avsnittet beskriver vi utredningens förslag avseende startlånets omfattning, ränta på lånet och amorteringstakt.

8.6.1 Startlånets omfattning

Utredningen föreslår: Att startlånet ska kunna finansiera upp till 10 procent av marknadsvärdet för bostaden och därmed som mest utgöra 2/3 av finansieringsbehovet ovanför bolånetaket. En förstagångsköpare behöver sålunda spara till ett belopp motsvarande 5 procent av marknadsvärdet.

Det bör vidare finnas ett tak i kronor för hur stort startlånet kan vara. Utredningen föreslår att detta tak ska vara 250 000 kronor per förstagångsköpare. Startlånet kommer därmed för varje förstagångsköpare att vara begränsat till det lägsta av 10 procent av marknadsvärdet på den förvärvade andelen av bostaden och 250 000 kronor.

För förstagångsköpare med vårdnad om barn som ensam köper en primär bostad föreslår utredningen att startlånet ska kunna uppgå till det dubbla beloppet, det vill säga 500 000 kronor, men i övrigt med samma begränsningar som för andra förstagångsköpare.

Det kan förekomma att bostäder omsätts för en köpeskillning som avviker från marknadsvärdet. Startlånet ska inte kunna användas i sådana situationer och en förutsättning för att startlån ska kunna lämnas ska därför vara att bolåneaktören kontrollerar att förstagångsköparens förvärv av den primära bostaden sker på marknadsmässiga villkor. Mot denna bakgrund bör det inte finnas någon begränsning av startlånet utifrån köpeskillningen eftersom marknadsvärdet och köpeskillningen är desamma vid en marknadsmässig försäljning.

Ett grundläggande krav för att den statliga garantin ska omfatta startlån föreslås alltså vara att förvärvet av den primära bostaden görs på marknadsmässiga villkor. Vad det innebär att ett förvärv sker på marknadsmässiga villkor måste få variera mellan olika marknader och situationer. Som utgångspunkt bör det innebära att bostaden ska ha varit ute till försäljning på den öppna marknaden, så att alla even-

tuella intressenter har haft möjlighet att lägga ett bud på bostaden. Detta innebär i många fall att en mäklare sköter försäljningen och att försäljningen annonserats i någon typ av media. Undantag kan dock förekomma som också är att betrakta som marknadsmässiga. Försäljning genom exekutiv auktion bör i de flesta fall betraktas som försäljning på marknadsmässiga villkor. Mot bakgrund av det föreslagna kravet på förvärv på marknadsmässiga villkor bör det inte föreligga någon skillnad mellan marknadsvärdet på bostaden och den köpeskillning som betalas. När vi nedan använder begreppet marknadsvärde ska detta därför tolkas som det samma som köpeskillning, och vice versa.

Startlånet kan som mest uppgå till 10 procent av den primära bostadens marknadsvärde vid förvärvet

Enligt utredningens direktiv ska vi föreslå hur stor den egna insatsen vid ett startlån bör vara, med utgångspunkten att startlånet inte får uppgå till hela skillnaden mellan nivån på bolånetaket och marknadsvärdet. Utgångspunkten är alltså att startlånet inte bör omfatta hela utrymmet på 15 procent ovanför bolånetaket. Utredningen bedömer att detta är nödvändigt ur ett riskdelningsperspektiv där bostadsköparens incitament att begränsa riskerna med bostadsköpet drastiskt ökar om köparen riskerar sitt eget kapital vid ett prisfall. Utredningen bedömer att det egna kapitalet åtminstone bör uppgå till 5 procent för att låntagaren ska ha en tydlig egen risk i bostadsköpet. Förstagångsköparens egna kapital är det kapital som först kommer att förbrukas vid en bostadsförsäljning med förlust. Först om förlusten överstiger 5 procent av köpeskillningen, och därmed marknadsvärdet vid förvärvet, ska den statliga garantin kunna infrias.

Startlånets omfattning är avgörande för startlånets effektivitet. Utredningens beräkningar visar att ett startlån på 5 procent av bostadens pris får en stor effekt på antalet potentiella förstagångsköpare medan ytterligare 5 procentenheter startlån har en påtaglig men avtagande effekt.

Effekten blir avtagande, eftersom vissa av dem som kan få ihop till kontantinsatsen med hjälp av startlånet inte klarar KALP-kalkylen och därmed inte lyfts över tröskeln för att kunna köpa en bostad. Den ökade köpkraften hos förstagångsköpare som garantin och startlånet ger skulle dessutom kunna påverka priserna på bostäder,

vilket i sin tur skulle minska effekten av startlånet. Startlånet har alltså en avtagande marginalnytta när det ökar i omfattning.

Startlånets omfattning påverkar även sparandetiden och den effekten är helt linjär: Sparandetiden kortas exempelvis ner till 2/3 om låntagaren behöver spara till 2/3 av utrymmet ovanför bolånetaket och till 1/3 om låntagaren behöver spara till 1/3 av utrymmet ovanför bolånetaket.

Den samhällsekonomiska kostnaden för startlånet har även den en avtagande marginalkostnad. Några av de stora kostnadsposterna utgörs av bolåneaktörernas och myndighetens implementering av de processer och stödsystem som behövs för att kvalificera startlånetagare samt för att lämna och administrera startlån och garantier. Eftersom detta i huvudsak är uppstartskostnader minskar marginalkostnaden ju större startlånegivningen är.

En annan stor kostnadspost kommer att vara prispåverkan på bostadsmarknaden vilket höjer tröskeln för såväl förstagångsköpare som andra aktörer på bostadsmarknaden. Startlånet skulle sannolikt ha en avtagande margineffekt på priserna, eftersom köpkraftsökningen skulle hållas tillbaka av att låntagarens inkomster inte är tillräckliga för ett större lån.

Den enda kostnad som väntas ha en tilltagande marginalkostnad, så som en marginalkostnadskurva ser ut enligt läroboken, är kostnaden för garantin. Om startlånet motsvarar högst 5 procent av marknadsvärdet på bostaden utlöses inte garantin vid ett prisfall på bostaden på 10 procent eftersom köparens egna kapital täcker hela förlusten. Om startlånet i stället motsvarar 10 procent av marknadsvärdet på bostaden utlöses garantin när priset faller till hälften så stort.

Utredningen har utifrån dessa olika konsekvenser landat i att startlånet bör omfatta 10 procent av marknadsvärdet vid förvärvet. Förslaget är även grundat i att kostnaden för införandet av startlånesystemet hos såväl utförande bolåneaktörer som berörda myndigheter inte kan motiveras av den effekt som ett startlån på fem procent av marknadsvärdet skulle ge, samt att ett större startlån än tio procent skulle riskera leda till så kallad moralisk risk hos köparen.

Det finns ytterligare sätt att begränsa startlånets storlek, exempelvis genom olika typer av tak. Ett syfte med ett sådant tak är att begränsa i vilken utsträckning startlånet kan finansiera bostäder i det övre prissegmentet. Detta skulle kunna göras med ett pristak på de bostäder som kan förvärfvas med hjälp av startlånet, där lånet endast

kan användas för bostäder under en viss prisnivå, så som är fallet i exempelvis Storbritannien. Ett annat, mjukare, sätt är att sätta ett maxbelopp för lånet räknat i kronor. En förstagångsköpare som vill köpa en bostad i det övre prissegmentet skulle då behöva finansiera en större andel av bostadens värde med eget kapital när startlånedelen slår i taket.

Startlånet kan finansiera bostäder i alla olika prisklasser

Utredningen ser att ett eventuellt pristak på de bostäder som skulle kunna förvärfas med hjälp av startlånet skulle innebära en stark begränsning i fråga om möjligheterna att nyttja lånet för förvärf av bostäder i det övre prissegmentet. Ett pristak väntas därmed fungera prisdämpande för bostäder som ligger nära taket.

Ett pristak på bostäder kräver dock en omfattande analys av priserna på de lokala och regionala bostadsmarknaderna, för att man ska kunna avgöra vilka bostäder som ska klassificeras som lämpliga för förstagångsköpare. Ett sådant arbete är komplicerat, med en risk för att gränsvärdena sätts felaktigt och antingen blir meningslösa eller rent av skadliga. Ett felaktigt pristak på bostäder som kan förvärfas med startlånet kommer att kunna diskvalificera bostäder som egentligen vore lämpliga för förstagångsköpare.

Arbetet med att sätta ett pristak skulle behöva ske lokalt eller regionalt samt underhållas löpande eller åtminstone årligen. Åtgärden skulle således vara kostsam och bör endast tillämpas om det finns särskilda skäl för det – antingen på grund av stor risk för att lånet används inom de övre prissegmenten eller för att prispåverkan motverkar åtgärdens syfte.

Utredningens beräkningar av hur startlånet påverkar köpkraften (se avsnitt 11.3), visar på att en mycket liten del av köpkraften tillkommer inom det högre prissegmentet av bostäder men att ett välavvägt tak på startlånet kan hjälpa till att hålla nere prispåverkan.

Vid en sammanvägd bedömning föreslår utredningen att något pristak inte ska införas. Om det skulle visa sig att startlån används för att finansiera bostäder i det högre prissegmentet i större utsträckning än förväntat kan ett pristak införas senare för att komma till rätta med problemet.

Startlånet ska som mest kunna uppgå till 250 000 kronor

Ett annat sätt att begränsa startlånen, och i förlängningen vilka bostäder som kan förvärfvas med hjälp av lånet, är att sätta ett maxbelopp på hur stort själva startlånet kan vara. Utredningen har analyserat vilken inverkan olika nivåer på ett sådant maxbelopp har, både utifrån hur det påverkar ökningen av köpkraft och hur taket förhåller sig till bostadspriserna i Sveriges högprisregioner.

Utredningen har landat i att ett maxbelopp på 250 000 kronor bör föreslås för startlånet. Detta skulle innebära att en ensamstående kan köpa en bostad för upp till 2 500 000 kronor med fullt startlån och att ett par av förstagångsköpare kan köpa en större bostad för upp till 5 000 000 kronor med fullt startlån. Detta skulle till exempel innebära att startlånet kan finansiera 10 procent av köpeskillingen för

- 3 923 av de 7 132 enrumslägenheter, och
- 11 865 av de 17 613 trerums- och fyrrumslägenheter

som såldes 2020 i Stockholms län enligt Boolis databas med slutpriser. Med ett sådant maxbelopp riktas startlånet alltså bort från den dyraste delen av bostadsmarknaden i Stockholm, och det får också en liknande effekt även i Göteborg. I Malmö samt mellanstora och mindre städer kommer maxbeloppet knappt ha någon begränsande effekt alls på vilka bostäder som kan köpas av förstagångsköparen, eftersom de flesta bostäder som är aktuella kostar mindre än 2 500 000 kronor. I bilaga 3 finns närmare uppgifter om i vilka geografiska områden som prisnivån är så hög att startlånet ofta inte kommer att kunna finansiera 10 procent av bostadens värde. Genom maxbeloppet för startlånet i kronor räknat begränsas startlånets påverkan på köpkraften, och därmed prispåverkan, för bostäder i de högre prissegmenten.

Ett maxbelopp på själva lånet behöver inte vara regionalt för att vara relevant och på så vis undviks en betydande administration och därmed förenliga kostnader. Som framgår i avsnitt 11.3 om prispåverkan är stigande priser som mest negativa i de regioner där priserna redan är höga, men kan vara positiva för förutsättningarna att bygga bostäder i regioner som i dagsläget har låga priser. Maxbeloppet begränsar därmed den prispåverkan där den är som mest negativ.

Utredningen föreslår att maxbeloppet fastställs till 250 000 kronor, givet priserna på bostadsmarknaden i dag. Om startlånet skulle införas vid ett annat prisläge än när detta betänkande skrivs kan maxbeloppet behöva revideras. Garantimyndigheten bör även få i uppgift att löpande utvärdera maxbeloppet på startlånet i förhållande till prisbilden på bostäder i Sverige. Om stora delar av beståndet blir så dyrt att startlånet får en begränsad betydelse för finansieringen, börjar effekten av den föreslagna åtgärden att minska. Om så sker kan maxbeloppet behöva revideras. Revisioner bör dock göras med försiktighet så att maxbeloppets prisdämpande effekt inte äventyras.

8.6.2 Startlånets omfattning i vissa särskilda situationer

Två eller flera förstagångsköpare som köper bostad tillsammans

Utredningen föreslår: Att om två eller flera förstagångsköpare köper en bostad tillsammans kan de var för sig använda startlån som uppgår till det lägsta av 10 procent av marknadsvärdet multiplicerat med deras förvärvade andel av bostaden eller 250 000 kronor. Begränsningen till 10 procent av bostadens marknadsvärde gäller alltså för förstagångsköparens andel i bostaden.

Om flera förstagångsköpare köper en bostad tillsammans kan de var för sig få startlån till det lägsta av 10 procent av marknadsvärdet för deras ägarandel av bostaden och maxbeloppet 250 000 kronor. Tillsammans kommer startlånen för två förstagångsköpare som köper en bostad tillsammans att uppgå till maximalt det lägsta av 10 procent av bostadens marknadsvärde och 500 000 kronor. För hela bostaden ska bolånen överstiga bolånetaket och startlån kan bara lämnas för den del av bolånen som överstiger 85 procents belåningsgrad.

Förstagångsköpare som köper bostad tillsammans med en icke-förstagångsköpare

Utredningen föreslår: Att om en förstagångsköpare köper en bostad tillsammans med någon som inte är förstagångsköpare kan förstagångsköparen få startlån med det lägsta av 10 procent av dennes förvärvade andel av bostadens marknadsvärde och 250 000 kronor.

Om en förstagångsköpare köper en bostad tillsammans med någon som inte är en förstagångsköpare gäller att startlånet kan uppgå till det lägsta av 10 procent av förstagångsköparens andel av bostadens marknadsvärde och maxbeloppet på 250 000 kronor. Detta gäller även när exempelvis en förälder eller någon annan går in som delägare (utan avsikt att bosätta sig i bostaden).

Utredningen bedömer att en förutsättning för att startlån ska få lämnas är att de samlade bolånen ska överstiga 85 procent av marknadsvärdet på bostaden, även om en av köparna inte är förstagångsköpare och alltså inte kan få startlån för sin andel. Det vore annars möjligt för till exempel förstagångsköpare med kapitalstarka föräldrar att använda startlån trots att en stor del av bostaden finansieras med eget kapital. Det vore varken rimligt eller ändamålsenligt. Startlån får bara lämnas för den del av bolånen som överstiger 85 procents belåningsgrad.

Medlåntagare

Utredningen föreslår: Att förekomsten av medlåntagare som inte förvärvar någon ägarandel i bostaden inte ska begränsa omfattningen på det startlån som lämnas till förstagångsköpare.

En medlåntagare är inte delägare i bostaden men har vanligtvis ett solidariskt betalningsansvar för bolånet. En förstagångsköpare som tar hjälp av en medlåntagare men avser att äga 100 procent av bostaden får i KALP-kalkylen räkna med en ökad återbetalningsförmåga men är fortfarande i samma behov av eget kapital till en kontantinsats. Utredningen anser därför att de förstagångsköpare som har en medlåntagare men som förvärvar 100 procent av bostaden ska kunna

få startlån upp till den gräns som gäller för de förstagångsköpare som köper utan hjälp av en medlåntagare, alltså upp till det lägsta av 10 procent av bostadens marknadsvärde och 250 000 kronor.

Förekomsten av medlåntagare minskar risken för att låntagaren vid betalningssvårigheter behöver realisera panten för att lösa sina krediter. Det vore därför olyckligt, ur ett såväl konsumentskydds-perspektiv som ett statsfinansiellt perspektiv, om startlånet motverkade nyttjandet av medlåntagare.

Även om en medlåntagare är med och finansierar förvärvet behöver bolåneaktören kunna visa att startlånet lämnats till en förstagångsköpare, för att kunna nyttja den statliga garantin. Utredningen ser därför att det skulle kunna finnas problem med att ställa ut startlåneden som ett solidariskt lån för vilket medlåntagaren också är betalningsansvarig. Det är dock upp till bolåneaktören att avgöra hur lånet ska läggas upp och ändå kunna säkerställa att startlån bara lämnas till förstagångsköpare.

Någon som köper en del av en bostad från en som redan bor där

Utredningen föreslår: Att den statliga garantin och startlånet inte ska kunna användas när någon köper in sig i en del av en bostad från en person som redan bor där och som avser att ha kvar den andra ägarandelen av bostaden.

En förstagångsköpare kan i vissa fall vara intresserad av att köpa en andel av en bostad av någon som redan bor där. Avsikten är ofta att de ska bo där tillsammans. Utredningen förstår att det i vissa fall skulle kunna vara hjälpsamt om den statliga garantin och startlånet kunde användas i sådana situationer. Utredningen bedömer dock att de flesta som flyttar ihop köper en gemensam bostad och att antalet förstagångsköpare som behöver startlånet för att köpa in sig i en bostad är litet. En möjlighet att använda startlånet vid den typen av transaktioner har bedömts som administrativt betungande för bolåneaktörerna, bland annat för att de behöver fastställa marknadsvärdet på bostaden. Mot bakgrund av att utredningen förordar enkelhet i systemet för den statliga garantin och startlån föreslår vi därför att startlånet inte ska kunna användas i dessa fall. Den person som köper

in sig i en andel av en bostad av någon som redan bor där ska således inte kunna få startlån.

Om den person som bor där sedan tidigare, och som alltså säljer en andel av sin bostad, har använt startlån kommer detta startlån att behöva amorteras. Denna person kommer nämligen att efter försäljningen av en andel av bostaden behöva återbetala åtminstone delar av sina totala bolån, och startlån ska alltid amorteras före andra lån som lämnats mot säkerhet i bostaden.

Ensamstående förstagångsköpare med vårdnad om barn

Utredningen föreslår: Att en förstagångsköpare som har vårdnaden om barn och ensam förvärvar 100 procent av en primär bostad ska kunna få startlån med dubbelt så stort belopp som normalt gäller, det vill säga 500 000 kronor. Detta föreslås dock inte gälla för så kallade särskild vårdnadshavare. I övrigt föreslås samma begränsningar som för andra förstagångsköpare, bland annat att startlånet vid förvärvet av den primära bostaden inte får överstiga 10 procent av bostadens marknadsvärde.

Utredningen har övervägt behovet av extra hänsyn till om hushållet består av en ensamstående förälder med vårdnaden om barn. Vid ett maxbelopp om 250 000 kronor och två förstagångsköpare i hushållet kan startlånet vara med och stötta med 10 procent av bostadens värde upp till ett pris på den nya bostaden på 5 miljoner kronor. Detta öppnar upp för köp av bostad inom ramen för de flyttkedjor som redan i dag uppstår vid behov av större bostad. Utredningen anser inte att ett utökat startlånebelopp är nödvändigt när två personer eller fler tillsammans förvärvar en bostad, även om de eller någon av dem har vårdnad om barn.

Situationen är dock annorlunda vad gäller ensamstående föräldrar⁶ som är förstagångsköpare och som har vårdnaden om barn. Anledningen till detta övervägande är att en ensamstående förälder be-

⁶ Ensamstående med barn omfattar enligt SCB personer som inte bor med make, maka eller sambo och som har barn upp till och med 18 år som bor minst halva tiden i deras hushåll. (SCB). Utredningen har dock valt att basera förslaget på om ett vårdnadsförhållande föreligger, och inte på i vilket hushåll som barnet bor.

höver bostadsförsörja ett eller flera barn på liknande sätt som sammanboende föräldrar men med endast ett sparande och en inkomst.

Enligt Riksrevisionens granskningsrapport *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat* (2019) har trångboddheten enligt norm 3⁷ ökat hos både sammanboende och ensamstående föräldrar, men det är en betydligt större andel av ensamstående med barn som är trångbodda än makar med barn. Åren 2016–2017 var nästan 50 procent av de ensamstående med barn trångbodda medan 22 procent av makar med barn var trångbodda. Ökningen i trångboddhet sedan 1997 har också varit något större för ensamstående med barn, 40 procent, jämfört med 26 procent för makar med barn.

En svårighet är att avgöra om ett barn bor hos en förälder eller inte. Folkbokföringsadressen är inte till någon hjälp eftersom ett barn alltid bara har en folkbokföringsadress även om barnet bor hos båda föräldrarna. Inte heller kan man använda informationen om vem som är vårdnadshavare för att avgöra om barnet bor hos en förälder, eftersom en förälder kan vara vårdnadshavare i föräldrabalkens mening⁸ utan att barnet bor hos föräldern. Ett barn kan också (även om det möjligen är ovanligt) bo hos en förälder som inte är juridisk vårdnadshavare. Dessutom kan ett barn ha en så kallad särskilt förordnad vårdnadshavare som inte är förälder och som barnet kan, men inte behöver, bo hos.

Utredningen har alltså inte funnit något enkelt sätt att fastslå om ett barn bor hela eller delar av sin tid hos en viss förälder eller inte. Vi bedömer därför att det är nödvändigt att enbart utgå från om en förstagångsköpare är vårdnadshavare eller inte, vilket är lättare att fastställa. I de fallen en vårdnadshavare är förstagångsköpare och ensam avser att förvärva en bostad föreslår vi ett utökat maxbelopp för startlånet. Startlånet föreslås då vara det dubbla mot vad som annars vore fallet, det vill säga 500 000 kronor. Det krävs dock att vårdnadshavaren ensam köper och äger 100 procent av bostaden. En särskilt förordnad vårdnadshavare ska däremot inte kunna beviljas ett utökat startlån.

⁷ Vid norm 2 sätts gränsen för trångboddhet vid högst två personer per rum, exklusive kök och vardagsrum. Norm 3 innebär att det ska finnas möjlighet att ge varje hushållsmedlem ett eget rum förutom kök och vardagsrum; makar/partners antas dock dela sovrum.

⁸ Bestämmelser om vårdnaden om barn finns i 6 kap. föräldrabalken.

Startlånet vid renovering

Utredningen föreslår: Att startlån ska kunna användas vid köp av renoveringsobjekt förutsatt att bolåneaktören lämnar sedvanligt bolån upp till en belåningsgrad på 85 procent. Däremot ska startlånet inte kunna utökas vid en senare tidpunkt när renoveringen genomförs.

Om en bostad i nedgången skick (ett renoveringsobjekt) förvärvas med hjälp av den statliga garantin och startlån uppstår frågan om ytterligare lån kan lämnas mot säkerhet i bostaden om köparen efter förvärvet vill belåna bostaden för att renovera den. Ett byggnadskreditiv eller blancolån som, efter renovering och ny värdering, rymms inom bolånetaket brukar kunna omvandlas till bolån med säkerhet i bostaden.

Startlånet bör kunna användas för att finansiera köp av renoveringsobjekt förutsatt att bolåneaktören lämnar sedvanligt bolån upp till 85 procents belåningsgrad och startlån därutöver. Att senare kunna utöka startlånet för att kunna finansiera renoveringen skulle dock innebära en komplexitet i ramverket som utredningen inte bedömer står i proportion till nyttan med att en liten del av renoveringen kan finansieras med startlån. Utredningen föreslår därför att startlånet inte ska kunna utökas när renoveringen sker och kostnaderna för denna inträffar.

Startlån vid egen byggnation eller köp av bostad på ritning

Utredningen föreslår: Att det inte ska gälla några särskilda regler för den statliga garantin eller startlånet vid egen eller annans byggnation av småhus eller köp av bostadsrätt eller ägarlägenhet ”på ritning”.

Gemensamt för den som ska bygga sitt eget småhus eller köpa en bostadsrätt eller ägarlägenhet ”på ritning” eller småhus av husproducent är att det kan gå flera år mellan ett beslut om byggnation eller förvärv av bostaden och inflyttning. Vid tidpunkten för beslutet att förvärva bostaden betalas vanligtvis en handpenning eller liknande;

det bolån som lämnas mot säkerhet i bostaden blir dock inte aktuellt förrän vid inflyttning.

Vid egen byggnation av småhus är det vanligt att ett så kallat byggnadskreditiv finansierar byggnationen. Byggnadskreditivet omvandlas sedan till ett bolån när bostaden är klar. Det krävs alltså en betydande finansiering redan under byggnationsfasen. Här är både tiden för byggnation, och framför allt den slutliga kostnaden och därmed finansieringsbehovet, förknippat med stor osäkerhet.

Utredningen föreslår att det ska vara upp till bolåneaktören att bedöma om garantin och startlånen kan ha en funktion i dessa lägen. En förutsättning är bland annat att lånet lämnas mot säkerhet i en primär bostad. Vi föreslår därför inga specialregler för den statliga garantin eller startlånet vid byggnation av småhus eller vid förvärv av lägenheter ”på ritning”. Några särskilda regler föreslås inte heller gälla vid förvärv av färdiga nyproducerade småhus, bostadsrätter eller ägarlägenheter.

Köp av så kallad hyrköpsbostad

Utredningen föreslår: Att det inte ska gälla några särskilda bestämmelser om en förstagångsköpare köper en så kallad hyrköpsbostad. Kravet på att bolånen ska vara så stora att belåningsgraden på hela bostaden överstiger 85 procent gäller även hyrköpsbostäder. Säljaren av bostaden får inte heller fortsätta äga någon andel av den. Dessa båda krav kan innebära att startlån blir svåra att använda vid köp av hyrköpsbostäder.

Vid hyrköp köper förstagångsköparen en del av bostaden medan bostadsbolaget fortsätter att äga den andra delen under en begränsad tid. Den del av bostaden som ägs av bostadsbolaget hyrs sedan av köparen. Eftersom hyrköpsbostaden är upplåten som bostadsrätt ser utredningen att startlånet principiellt borde kunna användas vid förvärv av en sådan.

Startlånet kräver dock att bostaden belånas med vanligt bolån upp till 85 procent av marknadsvärdet samt att säljaren av bostaden inte ska fortsätta äga någon andel av den. De fall av hyrköpsbostäder som utredningen har stött på verkar strida mot dessa krav.

Dessa krav är viktiga för att rikta startlånet mot avsedd målgrupp samt för att säkerställa att den statliga garantin inte kan missbrukas, och vi har inte bedömt att det går att formulera undantag från dessa krav som möjliggör att startlån kan användas för köp av en hyrköpsbostad utan att riskera användning av startlånet för oönskade syften.

En av anledningarna till detta är att både ramverket och begrepps-användningen kring hyrköpsbostäder ännu är oklara. Det har exempelvis inte stått klart för oss hur en hyrköpsbostad ska definieras eller vilka företagstyper som kan accepteras som motparter till dem som vill köpa en hyrköpsbostad. Vi kan i detta sammanhang konstatera att riksdagens civilutskott har föreslagit en särskild utredning om hyrköp (Riksdagen, 2020).

Utredningen har inte haft förutsättningar att på ett djupgående sätt undersöka förutsättningarna för hyrköp eller vilka förändringar (om några) som kan behöva göras i lagstiftningen. Vi bedömer därför att en eventuell anpassning av reglerna om startlån får avvakta till dess att en sådan utredning genomförs. Ett alternativ är om hyrköpet kan konstrueras på ett sådant sätt att det inte strider mot de ovan nämnda kraven.

Utredningen kan dock konstatera att behovet av eget kapital är mindre vid köp av en hyresköpsbostad, vilket gör att finansiering med hjälp av startlån kanske inte är lika angeläget.

8.6.3 Frågan om separata skuldebrev för startlån och det solidariska betalningsansvaret

Utredningen föreslår: Att eventuella nödvändiga villkor för om startlån ska lämnas genom separata skuldebrev eller inte, och om de kan lämnas med solidariskt betalningsansvar eller inte, vid behov ska specificeras i de ramavtal som garantimyndigheten ska ingå med kreditgivare som vill lämna startlån.

Utredningen har övervägt om det ska ställas krav på att startlån ska lämnas genom separata skuldebrev eller inte och om startlån kan lämnas med solidariskt betalningsansvar eller inte. Det finns skäl som talar mot att ställa krav på att startlån lämnas genom ett separat skuldebrev. Vi uppfattar det bland annat som att varje separat lån, och därmed separat skuldebrev, kommer att leda till en viss admi-

nistrativ kostnad hos bolåneaktörerna. Samtidigt är det vanligt redan i dag att bolån delas upp i flera olika delar, vilket bland annat är användbart om låntagaren vill använda olika räntebindningstider för olika delar av lånet.

Ett skäl som möjligen talar för att krav ska ställas på att startlån lämnas genom separata skuldebrev är att det sannolikt blir lättare att hålla reda på vad som är startlån och att säkerställa att startlån bara lämnas till förstagångsköpare. Mot bakgrund av att startlånen ska återbetalas före andra delar av bolånet vore det sannolikt även lättare att hålla reda på vilket lån som amorteringar ska avräknas mot.

Utredningen lägger inget förslag om krav på separat skuldebrev för startlån utan lämnar det upp till garantimyndigheten att avgöra om ett sådant villkor är nödvändigt och i så fall föra in det i ramavtalen med bolåneaktörerna.

En liknande frågeställning är om det ska ställas ett krav på att startlån inte får lämnas med solidariskt betalningsansvar. I vissa fall kommer det hända att förstagångsköpare köper en bostad tillsammans med en eller flera andra personer. När två eller flera personer tillsammans lånar pengar för att köpa en bostad används vanligtvis bolån med så kallat solidariskt betalningsansvar, vilket innebär att flera personer är gemensamt betalningsansvariga för en skuld samt att var och en av dem har samma ansvar för att hela skulden betalas. Långgivaren kan alltså välja att kräva hela lånebeloppet från vem som helst av personerna som har det solidariska betalningsansvaret.

När två personer väljer att tillsammans köpa en bostad skulle det kunna vara så att antingen den ena av dem eller bägge två är kvalificerade som förstagångsköpare och alltså har möjlighet att få startlån. Om bara den ene är kvalificerad som förstagångsköpare, och startlånet ändå lämnas med solidariskt betalningsansvar, finns det en risk att den statliga kreditgarantin används på ett inte önskvärt sätt. Även om detta möjligen går att lösa på något praktiskt sätt tror utredningen att startlån inte kommer att kunna lämnas med solidariskt betalningsansvar för flera personer. För att det ska vara tydligt och rättssäkert till vem som startlån lämnas framstår det som att startlånen kommer att behöva lämnas med förstagångsköpare som ensam betalningsansvarig eftersom den statliga garantin är begränsad till en viss persons skuld och upp till ett visst belopp.

Det ovan beskrivna kommer sannolikt även behöva gälla om två förstagångsköpare köper bostad tillsammans. Den statliga garantin

omfattar startlån till en viss förstagångsköpare, och även om det är två förstagångsköpare som köper en bostad tillsammans behöver det vara tydligt vems skuld som är garanterad av staten. Då framstår det som olämpligt att använda fordringar med solidariskt betalningsansvar.

Utredningen kan dock inte utesluta att det ändå kommer att fungera att lämna startlån genom skuldebrev med solidariskt betalningsansvar. Mot den bakgrunden lägger vi inget förslag om krav på att startlån inte får lämnas med solidariskt betalningsansvar utan lämnar det upp till garantimyndigheten att avgöra om ett sådant villkor är nödvändigt och i så fall föra in det i ramavtalen med bolåneaktörerna.

8.6.4 Amortering av startlånet

Utredningen föreslår: Att startlånet ska återbetalas helt före det att amortering görs på övriga delar av bolånet. Att amortering under vissa förutsättningar ska ske på bolån följer av amorteringsregelverket. Amortering av startlånet föreslås alltså ske i den takt som följer av amorteringskravet. Om inga avvikelser i form av till exempel amorteringsfrihet eller extra amorteringar sker minskar det garanterade beloppet med gjorda amorteringar.

Eftersom det garanterade lånet lämnas mot säkerhet i bostaden och därmed blir ett bolån omfattas det av amorteringskraven. Om belåningsgraden överstiger 70 procent, vilket den kommer att göra med ett startlån på mellan 85 och 95 procent av bostadens värde, är utgångspunkten en amortering med 2 procent av bolånet årligen. Om hushållets skuldkvot, alltså bolånets storlek i förhållande till hushållets bruttoinkomst, överstiger 450 procent krävs dessutom ytterligare 1 procent av bolånet i årlig amortering. Totalt kan det alltså krävas amortering med 3 procent av det totala bolånet årligen.

Vid 2 procents amortering kommer startlånet, som är en del av det totala bolånet, i sin helhet vara amorterat efter ungefär 6 år. Vid 3 procents amortering är startlånet amorterat efter ungefär 4 år. Detta framgår i bifogat räkneexempel, tabell 8.1.

Tabell 8.1 Amorteringstakt och räntekostnader för startlån

Räkneexemplet avser en köpeskilling på 2 miljoner kronor med ett lån på 1 900 000 kronor varav 200 000 kronor är startlån. Räntan i räkneexemplet är 1,5 procent. Tabellen visar startlånets utveckling givet 2 procents respektive 3 procents amortering

	2 procent amortering			3 procent amortering		
	Startlån	Amortering	Ränta startlån	Startlån	Amortering	Ränta startlån
År 1	200 000	38 000	3 000	200 000	57 000	3 000
År 2	162 000	38 000	2 430	143 000	57 000	2 145
År 3	124 000	38 000	1 860	86 000	57 000	1 290
År 4	86 000	38 000	1 290	29 000	57 000	435
År 5	48 000	38 000	720	0	57 000	0
År 6	10 000	38 000	150	0	57 000	0
År 7	0	38 000	0	0	57 000	0

Källa: Egna beräkningar.

Amorteringsregelverket anger inte vilken del av bolånet som ska amorteras först; det är fritt för bolånetagarna och bolåneaktörerna att bestämma. Av olika anledningar anser dock utredningen att det ska föreskrivas att startlånen ska återbetalas helt innan amorteringar på det övriga bolånet görs. Med andra ord föreslår vi att alla inledande amorteringar som görs på de samlade bolånen ska amortera startlånet.

Det första skälet till detta är att risken för missbruk av den statliga garantin är mindre om startlånet amorteras först. Annars skulle nämligen risken vara större att personer som egentligen inte behöver hjälp att finansiera kontantinsatsen använder startlånet vid förvärvet av bostaden men strax därefter amorterar ned en stor del av det övriga bolånet. Detta skulle kunna vara förmånligt för vissa bostadsköpare. Genom att kräva att startlånet ska amorteras först tror vi att risken för ett sådant beteende minskar, eftersom det sannolikt inte finns någon anledning att gå igenom den process som krävs för att få startlån för att kort därefter återbetala det.

En annan anledning till att startlånet bör återbetalas först är att vi ser det som en del i att möjligen kunna använda en något lägre kalkylränta avseende startlånet i KALP-kalkylen, vilket beskrivs mer ingående i nästkommande avsnitt om startlånets ränta.

En sista anledning till att startlånet ska amorteras först är att den statliga garantin då trappas ner så att den upphör när startlånet är återbetalat (se avsnittet om garantins löptid, avsnitt 8.7.2).

Utredningen har övervägt att föreslå att startlånet ska undantas vid beräkning av skuldkvoten i amorteringsreglerna. Om startlånet innebär att skuldkvotsgränsen överskrids innebär det nämligen ett amorteringskrav på 3 procent av hela bolånet, i stället för 2 procent. Den höjda nivån gäller alltså det totala bolånet, vilket innebär en betydande utgiftsökning för förstagångsköparen där utgifterna för amortering kan öka med 50 procent. Att startlånet kan leda till sådana utgiftsökningar talar för att det kan vara lämpligt att överväga att undanta startlånet från beräkningen av skuldkvoten. Ett annat argument som talar för det är att risken med den höga belåningen till viss del tas bort i och med att startlånet omfattas av den statliga garantin. Detta gör att behovet av en högre amortering minskar.

Samtidigt kommer förstagångsköpare som använder startlån att ha en högre belåningsgrad än vad som annars gäller för bostadsköpare. Och om skuldkvotsgränsen överskrids kommer de även ha stora bolån i förhållande till sina inkomster. Dessa förhållanden talar för att det ändå är viktigt att det sker en amortering som minskar belåningen. Många förstagångsköpare förväntas också ha en snabbare löneutveckling än andra grupper på arbetsmarknaden. Detta gör att deras skuldkvot kan sjunka relativt fort och att amorteringsutgifterna därför bör sjunka efter hand.

I konsekvensanalysen redovisas beräkningar gällande effekter på köpkraft, prisbildning och sänkta trösklar. Beräkningarna visar att ett undantag från amorteringskravet som baseras på låntagarnas skuldkvot får små nettoeffekter på antalet förstagångsköpare som kommer över tröskeln, bland annat för att det agerar prisdämpande och främst begränsar låntagare med redan god ekonomi (se avsnitt 11.3). Sammantaget leder detta till att vi inte lägger fram något förslag om att anpassa amorteringsregelverket så att det blir möjligt att bortse från startlånet vid beräkningen av skuldkvoten.

8.6.5 Ränta på startlånet

Utredningen föreslår: Att utgångspunkten ska vara att bolåneaktörerna är fria att sätta den ränta de vill på startlånen och att konkurrens ska råda. Som ett led i att övervaka garantins funktionssätt och effekter i marknaden ska garantimyndigheten i ramavtalen med bolåneaktörer förbehålla sig rätten att ange en högsta ränta för bolåneaktörens tecknande av nya startlån.

Om en bunden räntebindningstid ungefärligen motsvarande startlånets löptid används för startlånet skulle detta kunna påverka kalkylräntan som används i KALP-kalkylen. Därmed skulle förstagångsköparens möjligheter att få den finansiering som behövs för att de ska kunna köpa en bostad förbättras. Vilken ränta som bolåneaktörerna i praktiken kan använda i sina kalkyler styrs dock av befintliga regelverk och praxis och är inte en fråga för utredningen.

Bolåneaktörerna sätter räntan

I direktiven till utredningen nämns att en av fördelarna med ett startlån kan vara att det ersätter blancolånets ofta högre räntor med mer förmånliga räntor. Utredningen anser att ett mål bör vara att räntan på det garanterade lånet ska underskrida räntan för ett motsvarande blancolån. Detta bör vara affärs- och riskmässigt möjligt, eftersom staten garanterar lånet och lånet dessutom ges mot säkerhet i bostaden. Samtidigt måste räntan sättas på en tillräcklig nivå för lånet att vara kommersiellt gångbart.

Utredningen har övervägt om räntan ska sättas i ramavtalen eller vara upp till bolåneaktörerna, och vi har landat i att bolåneaktörerna bör få sätta räntan för att säkerställa att de är villiga att lämna startlånet. Utredningen föreslår dock att garantimyndigheten, i de ramavtal som ska ingås med bolåneaktörerna för att dessa ska kunna lämna startlån som omfattas av kreditgarantin, förbehåller sig rätten att föreskriva en högsta nivå för den ränta som bolåneaktörerna kan ta ut för nya startlån. Dessa högsta räntor ska säkerställa att räntan på startlånet är ändamålsenlig.

Bunden ränta minskar risken

När en bolåneaktör kreditprövar en låntagare används vanligtvis en högre ränta i KALP-kalkylen än den faktiska ränta som många bolånetagare kommer att få betala. Det gör man för att säkerställa att låntagaren har återbetalningsförmåga även vid en framtida räntehöjning och det gäller i dagsläget även om en räntebindningstid på till exempel 10 år väljs eftersom majoriteten av bolånet är kvar när ny ränta ska sättas om 10 år (se avsnittet 4.2 om en diskussion om räntebindningstidens effekt på kalkylräntan). Detta innebär att det ställs relativt höga krav på bolånetagarnas inkomster för att de ska kunna ta de lån som behövs.

Startlånet skulle, om det utformas enligt vårt förslag, vara helt återbetalat inom 4 till 6 år. Om räntan för lånet binds för åtminstone denna period innebär det att låntagarens utgifter för ränta och amortering på startlånet blir förutsägbara och att riskerna därför begränsas. Det är tänkbart att en bunden ränta på startlånet därmed skulle kunna innebära att bolåneaktörerna kan använda den faktiska räntan för startlånedelen i KALP-kalkylen.

Utredningen har gjort beräkningar som visar att den föreslagna åtgärden med ett statligt garanterat startlån skulle vara mer effektiv om det gick att säkerställa att den ränta som förstagångsköpare behöver betala för startlånet också är den ränta som används av bolåneaktörerna i KALP-kalkylerna. Genom att startlånet skulle vara garanterat av staten, i kombination med vårt förslag om att startlånet ska amorteras först, bedömer vi att riskerna med startlånet är begränsade. Om förstagångsköparna utifrån detta väljer att binda räntan på startlånet över en period som sträcker sig över lånets återbetalningstid vore det tänkbart att använda den faktiska räntesatsen i KALP-kalkylerna och att bolåneaktörerna alltså inte behöver använda en kalkylränta som är betydligt högre. Riskerna med detta är små eftersom startlånet sannolikt kommer att vara återbetalt, eller i vart fall nästan helt återbetalt, när räntebindningsperioden löper ut.

Huruvida detta i praktiken är möjligt får avgöras av bolåneaktörerna utifrån befintliga regelverk och praxis. Vad vi kan se vore en bindning av räntesatsen på startlånet en möjlighet för vissa förstagångsköpare att klara KALP-kalkylen, eftersom startlånets belastning på kalkylen skulle kunna minska avsevärt. Belastningen på KALP-kalkylen skulle kunna minska om den faktiska räntan på

startlånet användes i kalkylen i stället för en kalkylränta på 6,8 procent, vilket var den genomsnittliga kalkylräntan 2020 (Finansinspektionen, 2021).

En bunden ränta har nackdelen att ränteskillnadsersättning, beroende på ränteläget, kan bli aktuellt vid en förtida lösen av lån. Detta kan komma att påverka förstagångsköpare, som inte sällan är unga och mobila och därför kan behöva flytta och återbetala bolån i förtid. Vi har skrivit mer om ränteskillnadsersättning och möjliga förändringar av reglerna för den i avsnitt 10.

8.6.6 Startlånet kan inte användas för köp av en andra bostad

Utredningen föreslår: Att den statliga garantin ska upphöra att gälla om den primära bostaden säljs. Förstagångsköpare kan inte uppta nytt startlån med statliga garantin vid förvärv av en andra bostad. Statens kreditgaranti ska inte följa med om säkerheten för lånet byts ut till en ny bostad.

Om låntagaren väljer att sälja bostaden innan löptidens slut upphör den statliga kreditgarantin att gälla. Låntagaren är då definitionsmässigt inte längre förstagångsköpare och kan inte få ett nytt av staten garanterat startlån. Detta följer av kvalificeringsprocessen, där en person som vill låna mer än 85 procent av köpeskillingen måste dels uppvisa att hen inte haft bolån de senaste 12 månaderna, dels intyga att hen är förstagångsköpare.

Låntagaren har fått den hjälp in på den ägda marknaden som startlånet syftade till att ge. Vid eventuella prisökningar har låntagaren fått tillgång till ett ökat sparande. Låntagaren har också sannolikt fått tillgång till de lägre boendekostnader som ägt boende ofta innebär, vilket även det gett möjlighet till ökat sparande. Även om någon möjlighet till startlån vid köp av en andra primär bostad inte föreslås har startlånet ändå underlättat förstagångsköparens nuvarande och framtida bostadskarriär.

Detta illustreras av följande exempel. Antag ett scenario utan stigande bostadspriser: En person som köpt en enrumslägenhet med startlån har exakt samma sparandetid som en person som inte köpt en enrummare med startlån, till att få råd med en tvårumslägenhet, givet att de båda sparar och amorterar lika mycket per år. Skillnaden

är att den ena personen har ett boende som möjliggjorts av startlånet under tiden. Om vi nu adderar en prisökning på bostäder till scenariot innebär det tidigare inträdet på bostadsmarknaden att köpet av en tvårumslägenhet kan tidigareläggas. Så lite som 1 procents prisökning på bostäder per år tidigarelägger köpet av en andra bostad i form av en tvårummare med 2–3 år, beroende på var i Sverige köpet sker. Trots att startlånet inte kan användas vid köpet av den andra bostaden tidigareläggs alltså i de flesta fall även detta köp med hjälp av startlånet.

Vid fallande priser är det inte längre någon fördel att ha köpt en bostad. Den person som sparar lika mycket utan att ha köpt en bostad kommer snabbare ha råd att köpa en tvårummare. Personen med startlån har dock ett boende i sin enrumslägenhet under tiden.

8.6.7 Byte av bolåneaktör

Utredningen föreslår: Att byte av bolåneaktör ska kunna göras under löptiden för startlånet och den tillhörande garantin. Detta ska dock förutsätta att lånet inte utökas, att förstagångsköparen bor kvar i den primära bostaden och att ägarförhållandena avseende denna inte har ändrats.

En förstagångsköpare med ett startlån bör ha samma möjligheter som andra att byta bolåneaktör. Kvarvarande garantibelopp (ursprungligt garantibelopp med avdrag för alla amorteringar på startlånet) bör gå att flytta från en bolåneaktör till en annan. Om det befintliga lånet är bundet gäller det mellan förstagångsköparen och bolåneaktören ingångna avtalet vad gäller ränteskillnadsersättning. Detta kan dock, beroende på ränteläget, försvåra byte av bolåneaktör för förstagångsköparen på samma sätt som för andra bolånetagare.

8.7 Den statliga garantins utformning

Genom den statliga garantin kan bolåneaktörer rikta krav på betalning från staten genom den utsedda garantimyndigheten, om förstagångsköparen inte kan betala tillbaka startlånet med pengar ur försäljningslikviden efter att bostaden sålts. Om garantimyndigheten

betalar ut ersättning ska bolåneaktören överlåta sin rätt mot låntagaren till staten. Därigenom uppkommer en regressfordran för staten gentemot låntagaren som garantimyndigheten svarar för att bevaka och driva in. Det behöver finnas villkor för när garantin kan ställas ut, garantins löptid och omfattning samt bestämmelser som reglerar regressrätten, återbetalning till staten och eventuell avskrivning av regressfordran.

Vad gäller riskdelning så behåller bolåneaktören risken för bulken av bolånet, nämligen den del som sträcker sig upp till en belåningsgrad på 85 procent av bostadens värde vid förvärvet. Det lagstadgade kravet på kreditprövning gäller dessutom även för startlånet. Detta, tillsammans med utredningens förslag på borgenskonstruktion, utgör en adekvat riskdelning med långgivaren. Låntagare kommer fortsatt att behålla en viktig del av risken med bostadsköpet och kommer både att riskera sin kontantinsats på 5 procent av köpeskillingen för bostaden och dessutom vara återbetalningsskyldig för eventuella belopp som betalas ut av staten under garantin.

8.7.1 Garantin är i huvudsak en enkel borgen

Utredningen föreslår: Att den statliga garantin ska vara en enkel borgen och att den kan nyttjas redan efter att panten realiserats och försäljningslikviden inte räcker för att återbeta startlånet. Det behöver således inte i övrigt fastställas om låntagaren har betalningsförmåga.

Utredningen har övervägt huruvida startlånet ska garanteras med en enkel borgen eller med så kallad proprieborgen. Vid proprieborgen kan långgivaren i princip omedelbart begära betalning från den som ställt borgen (borgensmannen) efter att en betalning från låntagaren uteblivit. Den som går i borgen anger i detta fall att hen går i borgen ”såsom för egen skuld”. Vid enkel borgen blir borgensmannen betalningsskyldig först när det konstaterats att borgenären inte kan betala. Utöver enkel borgen och proprieborgen finns hybrider av dessa.

Om garantin utformades som en proprieborgen och omfattade löpande uteblivna betalningar kan den statliga administrationen av garantin bli betungande. Bolåneaktören skulle kunna påkalla borgen även vid enstaka, kortare eller övergående ekonomiska problem hos

låntagaren. Denna administration skulle i sin tur speglas i en högre avgift. En enkel borgen är tydligare på det sättet att den förutsätter att långivaren, som är den som gjort kreditprövningen, gör vad den kan för att få betalt. Genom en garanti som faller ut först om en förlust uppstått kan man säkerställa att förstagångsköparen själv tar den första delen av förlusten, nämligen genom att kontantinsatsen på minst 5 procent av köpeskillingen går förlorad.

En enkel borgen som gäller om en viss förlust uppstår vid försäljning av bostaden har vidare den fördelen att hantering av betalningssvårigheter och realisering av pant kan skötas inom ramen för bolåneaktörernas befintliga processer för detta och med tillgång till bolåneaktörens kunskap om kunden. Notera att vid betalningssvårigheter uteblir i många fall även räntebetalningen och/eller amortering på övriga bolån, vilka bolåneaktören troligen vill hantera.

Utredningen bedömer att hantering av startlån och det övriga bolånet i samma process inte innebär ett större merarbete för bolåneaktören, samtidigt som garantimyndigheten inte behöver bygga upp och upprätthålla den organisation som kan krävas för att hantera ett system med proprieborgen. Utredningen bedömer vidare att en enkel borgen är bättre än en proprieborgen när det gäller att främja en sund kreditgivning. En proprieborgen som även omfattar uteblivna räntor kan öka risken för att bolåneaktörerna förlitar sig för mycket på garantin från staten och därför inte gör en lika robust kreditprövning. Även låntagaren kan tänkas öka sin risk om den kan räkna med att staten betalar löpande uteblivna betalningar.

Utredningen konstaterar dock vissa fördelar med proprieborgen. En enkel borgen kräver mer av bolåneaktörerna innan de kan begära betalt från staten. En proprieborgen kan därför vara mer attraktiv för bolåneaktörerna och därmed öka deras vilja att använda den statliga garantin för att erbjuda startlån. En proprieborgen skulle också kunna underlätta situationer där en förstagångsköpare fått ekonomiska problem. Bolåneaktören skulle då kunna få löpande ersättning för uteblivna betalningar under tiden som problemen hanteras och då möjligen medge en längre tid innan ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Ett viktigt syfte med den föreslagna garantin är att möjliggöra högre bolån till kreditvärdiga låntagare och samtidigt säkerställa ett skydd mot överskuldssättning för förstagångsköparna. Utredningen har samtidigt vinnlagt sig om att utforma garantin så att själva garan-

tin inte ska stressa fram en försäljning av bostaden om bolåneaktören bedömer att de ekonomiska problemen kan avhjälpas.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att den statliga garantin bör utformas som i huvudsak en enkel borgen som gäller om en viss förlust uppstår vid försäljning av bostaden. Detta innebär något förenklat att bolåneaktörerna först ska kräva förstagångsköparna på de betalningar som följer av bolåneavtalet och därefter, om förstagångsköparen inte klarar att betala, realisera panten (alltså sälja bostaden) och ur försäljningslikviden tillgodogöra sig det belopp som är utestående. Först om någon del av startlånet därefter inte är återbetalt ska bolåneaktörerna få kräva garantigivaren (staten) på betalning.

8.7.2 Garantins omfattning och löptid

Utredningen föreslår: Att ersättning under garantin ska kunna uppgå till ett belopp som motsvarar det utestående startlånet och obetald ränta på detta. Den statliga garantin ska alltså täcka det aktuella utestående startlånet, det vill säga det belopp som kvarstår av skulden efter amorteringar. Statens åtagande föreslås alltså minska i takt med att startlånet amorteras. Startlånet är i normalfallet återbetalat inom 4–6 år beroende på amorteringstakt, men villkoren för garantin behöver ta hänsyn till att bolåneaktörerna kan bevilja amorteringsfrihet. Garantin ska därför ha en bortre löptidsgräns på 12 år, oavsett om någon del av lånet utestår.

Garantin ska täcka ränta under den period när förstagångsköparen är minst 90 dagar sen med betalning av ränta enligt kreditavtalet till dess att den primära bostaden sålts, som längst dock för en period på 3 år förutsatt att betalningsproblemen kvarstår.

Utredningen föreslår att garantin ska täcka huvudstolen av startlånet och att statens exponering ska minska allt eftersom startlånet amorteras enligt amorteringsregelverket. Som framgår av avsnitt 8.6.4 är förslaget att startlånet ska amorteras först. Om amorteringen av startlånet följer amorteringsregelverket bör det vara återbetalat inom knappt 6 år för ett startlån som årligen amorteras med 2 procent av det totala bolånet. Avsikten är att den statliga garantin ska upphöra efter denna period.

Att amortering sker på startlånet först, och att det garanterade beloppet minskar med amorteringarna, minskar statens exponering samtidigt som förstagångsköparens behov av ett konsumentskydd motsvarande bolånetaket minskar. Med föreslagen modell minskar statens riskengagemang parallellt med att risken för förstagångsköparen minskar. Utredningen anser dock att garantin behöver ta hänsyn till om förstagångsköpare beviljas amorteringsfrihet under amorteringsregelverket och att återbetalningen därmed försenas.

Med hänsyn till detta föreslår vi att den statliga garantin ska upphöra att gälla när startlånet och den ränta som löper på det är betalade. Det behöver dock även finnas en bortre gräns för när garantin under alla omständigheter ska upphöra att gälla och den gränsen föreslår vi ska vara 12 år efter att bostaden förvärvades med hjälp av startlånet.

I exemplet i tabell 6.1 antas ett köp av bostad för 2 miljoner kronor ha gjorts, där startlånet finansierar 200 000 kronor och det övriga bolånet 1,7 miljoner kronor. Vid amortering enligt det belåningsgradsbaserade amorteringskravet amorteras startlånet årligen med 2 procent av storleken på det totala bolånet inklusive startlånet, det vill säga 38 000 kronor. Det femte året kvarstår därför 10 000 kronor av startlånet, och nästkommande år kommer hela startlånet vara amorterat och låntagaren påbörjar återbetalningen av det övriga bolånet. Vid större amortering än 2 procent om året kommer statens exponering att minska snabbare än så.

Utredningen föreslår att garantin, om den utlöses, även ska täcka utebliven ränta på startlånet. Om garantin inte skulle täcka räntan ser utredningen en viss, om än inte särskilt stor, risk för att processen med att realisera panten skulle kunna påskyndas av bolåneaktören. Utredningen anser att detta bör undvikas i möjligaste mån. Därför föreslår vi att garantin även ska täcka ränta som belöper på startlånet under maximalt 3 år från det att förstagångsköparen fått betalningssvårigheter till det att panten realiserats. Mot bakgrund av startlånens storlek bedömer vi att den extra utgiften för staten blir begränsad, och vi bedömer att en treårsperiod är tillräcklig för att bolåneaktören ska kunna hantera bolånet och eventuell realisation av panten enligt sin ordinarie åtgärdsstrappa.

8.7.3 Villkor för rätt till ersättning från kreditgarantin

Utredningen föreslår: Att bolåneaktörer ska ha rätt till ersättning från kreditgarantin om en förstagångsköpare inom 12 år från förvärvet av sin andel av den primära bostaden överlåter andelen med en förlust som är större än 5 procent av köpeskillingen för andelen av bostaden vid förvärvet och försäljningspriset är lägre än ett belopp som motsvarar det utestående startlånet, obetald ränta på startlånet och 85 procent av köpeskillingen för andelen av bostaden vid förvärvet. Det gäller även om bostaden säljs frivilligt och försäljningslikviden inte räcker för att återbetala startlånet. Utgifter för renoveringar, förbättringar eller andra ändringar ska inte få läggas till inköpsköpeskillingen.

Rätten till ersättning föreslås upphöra när startlånet återbetalats. Oavsett om startlånet återbetalats eller inte ska rätten till ersättning upphöra 12 år efter att bostaden förvärvades.

Vi föreslår vidare att det, för att rätt till ersättning ska finnas, ska krävas att överlåtelsen av bostaden sker på marknadsmässiga villkor.

Utredningens föreslår att utbetalning under den statliga garantin ska kunna ske om den primära bostaden säljs med en förlust som överstiger 5 procent av köpeskillingen vid förvärvet och förstagångsköparen därmed inte kan återbetala startlånet med pengar från försäljningslikviden. Syftet är att den kontantinsats på 5 procent som förstagångsköpare betalat vid förvärvet av bostaden ska absorbera den första delen av förlusten. Som köpeskillning för bostaden ska det belopp gälla som betalades för bostaden till säljaren. Utgifter för renoveringar, förbättringar eller andra ändringar ska inte få läggas till inköpsköpeskillingen.

Utbetalning från garantin kommer att aktualiseras när förstagångsköparen inte klarat av betalningarna på lånet och bolåneaktören realiserat panten. Det kan dock finnas situationer när förstagångsköparen väljer eller är tvungen att sälja bostaden med förlust på grund av andra skäl än att bolåneaktören realiserar panten. Om förstagångsköparen till exempel har fått en försvagad ekonomisk situation men ännu inte har misslyckats med att betala ränta och amorteringar på sitt bolån (inklusive startlånet) kan en försäljning vara ett alternativ som bolåneaktören och förstagångsköparen kom-

mer överens om. Försäljningen blir då en vanlig bostadsförsäljning. Den statliga garantin föreslås gälla även i situationer när förstagångsköparen inte fallerat eller haft ekonomiska problem. Rätten till ersättning föreslås under alla omständigheter upphöra senast 12 år efter det att bostaden förvärvades.

Särskilt om villkoren för överlåtelsen av den primära bostaden

Vi föreslår, som ett ytterligare villkor för rätt till ersättning från garantin, att bostaden som använts som säkerhet för det statligt garanterade startlånet ska överlåtas på marknadsmässiga villkor. Det har inte varit självklart för utredningen att föreslå detta som ett villkor. Det är rimligt att statens garanti bara ska omfatta förluster som uppstår när bostaden sålts till det bästa möjliga pris som kan uppnås på marknaden. Samtidigt kan det argumenteras att bolåneaktörerna, som är de som kan drabbas av en utebliven ersättning från garantin om försäljningen inte sker på marknadsmässiga villkor, inte har förutsättningar att säkerställa att överlåtelsen sker på marknadsmässiga villkor. Det kan hävdas att ett sådant villkor medför sämre förutsebarhet för bolåneaktörerna angående om ersättning från garantin kommer att utbetalas.

Utredningen har mot bakgrund av detta övervägt ett annat alternativ, alternativ B. Detta alternativ innebär att rätten till ersättning från garantin inte villkoras av att försäljningen av bostaden sker på marknadsmässiga villkor, utan i stället att något eller flera av följande villkor används:

- regressfordringar som uppkommer när förstagångsköpare inte iakttar marknadsmässiga villkor när de överlåter bostaden hantearas enligt de betydligt striktare villkor för återbetalning som beskrivs i avsnitt 8.11.3,
- bolåneaktörerna i villkoren för startlånet anger att bostaden ska säljas på marknadsmässiga villkor,
- bolåneaktörerna gör tydliga åtaganden om att ta tillvara statens intressen och motverka bedrägerier och andra transaktioner som inte sker på marknadsmässiga villkor,

- bolåneaktörerna får en skyldighet att uppmärksamma garanti-myndigheten på transaktioner där överlåtelse skulle kunna vara en del i ett bedrägeri,
- garantimyndigheten får ett tydligare uppdrag att revidera de ärenden där ersättning under garantin utbetalats och undersöka om bolåneaktörerna agerar på ett sådant sätt som inte bidrar till felaktiga utbetalningar, och
- garantimyndigheten får en tydlig rätt att säga upp ramavtal med de bolåneaktörer som inte gör tillräckligt för att motverka bedrägliga beteenden och felaktiga utbetalningar.

Det finns sannolikt fördelar med alternativ B, bland annat att det skapar förutsebarhet för bolåneaktörerna. Förhoppningsvis skulle alternativ B skapa tillräckliga incitament för bolåneaktörerna att agera försiktigt och att motverka systematiskt nyttjande av startlånesystemet.

Med alternativ B skulle dock ett viktigt problem kvarstå, nämligen att staten kan behöva betala ut ersättning till bolåneaktörer i samband med överlåtelser som skett till ett underpris i förhållande till det pris som borde uppnåtts för bostaden. Det behöver inte nödvändigtvis vara överlåtelser som sker i samband med bedrägliga beteenden utan även andra överlåtelser som sker till ett underpris.

Som skäl för att alternativ A ändå bör fungera för bolåneaktörerna kan anföras att bolåneaktörerna avgör om panten för lånet, det vill säga bostaden, ska släppas eller inte. Få personer kommer sannolikt att vilja förvärva en bostad som fortfarande är pantsatt för någon annans skuld. I praktiken bör bolåneaktörerna därför ha stort inflytande över om någon kommer att vara intresserad av att köpa bostaden från förstagångsköparen till ett underpris.

Utredningen anser vid en sammanvägd bedömning att förslaget bör innehålla ett villkor om att rätt till ersättning under garantin förutsätter att överlåtelsen av bostaden skett på marknadsmässiga villkor. Denna bedömning görs mot bakgrund av de skäl som anförts ovan. Vi tror också att det i praktiken kommer att handla om mycket få fall där bolåneaktörerna i praktiken skulle riskera att gå miste om ersättning. Vi bedömer att det kommer vara mycket svårt för garantimyndigheten att visa att en överlåtelse inte skett på marknadsmässiga villkor. Sannolikt kommer priset för bostaden att markant

behöva avvika från vad som rimligen kan förväntas för att det ska kunna fastställas att försäljningen inte skett på marknadsmässiga villkor.

Vad det innebär att överlåtelsen sker på marknadsmässiga villkor måste få variera mellan olika marknader men bör i grunden innebära att bostaden ska ha varit ute till försäljning på den öppna marknaden, så att alla eventuella intressenter har haft möjlighet att lägga ett bud på bostaden. Detta innebär i många fall att en mäklare sköter försäljningen och att försäljningen annonseras i någon typ av media. Undantag kan dock förekomma som också är att betrakta som marknadsmässiga. Försäljning genom exekutiv auktion bör betraktas som överlåtelse på marknadsmässiga villkor.

Vi föreslår även att garantimyndigheten ska få möjlighet att i ramavtalen med kreditgivarna ange ytterligare villkor för utbetalning från garantin. Dessa villkor bör dock utformas på ett sådant sätt att garantins enkelhet och tydlighet, och därmed attraktivitet, inte försämras på ett avgörande sätt. Garantimyndigheten bör under alla omständigheter ha en möjlighet att säga upp ingångna ramavtal med bolåneaktörer som inte agerar på ett sätt som är förenligt med syftet med den statliga kreditgarantin.

8.7.4 Garantin ur bolåneaktörens perspektiv

Utredningen föreslår: Att bolåneaktörer inte ska drabbas genom förlorad rätt till ersättning från garantin om det visar sig att de uppgifter som dessa inhämtat för kvalificeringen av förstagångsköpare varit oriktiga och bolåneaktörerna inte haft möjlighet att förstå det.

De bolåneaktörer som utredningen inhämtat synpunkter från har betonat vikten av att de med säkerhet ska kunna veta när och hur garantin gäller och att det inte ska få finnas osäkerhet kring detta.

Bolåneaktören ansvarar för att utföra kreditprövningen och de kontroller som framgår av den föreslagna förordningen samt för att lämna uppgifter om lämnade startlån till garantimyndigheten. Som ovan angetts (avsnitt 8.7.3) är en annan förutsättning för rätt till ersättning att bostaden sålts på marknadsmässiga villkor.

Bolåneaktörerna bör dock inte drabbas genom förlorad rätt till ersättning från garantin om det visar sig att de uppgifter som de inhämtat varit oriktiga och bolåneaktörerna inte haft möjlighet att förstå det. Om det till exempel framkommer att låntagaren lämnat ett oriktigt intyg om att hen inte ägt en primär bostad under de senaste 10 åren ska detta inte påverka villkoren för kreditgarantin och bolåneaktörernas möjligheter att få ersättning under den. Utredningen bedömer att detta är nödvändigt för att bolåneaktörerna ska känna sig trygga med de krediter som lämnas och kunna lita på statens garanti. Vi bedömer att det är en förutsättning för att bolåneaktörerna ska erbjuda startlån till en bred krets av förstagångsköpare och att en hälsosam konkurrens ska finnas på marknaden för startlån.

8.8 Avgift för garantin

Utredningen föreslår: Att avgiften för den statliga kreditgarantin ska beräknas på ett sätt som gör att den är förenlig med EU-rätten och inte utgör ett otillåtet statligt stöd. Enligt utredningens beräkningar innebär detta att avgiften för garantin, som är en engångsavgift, kommer att vara cirka 1 procent av det garanterade beloppet, det vill säga startlånet. Utredningen anser att avgifterna bör tas ut av bolåneaktörerna.

8.8.1 Avgiften för den statliga kreditgarantin ska beräknas utifrån de krav som ställs av EU-rätten

Utredningen bedömer att avgiften för den statliga kreditgarantin ska vara på en sådan nivå att den gör garantin självfinansierande och täcker vissa avkastningskrav som uppställs av EU-rätten. De avgifter som tas ut för garantin ska alltså inte subventioneras av staten utan till fullo täcka statens kostnader för förväntad förlust, administrativa kostnader samt ett påslag för avkastning på ett hypotetiskt kapital som används för att finansiera garantierna. Utredningen anser att avgifterna bör tas ut av bolåneaktörerna. Dessa kommer säkerligen i sin tur att föra avgiften vidare till förstagångsköparna.

Utredningen har vid utformningen av garantin och avgiften beaktat EU:s statsstödsregler. Reglerna i EUF-fördraget om statligt

stöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns numera i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom gemenskapen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Tanken är att statliga åtgärder inte ska ge vissa företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Bestämmelserna omfattar stöd från offentliga aktörer som stat, kommun och regioner till en verksamhet som bedrivs på en marknad. I likhet med konkurrensreglerna i övrigt är det Europeiska kommissionen som svarar för övervakningen av statsstödsreglerna.

Enligt förarbetena till budgetlagen (2011:203) finns det generellt sett anledning att betrakta statliga garantier och utlåning med statliga medel till företag som statligt stöd. Som utgångspunkt är det därför nödvändigt att beakta EU:s statsstödsregler vid utformning av villkor för statliga garantier och lån. Vid bedömningen av huruvida det är fråga om statligt stöd med hänsyn till EU:s statsstödsregler är den avgörande frågan om lån- eller garantitagaren får en ekonomisk fördel som inte hade uppstått om marknadsmässiga villkor skulle ha tillämpats. Finns en sådan ekonomisk fördel spelar det inte någon roll om stödet kallas lån, garanti eller bidrag (Proposition 2010/11:40, sid 74).

Utredningen har mot denna bakgrund använt marknadsmässiga principer för att beräkna den avgift som ska tas ut för den statliga kreditgarantin. Beräkningsgrunderna framgår av avsnitt 8.8.2 nedan.

Vår bedömning är att den föreslagna statliga garantin inte ger något företag någon subvention eller fördel mot bakgrund av att en marknadsmässig avgift tas ut när garantin tecknas. Vår bedömning är grundad på principen om en privat investerare i en marknadsekonomi (den marknadsekonomiska investerarprincipen). Hänsyn har tagits till vilka möjligheter ett mottagande företag i praktiken har att få andra motsvarande ekonomiska resurser genom att vända sig till kapitalmarknaden. Den statliga garantin utgör inte ett statligt stöd eftersom den ställs till förfogande på villkor som en privat aktör skulle kunna godta på normala marknadsekonomiska villkor. Eftersom utredningen bedömer att den framräknade avgiften är marknadsmässig bedömer vi också att kreditgarantin inte kommer utgöra ett statligt stöd enligt EUF-fördraget.

8.8.2 Närmare om beräkningen av avgiften

Den marknadsmässiga avkastningen

Utredningen föreslår: Att avgiften ska beräknas med utgångspunkt i Europeiska kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av de dåvarande artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget (nuvarande artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget) på statligt stöd i form av garantier. Avgiften, som tas ut vid startlånegivningen blir då ungefär 1 procent av startlånet.

Utredningen föreslår att beräkningen av avgiften ska grundas på vad som anges i Europeiska kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av de dåvarande artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget (EU, 2008/C 155/02). Detta tillkännagivande innebar en översyn av kommissionens förhållningssätt när det gäller statligt stöd i form av garantier, och syftet var att ge medlemsstaterna en mer detaljerad vägledning om vilka principer kommissionen avser att lägga till grund för sin tolkning av artiklarna 87 och 88 samt tillämpningen av dem på statliga garantier. Dessa artiklar återfinns numera i artikel 107 och 108 i EUF-fördraget. Av tillkännagivandet framgår att även om något av villkoren i tillkännagivandet inte uppfylls betyder det inte att den föreslagna statliga garantin ska betraktas som statligt stöd.

Enligt avsnitt 3.4 i tillkännagivandet anges ett antal villkor för när så kallade statliga garantiordningar inte ska anses utgöra statligt stöd. Enligt de villkor som anges där bör garantiordningen inte vara öppen för låntagare som befinner sig i ekonomiska svårigheter. Garantiernas omfattning bör också kunna mätas korrekt när de beviljas och de behöver vara kopplade till vissa bestämda finansiella transaktioner, vara fastställda till ett maximibelopp och vara tidsbegränsade. Garantierna bör täcka högst 80 procent av varje utestående lån eller annan finansiell förpliktelse. Vidare bör de avgifter som tas ut göra garantiförordningen självfinansierande och riskerna bör beaktas korrekt. Vidare bör en riskbedömning göras för varje ny garanti utifrån relevanta faktorer och utifrån detta ska riskklasser fastställas.

Minst en gång per år ska en kontroll göras för att säkerställa att avgiftsnivån är tillräcklig. Detta görs på grundval av ordningens faktiska förluster under en rimlig tidsrymd ur ekonomiskt hänseende, och avgifterna anpassas därefter om det finns en risk för att ord-

ningen inte längre är självfinansierande. För att de avgifter som tas ut ska anses följa marknadspriserna måste de täcka de normala risker som beviljandet av garantin är förknippat med, de administrativa kostnaderna för ordningen och en årlig avkastning på ett tillräckligt kapital, även om detta kapital inte alls eller endast delvis har ackumulerats.

Vad kapitalersättningen beträffar anges i tillkännagivandet att några reserver av eget kapital inte behöver upprättas. Underskott kan alltså täckas av medel ur statsbudgeten varje gång de förluster som härrör från garantierna överskrider intäkterna av garantiavgifterna. För att ersätta staten för den risk den tar anser kommissionen att garantiavgifterna måste täcka avkastningen på ett tillräckligt kapital.

I tillkännagivandet anges att kapitalet måste motsvara 8 procent av de utestående garantierna. För garantier som beviljats företag som har en kreditvärdighet som motsvarar AAA/AA- (Aaa/Aa3) kan det kapitalbelopp som ska ersättas minskas till 2 procent av de utestående garantierna. När det gäller garantier som beviljats företag som har en kreditvärdighet som motsvarar A+/A- (A1/A3), kan det kapitalbelopp som ska ersättas minskas till 4 procent av de utestående garantierna.

En normal ersättning för detta kapital består av en riskpremie, eventuellt förhöjd med den riskfria räntesatsen. Riskpremien ska alltid betalas till staten på det tillräckliga kapitalbeloppet. I tillkännagivandet anges att en normal riskpremie för eget kapital uppgår till minst 400 räntepunkter och att en sådan riskpremie bör tas med i garantiavgiften. Om kapitalet inte faktiskt tillskjuts, och staten därför inte bidrar med medel, behöver den riskfria räntesatsen inte beaktas.

Utredningen bedömer att de ovan angivna villkoren bör kunna användas för de överväganden som behöver göras för att säkerställa att avgiften för den statliga kreditgarantin är förenliga med EU-rätten. Den föreslagna kreditgarantin kommer inte vara öppen för företag eller personer som befinner sig i ekonomiska svårigheter. Garantin ska kunna lämnas till företag som har tillstånd att lämna bolån så att startlån kan lämnas till förstagångsköpare som har återbetalningsförmåga. De garanterade bolånen kommer att ha ett nominellt maxbelopp och omfattningen kommer därför att kunna mätas korrekt. Startlånen ska amorteras enligt amorteringskravet och de statliga garantierna kommer vara begränsade i tiden. Garantierna kommer endast täcka en mindre del av de totala bolånen.

Utredningen bedömer att de utställda garantierna och de startlån som lämnas kommer att vara mycket lika i sin riskprofil, exponering och förväntade förluster. Utredningen bedömer därför att någon riskbedömning för varje enskild garanti inte är relevant och att de avgifter som ska tas ut kan vara enhetliga. Vi bedömer också att en enhetlig avgift kommer att säkerställa att riskerna bedöms korrekt och att staten får täckning för sina förväntade kostnader och en rimlig avkastning.

När det gäller den årliga avkastningen på ett tillräckligt kapital har vi hämtat vägledning i tillkännagivandet, och vi anser att utgångspunkten för hur stort det egna kapital som avkastningen ska beräknas på ska anses motsvara 4 procent av det totala garanterade beloppet under den statliga kreditgarantin. Vi anser att denna nivå bäst motsvarar de riktlinjer som framgår av tillkännagivandet. Vi har sedan applicerat denna siffra på det totala garanterade beloppet när åtgärden varit på plats ett antal år och ett förväntat genomsnittligt antal förstagångsköpare hunnit ta startlån. Detta belopp bedöms ligga inom intervallet 6–24 miljarder kronor, där mitten av intervallet är 15 miljarder kronor. Utifrån detta kan det hypotetiska egna kapital som behövs för att ställa ut garantierna beräknas.

Enligt tillkännagivandet består en normal ersättning för detta kapital av en riskpremie, eventuellt förhöjd med den riskfria räntesatsen. Riskpremien ska alltid betalas till staten på det tillräckliga kapitalbeloppet. I tillkännagivandet, som gavs ut 2008, anges att kommissionen anser att en normal riskpremie för eget kapital uppgår till minst 400 räntepunkter. Utredningen bedömer att detta är en god marknadsmässig avkastning i det nuvarande läget. Den riskfria räntesatsen behöver enligt tillkännagivandet inte beaktas om kapitalet, som i den av oss föreslagna åtgärden, inte finns eller faktiskt skjuts till. Om 4 procent av det garanterade beloppet ska avsättas som eget kapital med 4 procents avkastningskrav blir kapitalkostnaden 24 miljoner kronor givet en utestående garanti om 15 miljarder kronor.

Förväntade förluster

Avgiften ska även täcka förluster som uppkommer genom att utlöst garanti inte återbetalas. Att garantin utlöses innebär inte en kostnad i sig eftersom den i de flesta fall kommer återbetalas. Det är bara

utlösta garantier som inte återbetalas eller som avskrivs som utgör en förlust. För ändamålet har utredningen låtit Riksgälden räkna på de förväntade förluster som den statliga kreditgarantin kommer att innebära. Enligt den skrivelse som utredningen fått av riksgälden, *Riksgäldens uppskattning av pris på statlig garanti till förstagångsköpare på bostadsmarknaden* har Riksgälden har utgått ifrån publika data⁹ som bolåneaktörerna måste redovisa enligt EU:s riktlinjer om upplysningskrav (pelare 3) samt faktaböcker. Riksgälden har efterfrågat, men inte kunnat få tillgång till, data över historiska kreditförluster, fallissemangsfrekvenser eller återvinningar på den svenska bolåne marknaden. Bristen på data gör att en prissättning blir behäftad med stor osäkerhet. Riksgälden baserar den indikativa prissättningen på aggregerad, rapporterade data över kreditförluster, vilket innefattar fler typer av lån än bolån samt annan geografi än Sverige. Detta innebär en förenkling och, enligt Riksgälden, sannolik överskattning av den förväntade förlusten.

Riksgälden anger att den årliga förväntade förlusten motsvarar 5 baspunkter av det garanterad beloppet, vilket skulle uppgå till drygt 7 miljoner kronor vid ett utestående garantibelopp på 15 miljarder kronor. Riksgälden redovisar även att *sannolikheten för fallissemang*¹⁰ är 36 baspunkter.

Uppstarts- och driftskostnader

Utöver kapitalkostnaden och förväntad förlust behöver avgiften täcka garantisystemets uppstartskostnad samt löpande administrativa kostnader samt. Utredningen har uppskattat dessa kostnader med hjälp av Riksgäldens nyckeltal, inkomststatistik, lönekostnadsstatistik, kostnadsuppskattningar från Kammarkollegiet samt dialog med Boverket. Uppstartskostnaden förväntas vara mer eller mindre fast medan de löpande kostnaderna beror på verksamhetens omfattning.

En initial investering på 14 miljoner kronor periodiseras under tre år, därefter bedöms lika stora reinvesteringar behöva göras. Sålunda blir kostnaden knappt 5 miljoner kronor per år för investering och reinvestering i framför allt it-system.

⁹ De har utgått från indelningen retail, non-SME, secured by real estate/immovable property från bolåneaktörerna SEB, Swedbank, SHB, Nordea och SBAB. De nyckeltal som redovisas, PD och LGD, är exponeringsviktade.

¹⁰ På engelska ofta kallat probability of default.

Därtill väntas administrationen av garantin kosta knappt 9 miljoner kronor per år. Hanteringen av fordringar har ett årligt väntevärde på drygt 2 miljoner kronor. Kostnaderna för hanteringen av fordringarna utgår ifrån att Riksgälden bedömt att *sannolikheten för fallissemang* är 36 baspunkter samt att två tredjedelar av fallerade fordringar har en återbetalningstid under 10 år (i genomsnitt 7 år) medan en tredjedel har en längre återbetalningstid (i genomsnitt 14 år).

Skattning av avgiften

Med dessa värden som utgångspunkt, vilka sammanfattas i tabell 6.2, har utredningen beräknat vilken årsavgift som skulle täcka såväl kostnader, förväntad förlust som marknadsmässig avkastning. Den uppgår till 291 räntepunkter av det garanterade beloppet. Under garantins livslängd, givet en årlig amortering på startlånet som uppgår till 2 procent av det totala bolånet, skulle en förstagångsköpare få betala 3,16 gånger detta belopp. En förväntad engångsavgift blir därmed cirka 1 procent av det garanterade beloppet i varje enskilt fall.

Eftersom vissa av de kostnader som avgifterna måste täcka är fasta påverkas avgiften för de enskilda garantierna av hur många garantier som används och hur stora belopp som garanteras. Om kreditgarantierna används i mindre utsträckning skulle en högre avgift behöva tas ut. Avgiften påverkas inte väsentligt av ändrade bostadspriser, bland annat på grund av att startlånets maxbelopp.

Om antagandena om de administrativa kostnaderna visar sig över- eller underskattade kan avgiften korrigeras för att täcka dessa kostnader. De utgör dock på det stora hela en mycket liten del av de kostnader som avgiften behöver täcka.

Huruvida Riksgäldens indikativa skattning av förväntade förluster och förväntade fallissemang, och därmed fordringar att hantera, stämmer går inte att utvärdera förrän efter en längre period. Genom att avgiften inkluderar ersättning för statens förväntade förluster och för den teoretiska kapitalavkastningen bör en buffert kunna byggas upp, förutsatt att ingen större mängd fallissemang sker direkt.

Tabell 8.2 Kostnadsuppskattningar som underlag för avgiften

Tabellen visar olika kostnadsposters uppskattade storlek samt deras andelar av det garanterade beloppet

	Kostnad	Andel av garanterat belopp
Kapitalkostnad	24 mnkr/år	0,16 %
Förväntad förlust	7 mnkr/år	0,05 %
Investering och reinvesteringar	5 mnkr/år	0,03 %
Löpande administration	9 mnkr/år	0,06 %
Hantering av regressfordringar	2 mnkr/år	0,02 %
Årlig kostnad/årlig avgift	47 mnkr/år	0,32 %
Omräknat till fast engångsavgift		1 %

Källa: Egna beräkningar, utifrån underlag SCB och Riksgälden.

8.9 Garantimyndigheten och dess uppgifter

Utredningen föreslår: Att Boverket utses till garantimyndighet och får som sådan ansvara för att åtminstone:

- agera som garantigivare för statens räkning,
- ta fram ramavtal som ingås med bolåneaktörer som vill kunna lämna startlån,
- ansvara för och föra ett register över de förstagångsköpare som fått startlån med stöd av den statliga garantin,
- hantera utbetalningar till bolåneaktörer när villkoren för utbetalning av ersättning från garantin är uppfyllda,
- överta regressfordringar och sköta indrivning och eventuell avskrivning av dessa,
- sammanställa statistik över nyttjandet av startlånet,
- utvärdera effekterna av den statliga kreditgarantin för startlån och startlånen, vid behov föreslå förändringar samt informera allmänheten om kreditgarantierna och vad de omfattar.

Sekretess föreslås gälla hos garantimyndigheten i ärenden om den statliga garantin. För detta ändamål ska en ny bestämmelse införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En garantimyndighet ska agera som garantigivare gentemot bolåneaktörerna. En av de viktigaste uppgifterna för denna myndighet blir att upprätta ramavtal som ska ingås med de bolåneaktörer som vill kunna lämna startlån. Garantimyndigheten ska i ramavtalen med bolåneaktörerna bland annat ange att villkor för att kreditgarantin ska gälla är att startlånen ska amorteras först av de lån som lämnas mot säkerhet i den primära bostaden. Vi har närmare beskrivit vår syn på vad ramavtalen bör innehålla i avsnitt 8.10 nedan.

- Garantimyndigheten ska även ta ut avgifter för garantin från bolåneaktörerna i enlighet med förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.
- Garantimyndigheten ska vidare föra ett register över de personer som fått startlån med stöd av den statliga garantin och se till att uppgifter ur detta register kan användas av bolåneaktörer med ramavtal som mottar låneansökningar och behöver veta vilka som tidigare fått startlån.
- Garantimyndigheten ska ta emot och sammanställa data om lämnade startlån, bland annat deras storlek och vilken ränta som löper på dem. Om en bolåneaktör till exempel beslutar om amorteringsfrihet för en förstagångsköpare behöver garantimyndigheten informeras om detta, eftersom tiden för återbetalning av startlånet utökas.
- Utredningen föreslår också att garantimyndigheten årligen ska sammanställa statistik över lämnade startlån så att nyttan med garantierna och startlånen kan utvärderas löpande. Garantimyndigheten ska även genomföra insatser för att informera allmänheten om de statliga kreditgarantierna för startlån och vad de omfattar.
- Garantimyndighetens uppgift att utvärdera effekterna av garantierna och vid behov föreslå förändringar i startlånets och garantins konstruktion samt informera allmänheten om garantierna och möjligheten till startlån bör kunna införas i myndighetens regleringsbrev eller lämnas i ett särskilt uppdrag.
- Vidare ska garantimyndigheten ombesörja utbetalning till bolåneaktörer om villkoren i garantin för utbetalning är uppfyllda.

- När regressfordringar uppstått ska det åligga garantimyndigheten att administrera återbetalningen, bland annat genom att fastställa årsbelopp för hur mycket varje förstagångsköpare ska betala och eventuellt besluta om nedsättning eller avskrivning av fordringarna om den återbetalningsskyldiga har en svag ekonomisk situation.

Utredningen har övervägt vilka befintliga myndigheter som skulle kunna utses till garantimyndighet. Riksgälden är den samordnande myndigheten för statliga garantier men myndigheten ställer även ut garantier direkt till olika aktörer. Andra myndigheter som ställer ut garantier är Exportkreditnämnden (EKN), Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Boverket.

Boverket administrerar en kreditgaranti som vänder sig till kreditgivare till aktörer som bygger bostäder. Den minskar låntagarens behov av eget kapital eller topplån och ger kreditgivaren ett skydd mot kreditförluster. För att någon ska kunna ansöka om kreditgaranti behöver de ha ett ramavtal med Boverket och deras kreditprocess ska godkännas. Utöver detta ska varje individuell garanti godkännas. Formellt sett kan även privatpersoner komma ifråga för kreditgarantin, men så sker inte i praktiken. Tidigare fanns även den så kallade förvärvsgarantin som i princip inte kom att nyttjas (se avsnitt 6.1.1).

Ett annat exempel på statliga garantier är den så kallade företagsakut som Riksgälden tillhandahållit med anledning av covid-19-pandemin. Den riktar sig till företag och Riksgälden har bland annat tagit fram de ramavtal som används.

Som ansvarig myndighet för den garanti som utredningen föreslår bör Riksgälden eller Boverket utses, eftersom båda dessa myndigheter har erfarenhet av arbete med statliga kreditgarantier. Valet av myndighet påverkas bland annat av garantins konstruktion, vilka andra åtgärder som föreslås och av mängden administration som slutligen kommer krävas. Vid en sammanvägd bedömning är utredningens förslag att Boverket utses till garantimyndighet.

8.10 Närmare om ramavtalen

Utredningen föreslår: Att bolåneaktörer som vill lämna startlån med statlig garanti måste teckna ett ramavtal med garantimyndigheten. Den statliga garantin och startlånet ska vara frivilliga för bolåneaktörerna att använda. Därmed kommer förstagångsköpare inte ha någon rätt att få startlån.

De bolåneaktörer som vill kunna bevilja startlån med stöd av den statliga garantin ingår ett ramavtal med garantimyndigheten. Ramavtalet utgör, tillsammans med bestämmelser i lag eller förordning, den reglering som anger vilka villkor som måste vara uppfyllda för att den statliga kreditgarantin ska gälla för startlån.

De bolåneaktörer som vill ha möjlighet att bevilja startlån till förstagångsköpare med stöd av den statliga garantin behöver ingå ett ramavtal med garantimyndigheten. Ramavtalets funktion är att det anger villkoren för att bolåneaktörerna ska kunna lämna startlån som omfattas av den statliga garantin. Genom avtalet ska bland annat statens rätt att överta fordran mot förstagångsköparen (regressrätt) när garantin infrias framgå. I avtalet ska även vissa andra frågor hanteras.

Det finns tidigare exempel på liknande avtal. Ett sådant exempel är det ramavtal som Riksgälden tog fram mot bakgrund av uppdraget från riksdag och regering att under coronapandemin stötta i huvudsak små och medelstora svenska företag som på grund av pandemin fått ekonomiska svårigheter. Detta ramavtal har ingåtts av Riksgälden och kreditinstitut som vill lämna krediter med stöd av den statliga garantin. Ett annat exempel är det ramavtal som togs fram av den numera nedlagda Bostadskreditnämnden (BKN) med anledning av de förvärvsgarantier som beslutades i förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad. Detta ramavtal förutsatte att ytterligare avtal skulle slutas mellan BKN och kreditgivarna för att den då beslutade garantin skulle gälla. Upplägget hade vissa likheter med det förslag vi nu lägger fram, även om omfattningen och villkoren för den då gällande garantin och den vi nu föreslår skiljer sig åt.

8.10.1 Ramavtalets roll

Ett ramavtal mellan garantimyndigheten och varje kreditgivare som vill lämna startlån behövs av flera anledningar. Ett av de viktigaste skälen till ramavtalen är att kreditgivare ska kunna lämna startlån som en del av sin ordinarie bolånehantering och inte behöva inhämta en statlig garanti varje gång ett bolån ska beviljas. Det vore omständligt om den statliga garantin skulle behöva prövas och inhämtas varje gång en förstagångsköpare ansöker om startlån och om bolåneaktören och garantimyndigheten skulle behöva skriva ett avtal eller på annat sätt upprätta en omfattande dokumentation för varje enskilt startlån. Många bostadsaffärer går ganska snabbt och för att startlånet och den garanti vi föreslår ska komma till användning i praktiken tror vi att förfarandet kring garantin behöver anpassas därefter. Därför behöver förutsättningarna för den statliga garantin sannolikt finnas på plats redan innan individuella lån prövas, med tydliga villkor för vilka krediter som kan omfattas och vilka de övriga villkoren är för den statliga garantin.

Detta kan åstadkommas genom att staten (genom garantimyndigheten) och enskilda bolåneaktörer som vill kunna lämna startlån ingår ramavtal på förhand. Ramavtalen möjliggör för bolåneaktören att lämna startlån som uppfyller villkoren i ramavtalen och som därmed omfattas av den statliga garantin. Bolåneaktören behöver inte vidta några större åtgärder inför att enskilda lån lämnas utan kan förlita sig på att garantin gäller, förutsatt att krediten uppfyller villkoren.

8.10.2 Ramavtalets innehåll

I det här avsnitt beskriver vi några frågor som sannolikt behöver inkluderas i ett ramavtal. Det är dock garantimyndigheten som ska ha ansvaret för att ta fram ett slutligt ramavtal och ta ställning till exakt vad ett sådant avtal behöver innehålla.

Bestämmelser om att kreditgarantin bara gäller för startlån som lämnas till personer som är kvalificerade som förstagångsköpare

Ramavtalet bör sannolikt återge vad som framgår av den föreslagna förordningen, nämligen att kreditgaranti bara gäller för lån som lämnas till låntagare som uppfyller villkoren för att vara förstagångsköpare. Det förutsätter bland annat att låntagaren förvärvar en primär bostad och inte har ägt eller förvärvat en primär bostad i Sverige de senaste 10 åren.

Maxbelopp för garanterade lån

Ramavtalet behöver sannolikt ange de beloppsmässiga gränser som gäller för hur stora startlånen kan vara för att garantin ska gälla. Det behöver framgå att endast krav upp till ett visst belopp kan komma att ersättas under villkoren i avtalet.

Garantins giltighetstid och successiva minskning

Som framgår av avsnitt 8.7.2 föreslår utredningen att den statliga garantin ska vara begränsad i tid, nämligen till 12 år. Det ska dessutom, genom amorteringar på startlånet, ske en successiv reducering av det belopp som garantin initialt omfattar. Det kan förekomma att enskilda låntagare beviljas amorteringsfrihet. Statens exponering mot varje enskilt startlån kommer dock i de flesta fall att minska över tid och de flesta startlån vara återbetalda inom 4–6 år.

Ränta och amortering på startlånet

Vår utgångspunkt är att bolåneaktörerna ska vara fria att i förhandling med förstagångsköparna sätta räntan på startlånen. Men det är tänkbart att garantimyndigheten till exempel sätter upp villkor av allmän karaktär, om att räntesättningen ska vara sådan att nyttan av den statliga garantin kommer förstagångsköparna tillgodo eller om att bolåneaktörerna ska åta sig att använda en räntesättning som återspeglar den minskade risk som den statliga garantin innebär för dem.

Vidare är det tänkbart att bolåneaktörerna i avtalen åtar sig att maximalt använda normala avkastningskrav på eget kapital vid be-

räkning av ränta och att inte debitera förstagångsköparna administrationskostnader som är högre än för ett lån av samma storlek som bolåneaktören lämnar utan statlig garanti. Detta är dock upp till garantimyndigheten att avgöra.

Garantimyndigheten ska vidare se till att ramavtalen ger utrymme för garantimyndigheten att vidta åtgärder, till exempel genom att ändra villkor i framtida ramavtal, bland annat om det visar sig att bolåneaktörer sätter en ränta på startlånen som är högre än den man kan förvänta sig med hänsyn tagen till bland annat den minskade risk som den statliga garantin innebär. För detta bedöms dock inte någon särskild bestämmelse behövas i den föreslagna förordningen.

Ramavtalen ska ange att bolåneaktören ska kräva amortering av startlånet före andra lån som lämnas mot säkerhet i den primära bostaden. Enligt amorteringsregelverket är det fritt att amortera på vilken del som helst av bolånet, så länge som amortering sker i den takt som stadgas. Det är alltså fritt för bolåneaktörerna och låntagarna att komma överens om att amortering först ska ske av startlånet. Genom detta krav säkerställs att statens exponering för varje enskilt lån i de flesta fall reduceras relativt snabbt och i en förutsebar takt.

Regressrätt

Ramavtalet ska innehålla bestämmelser om att bolåneaktören, om utbetalning från garantimyndigheten sker, ska överlåta sin rätt avseende startlånet och eventuell ränta mot förstagångsköparen till garantimyndigheten.

Förlustminimering

Ramavtalet bör sannolikt innehålla bestämmelser om förlustminimering. Dessa bestämmelser bör bland annat ange att bolåneaktören ska verka för att alla startlån återbetalas i god ordning och på samma sätt som om den statliga garantin inte fanns på plats.

Information om problematiska startlån

Vidare bör ramavtalet sannolikt innehålla bestämmelser om att viss information ska lämnas av bolåneaktören till garantimyndigheten om eventuella problem med betalningen av startlånen. Bolåneaktörerna bör regelbundet skicka information om de startlån där det förekommit brott mot kreditens villkor, till exempel i form av ej erlagd ränta eller amortering. Exakt med vilken frekvens sådan information ska skickas och vad den ska innehålla bör garantimyndigheten ange i de ramavtal som ingås med bolåneaktörerna.

Avgift

Eftersom startlån ska kunna lämnas med stöd av den statliga garantin ska en avgift tas ut. Att bolåneaktören ska betala en sådan avgift och hur stor den ska vara ska framgå av ramavtalen. Grunderna för avgiftens storlek beskrivs i avsnitt 8.8.

8.11 Statens regressrätt och återbetalning till staten

Genom den statliga garantin kan bolåneaktörer rikta krav på betalning från den utsedda garantimyndigheten om villkoren för att garantin gäller är uppfyllda. Om garantimyndigheten betalar ut ersättning ska bolåneaktören överlåta sin rätt gentemot låntagaren till staten. Därigenom uppkommer en regressfordran för staten gentemot låntagaren som garantimyndigheten svarar för att bevaka och driva in. Det behöver finnas bestämmelser som reglerar regressrätten, återbetalning till staten och eventuell avskrivning av regressfordran.

Utredningen föreslår en utformning av regressrätten som syftar till att upprätthålla ett konsumentskydd som i tillräcklig utsträckning motsvarar det konsumentskydd som finns i bolånetaket. I en situation där garantin infriats och en regressfordran mot en förstagångsköpare uppstått har förstagångsköparens bostad sålts med förlust. Bostaden har dessutom sålts med en förlust som överstiger 5 procent av köpeskillingen vid förvärvet och förstagångsköpare har därmed förlorat sin kontantinsats. Denna situation kan försätta förstagångsköparen i en besvärlig situation inför framtiden.

Utgångspunkten är att förstagångsköparen ska betala tillbaka sin skuld till fullo. Samtidigt ska reglerna för återbetalning utformas så att konsumentskyddet upprätthålls. Ett övergripande mål för utformningen bör vara att en förstagångsköpare inte ska drabbas av en livslång skuldsättning på grund av att hen tvingades sälja sin första ägda bostad med förlust. Ett annat viktigt mål bör vara att återbetalningen ska ske i en takt som låntagaren klarar av givet sina inkomster. En livslång skuldsättning och höga utgifter för dessa skulder riskerar att försätta människor i situationer som är svåra att komma ur. Inte minst kan en skuldsatt bli utestängd från bostadsmarknaden och då även hyresmarknaden. Nedsättning av återbetalningen och amorteringsfria perioder bör vara möjliga om låntagaren saknar ekonomiska förutsättningar att betala, och avskrivning av regressfordran ska kunna ske enligt vissa villkor om låntagarens betalningsförmåga kvarstår.

8.11.1 Återbetalning och nedsättning

Utredningen föreslår: Att regressfordringar på förstagångsköpare som tagit startlån med stöd av den statliga garantin ska återbetalas till staten. Återbetalingstakten ska baseras på gäldenärens inkomster. Nedsättning av årsbeloppen ska kunna ske om gäldenärens ekonomiska förutsättningar försämras.

Utredningen anser att det är rimligt om förstagångsköparen, mot bakgrund av att hen sålt sin första ägda bostad med förlust, får en period efter bostadsförsäljningen när regressfordran inte behöver återbetalas. Detta ger förstagångsköparen möjlighet att stabilisera sin ekonomi och få förutsättningar att skaffa en ny bostad. Utredningen föreslår därför att återbetalningen ska påbörjas när det vid ingången av ett kalenderår har gått minst 24 månader efter utbetalningen av garantibeloppet från garantimyndigheten. På så sätt får förstagångsköparen ett andrum på minst 2 år efter att bostaden sålts med förlust. Naturligtvis ska förstagångsköparen ha rätt att återbeta skulden till staten tidigare än så.

Utredningen föreslår att återbetalningen av statens regressfordran, efter den inledande tvåårsperioden, ska ske med ett visst belopp varje kalenderår (årsbelopp) och att detta belopp beräknas på gälde-

närens inkomster. Årsbeloppet fastställs av garantimyndigheten och föreslås vara 4 procent av förstagångsköparens sammanlagda överskott av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt. Som beslut om slutlig skatt gäller beslut i första instans.

Utredningen föreslår att den ränta som följer av förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar ska gälla. Enligt 6 § i denna förordning gäller att en ränta ska tas ut enligt den räntesats som för varje budgetår fastställs av Riksgälden (statens utlåningsränta) med ett tillägg av 2 procentenheter när en myndighet ger kredit eller anstånd med betalning.

Det inbetalade beloppet föreslås i första hand avräknas på den upplupna räntan och därefter på kapitalskulden. Ränta som inte betalas under året, till exempel under de första 24 månaderna, läggs vid årets slut till kapitalskulden.

Utredningen anser dock att det är nödvändigt med regler om nedsättning av årsbeloppet i vissa situationer. Vi föreslår därför att årsbeloppet ska få sättas ned av garantimyndigheten om förstagångsköparens inkomster under betalningsåret blivit väsentligt lägre eller om det finns synnerliga skäl. Ett beslut om nedsättning av årsbeloppet bör kunna ändras om de inkomstförhållanden som legat till grund för beslutet har ändrats väsentligt eller om det i något annat hänseende har inträffat en förändring som väsentligt påverkar rätten till nedsättning.

8.11.2 Avskrivning av statens regressfordringar

Utredningen föreslår: Att utgångspunkten ska vara att statens regressfordringar ska krävas in till fullo och att ingen avskrivning ska ske. I de fall en återbetalningsskyldig har en mycket svag ekonomisk situation ska regressfordringar kunna skrivas av, för att på så sätt upprätthålla konsumentskyddet.

Avskrivning ska kunna ske om det föreligger synnerliga skäl. Avskrivning ska för samtliga gäldenärer även kunna ske vid hög ålder och vid dödsfall. Avskrivning av åldersmässiga skäl ska dock förutsätta att det gått minst 20 år sedan garantin infriades och återbetalningsskyldigheten till staten uppstod. Återbetalningsskyldigheten ska dock kvarstå för påförda men inte betalda årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren. Om det finns synnerliga skäl, ska dock också sådana årsbelopp få skrivas av efter ingången av det år den återbetalningsskyldige fyller 67 år.

Utredningen föreslår att det ska finnas vissa möjligheter till avskrivning av den regressfordran som uppstår om garantin infrias. Motiven för att det ska finnas möjlighet till avskrivning är i huvudsak följande. Om förstagångsköparen sålt sin bostad med förlust och inte kunnat betala sitt bolån så att staten behöver infria garantin till bolåneaktören innebär det att förstagångsköparens egen kontantinsats gått förlorad och att hans privatekonomi har ansträngts på ett sätt som inte hade inträffat om bolånetaket hade gällt. Utredningen anser att om det saknas möjligheter till avskrivning av regressfordran så upprätthålls inte det konsumentskydd som bolånetaket ska medföra i tillräcklig utsträckning. Utredningen anser därför att förordningen om den statliga garantin ska innehålla bestämmelser om avskrivning av regressfordran.

Avskrivning vid hög ålder och vid dödsfall

Utredningen föreslår att avskrivning av hela den utestående fordran (kapitalskuld, upplupen ränta och eventuella avgifter) ska ske det år den återbetalningsskyldige fyller 67 år. Avskrivning av åldersmässiga skäl ska dock kunna ske tidigast när det gått 20 år sedan garantin infriades, eftersom det annars skulle kunna uppstå situationer där en person får sin skuld till staten avskriven relativt snart efter att skulden uppstod. Utredningen föreslår dessutom att avskrivning ska ske om en återbetalningsskyldig avlider.

Avskrivning vid synnerliga skäl

Utredningen bedömer vidare att det behöver finnas möjlighet till avskrivning av del av eller hela beloppet om det finns synnerliga skäl. Det går inte att uttömmande beskriva vad som ska kunna utgöra synnerliga skäl, men det skulle till exempel kunna vara låga inkomster under en utdragen tid. En låntagare som under flera år har låga inkomster som gör att betalningarna kopplade till regressfordran innebär en betydande börda och som medför att låntagaren har svårt att återetablera sig på bostadsmarknaden eller svårt att klara andra viktiga hushållsutgifter ska kunna komma ifråga för avskrivning på grund av synnerliga skäl. Här bör hänsyn till exempel tas till om låntagaren har försörjningsansvar för barn samt till om det finns andra personer i hushållet som har inkomster och hur stora de inkomsterna är.

Även längre perioder av studier, sjukskrivning eller arbetslöshet, och de vanligtvis lägre inkomster som är kopplade till sådana perioder, kan utgöra synnerliga skäl för avskrivning av regressfordran. För dessa personer innebär avskrivningsmöjligheten att konsumentskyddet upprätthålls och att förutsättningarna att stabilisera sin privatekonomi igen förbättras.

Ju lägre inkomst en låntagare har haft, desto större bör avskrivningen kunna bli. För personer som har högre inkomster finns exempelvis inte samma behov av avskrivning för att upprätthålla konsumentskyddet.

8.11.3 Villkor om den återbetalningsskyldige lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt agerat otillbörligt

Utredningen föreslår: Att om den återbetalningsskyldige genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat otillbörligt sätt fått startlån eller orsakat utbetalning av ersättning från kreditgarantin ska särskilda villkor för återbetalningen till staten gälla. Vi föreslår att återbetalningen då ska inledas så snart som möjligt. Årsbeloppet för ett kalenderår ska i dessa fall vara åtta procent av den återbetalningsskyldiges sammanlagda överskott av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt. Det ska i sådana fall inte finnas möjligheter till nedsättning eller avskrivning, varför bestämmelser om detta inte ska tillämpas.

Utredningen anser inte att det vore lämpligt om giltigheten av den statliga kreditgarantin skulle påverkas även om låntagaren på ett otillbörligt sätt fått startlån som omfattas av den statliga kreditgarantin. Utredningen anser nämligen att osäkerhet kring garantins giltighet på grund av uppgifter som lämnas av förstagångsköparen skulle kunna skapa osäkerhet hos bolåneaktörerna och försämra deras vilja att låna ut till förstagångsköpare. Utredningens förslag är därmed att garantin ska fortsätta gälla även om någon lämnat oriktiga uppgifter eller på annat otillbörligt sätt lyckats kvalificera sig för den statliga kreditgarantin och med hjälp av denna fått ett startlån. Detta förutsätter att bolåneaktören gjort det som åligger den vid långivningen.

Särskilda villkor föreslås dock gälla om någon lämnat oriktiga uppgifter eller på annat otillbörligt sätt kvalificerat sig för den statliga kreditgarantin och staten infriat garantin genom en utbetalning till en bolåneaktör. Detta eftersom de villkor som föreslås gälla för förstagångsköpare syftar till att upprätthålla konsumentskyddet och minska riskerna för en livslång skuldsättning hos de personer som varit berättigade till ett startlån med hjälp av den statliga garantin. Att låta dessa villkor gälla för personer som egentligen inte var kvalificerade som förstagångsköpare skulle strida mot syftet med regleringen och riskera att underminera förtroendet för den. Utredningen föreslår därför att återbetalning för dessa personer ska ske med ett årsbelopp som uppgår till 8 procent, i stället för 4, av den återbetalningsskyldiges sammanlagda överskott av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt. Någon möjlighet till nedsättning av beloppet eller avskrivning ska inte finnas.

Om någon med hjälp av ett osant intyg fått ett startlån som garanterats av staten och detta kan föranleda straffrättsligt ansvar kan detta polisanmälas och därefter hanteras av polis och åklagare.

8.11.4 Verkställighet och preskription av statens regressfordringar

Utredningen föreslår: Att statens regressfordringar inte ska hanteras som allmänna mål. Fordringarna ska i stället hanteras som enskilda mål.

Statens regressfordringar enligt den föreslagna förordningen kommer att vara en fordringstyp som vi föreslår ska hanteras som enskilda mål och alltså inte som så kallade allmänna mål. För att en verkställighet av regressfordran ska vara möjlig måste en exekutionstitel utverkas genom dom eller betalningsföreläggande.

För statens fordringar som är enskilda mål gäller förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (hanteringsförordningen). Enligt 3 § i denna förordning ska bestämmelserna i förordningen tillämpas om inte något annat följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Vidare anges i hanteringsförordningen att varje myndighet ska se till att myndighetens fordringar betalas enligt betalningsvillkoren. Om fordran inte har betalats senast på förfalldagen ska myndigheten så snart som möjligt skicka en betalningspåminnelse till den som är betalningsskyldig (10 §). Om fordran inte betalas efter påminnelse ska myndigheten vidta de åtgärder som behövs för att få betalt (11 §).

8.12 Överklaganden

Utredningen föreslår: Att det i förordningen ska införas en bestämmelse som upplyser om att det i 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Vi föreslår att enbart beslut om fastställelse av det återbetalningspliktiga beloppet, beslut om eventuell nedsättning och avskrivning samt garantimyndighetens införande av en person i registret över förstagångsköpare som fått startlån med hjälp av den statliga kreditgarantin ska vara överklagbara.

Vi föreslår också att garantimyndighetens beslut ska gälla omedelbart, om myndigheten inte bestämmer något annat.

Vi bedömer att en bestämmelse som upplyser om 40 § förvaltningslagen bör införas i den föreslagna förordningen. Bestämmelsen i förvaltningslagen anvisar allmän förvaltningsdomstol som forum för överklaganden. Att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol innebär dock inget ställningstagande i fråga om förutsättningarna för att beslutet ska vara överklagbart. Avsikten med bestämmel-

sen i förvaltningslagen är inte att öppna en väg för överklagande av alla beslut utan endast att anvisa rätt instansordning när ett beslut enligt de i praxis utbildade principerna är överklagbart.

Utredningen bedömer att beslut om fastställelse av det återbetalningspliktiga beloppet samt eventuella beslut om nedsättning och avskrivning ska anses överklagbara, eftersom detta rör enskildas återbetalningsskyldighet till staten. Vi bedömer även att garantimyndighetens införande av låntagare i registret bör anses överklagbart, eftersom förekomsten av en person i registret kommer att vara ett hinder mot att den personen ska kunna få startlån med stöd av den statliga garantin igen. Vi bedömer att detta uppfyller Sveriges skyldighet att tillgodose den rätt till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Om ett beslut innefattar en prövning av någons civila rättigheter eller skyldigheter, följer enligt konventionen en rätt till domstolsprövning av beslutet. Vidare bedömer vi att detta säkerställer att det krav på domstolskontroll som följer av EU-rätten inte åsidosätts.

Vi föreslår även att garantimyndighetens beslut ska gälla omedelbart, om myndigheten inte bestämmer något annat. Detta eftersom det kan vara angeläget att myndighetens beslut gäller omedelbart.

8.13 Sekretess

Utredningen föreslår: Att det införs en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som anger att sekretess gäller i ärenden enligt den föreslagna förordningen om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare. Sekretessen föreslås gälla för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Vi föreslår att i andra ärenden än sådana om nedsättning eller avskrivning till följd av sjukdom ska sekretessen inte gälla beslut i ärendet.

Det bör införas en ny bestämmelse i 28 kap. 9 a § offentlighets- och sekretesslagen som innebär att sekretess gäller i ärenden enligt den föreslagna förordningen om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare. Vi föreslår att sekretessen ska gälla för

uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vi bedömer att bestämmelsen bör utformas med ett omvänt skaderekvisit och att det alltså bör finnas en presumtion för sekretess.

Utredningen bedömer att behovet av sekretess är starkare än till exempel det skydd för uppgifter som gäller i ärenden om studiestöd med mera hos CSN enligt 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen. En bestämmelse som liknar bestämmelsen i 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen fanns i 9 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), och i författningskommentaren till den bestämmelsen framfördes att uppgifter av känslig natur kan förekomma i studiestödsärenden och att det därför finns behov av sekretess (Proposition 1979/80:2 Del A, s. 267). Där framgår också att eftersom sekretess ska gälla om det kan antas att en enskild lider skada eller men om uppgiften röjs kommer det stora flertalet uppgifter sannolikt att få lämnas ut.

Vi anser att uppgifter om att en person fått startlån är känsligare än om att en person mottagit studiestöd. Uppgifter om att en person fått startlån kommer att finnas kvar hos garantimyndigheten under en längre tid för att förhindra att samma person får startlån två gånger. Detta ger anledning att föreslå en mer restriktiv sekretessreglering än vad som gäller för studiestöd. Vi bedömer mot denna bakgrund att den föreslagna sekretessbestämmelsen bör bygga på ett omvänt skaderekvisit¹¹.

I likhet med vad som gäller enligt 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen föreslår vi att sekretess inte ska gälla för beslut i ärenden, med undantag för beslut om nedsättning eller avskrivning till följd av sjukdom, eftersom sannolikheten är stor att det finns uppgifter av känslig natur i sådana beslut.

8.14 Startlån med statlig kreditgaranti jämfört med förvärvsgarantierna

Som framgår av avsnitt 6.1.1 har Sverige redan tidigare, i samband med de så kallade förvärvsgarantierna, haft garantier riktade mot en målgrupp liknande målgruppen för denna utredning. Vi vill därför

¹¹ Omvänt skaderekvisit innebär att uppgifterna i en allmän handling som huvudregel är sekretessbelagda. För att uppgifterna ska kunna lämnas ut måste det stå klart att utlämnandet inte kan anses leda till skada.

avslutningsvis i detta kapitel redogöra för några observationer från förvärvsgarantierna som vi bedömer är relevanta för våra överväganden om en statlig kreditgaranti och startlån.

Vi kan inledningsvis konstatera att det av BKN:s utvärdering av förvärvsgarantierna (Statens bostadskreditnämnd, 2010) framgår att svårigheten för förstagångsköpare att få bolån då snarare berodde på ett begränsat eget kapital än på problem med återbetalningsförmågan. BKN lyfter i sin egen utvärdering att det var kontantinsatsen som sågs som den stora utmaningen vid finansiering av bostadsköp och att det var en svaghet att förvärvsgarantierna inte adresserade denna fråga.

I samband med denna utredning har flera aktörer lyft frågan om inte KALP-kalkylen, och alltså kravet på att ha en viss inkomst, är en högre tröskel in på bostadsmarknaden än kontantinsatsen. Ingen har dock hävdad att kontantinsatsen inte också är ett problem. Att kontantinsatsen är ett problem framgår även av utredningens egen kartläggning av kreditmarknaden för förstagångsköpare (se avsnitt 4.3).

Förvärvsgarantierna kan sägas ha varit en åtgärd för att stärka låntagarnas återbetalningsförmåga. Startlånet ska, i motsats till detta, i stället minska behovet av eget kapital till en kontantinsats. Vi kan därmed konstatera att startlånet ska adressera ett problem som ansågs vara en viktig orsak till att förvärvsgarantierna inte blev en framgångsrik åtgärd för att hjälpa förstagångsköpare in på den ägda bostadsmarknaden.

Liksom för förvärvsgarantierna kommer ett startlån, förutsatt att det används, leda till ökad skuldsättning hos en målgrupp som sannolikt har låga marginaler. För att säkerställa att den ökade skuldsättningen inte leder till problem behöver en förutsättning för startlånet, i likhet med förvärvsgarantierna, vara att låntagarna klarar en kreditprövning som visar att de har återbetalningsförmåga. Startlånet kommer alltså att öka belåningen och medföra att låntagarna behöver en något högre inkomst än om dessa hade haft eget kapital till hela kontantinsatsen på 15 procent av köpeskillingen för bostaden.

På liknande sätt som med förvärvsgarantierna är det möjligt att låntagaren kommer att få en restskuld gentemot långivaren och att staten övertar den som en regressfordran mot låntagaren. Om villkoren för statens indrivning av regressfordringar, som uppstått efter att den föreslagna kreditgarantin utlösts och ersättning betalats ut, utformas på ett lämpligt sätt anser vi dock att ett konsumentskydd

som motsvarar det som bolånetaket ger kan åstadkommas i tillräcklig utsträckning.

Avgiften för förvärvsgarantin var 1 000 kronor per år för en garanti på 100 000 kronor i maximalt 10 år. Avgiften har pekats ut som en av orsakerna till att förvärvsgarantierna inte blev en framgång. Avgiften för startlånet bedöms bli betydligt lägre. Mot bakgrund av detta har vi svårt att se att avgiften för ett startlån med statlig kreditgaranti i nuvarande marknadsläge kommer bli ett problem på samma sätt som avgiften för förvärvsgarantierna blev.

I sitt remissvar till promemorian med förslaget om förvärvsgarantier målade Riksgälden upp ett antal scenarion där förvärvsgarantierna kunde missbrukas. Vi tror inte att dessa scenarion är tillämpliga eller sannolika för ett startlån med statlig kreditgaranti bland annat eftersom startlånet kräver en realisering av bostaden, med en betydande förlust för bostadsägaren själv, innan garantin kan falla ut. Vid en eventuell utbetalning från staten blir låntagaren dessutom återbetalningsskyldig, vilket också bör begränsa risken för missbruk. För att ytterligare begränsa risken för missbruk ska en förutsättning för att få startlån och för att staten ska betala ut ersättning vara att både köp och försäljning av bostaden sker på marknadsmässiga villkor.

Till skillnad från förvärvsgarantierna kan ett startlån med statlig kreditgaranti omfatta både kapitalskuld vad gäller startlånet och i viss utsträckning förfallna räntor på detta. Detta menar vi gör att startlånet kan vara mer attraktivt för långgivaren och förhoppningsvis öka deras villighet att bygga in erbjudandet om startlån i sina kreditprocesser.

Även i dag erbjuder långgivare olika typer av försäkringslösningar till sina låntagare. Startlånet ersätter inte dessa eftersom kreditgarantins och startlånets huvudsakliga funktion är att möjliggöra att bolån mot säkerhet i bostaden lämnas över den gräns som anges i bolånetaket (85 procents belåningsgrad). De flesta låneskyddsprodukter bör i stället fungera väl ihop med startlånet, eftersom de underlättar för låntagarna att klara sina boenderelaterade kostnader i samband med livskriser.

En utmaning med förvärvsgarantierna var att dessa var svåra att förstå, bland annat vad gäller regressrätten. Det var inte klart för alla vem garantin egentligen var till för – låntagare eller långgivare. Utmaningarna med den nu föreslagna kreditgarantin och startlånet skulle kunna bli liknande. Här gäller det att garantimyndigheten och de

långgivare som vill kunna erbjuda startlån till sina kunder kommunicerar och begripliggör startlånet, den statliga garantin och regressrätten. Utredningen bedömer att det bör det vara värdefullt att ta del av den erfarenhet från förvärvsgarantierna som fortfarande kan finnas inom Boverket.

Slutligen är ett startlån med en statlig garanti, på samma sätt som förvärvsgarantierna, känsligt för de förutsättningarna på bostads- och kreditmarknaden som råder när de lanseras. Högre räntor, stora förändringar i bostadspriser och förändringar i konjunktur kan på olika sätt påverka både låntagares och långgivares inställning till och behov av startlån.

9 Överväganden om gynnat bosparande

Utredningen har övervägt åtgärder som främjar ett sparande avsett för bostadsrelaterade utgifter. Som vi redovisat i kapitel 6 har flera andra länder infört olika former av gynnat bosparande i syfte att underlätta för människor att köpa en bostad. Det har även funnits gynnat sparande i Sverige tidigare, i form av *ungdomsbospar* som var ett subventionerat sparprogram mellan 1988 och 2000. I den nutida samhällsdebatten förekommer också ofta förslag om att introducera ett bosparande för unga.

9.1 Olika former av bosparande

Bosparande kan utformas på en rad olika sätt, som man kan i olika länder. Det skiljer sig till exempel åt vad gäller vilken typ av sparande som räknas som bosparande, vilka som får spara i ett visst bosparprogram och hur ett bosparande gynnas eller görs förmånligt. Vanligt förekommande förmåner är rätten till ett skatteavdrag, en förmånlig ränta eller premie eller en koppling till andra bostadsrelaterade förmåner. Gynnat sparande skiljer sig alltså från vanligt sparande genom att det utgår någon typ av förmån utöver vanlig sparränta. Om förmånen betalas av staten är sparandet subventionerat. Det förekommer dock gynnat sparande utan subvention; om någon annan än staten bekostar förmånen, så som sker i Finland där inlåningsinstitutet betalar en förmånlig ränta, eller om bosparandet har en icke-monetär förmån, så som också sker i Finland, där BSP-sparandet kvalificerar till räntestödslån (vars räntegaranti förvisso är subventionerad).

9.1.1 Sparformer

Det är naturligt att tänka sig att ett eventuellt bosparande i Sverige bör göras på ett konto av något slag som sätts upp i samarbete med de institut som har rätt att ta emot inlåning från privatpersoner. För sådana konton skulle sannolikt speciella villkor gälla som på något sätt gynnar sparandet på dessa konton. Det kan handla om villkor för placeringstyper, räntor, premier, skatteavdrag, insättningar eller uttag.

Ett bosparande bör dock undvika inlåningseffekter. Det bör exempelvis vara möjligt att överföra kontot från en tillhandahållare av spartjänsten till en annan. Det är också tänkbart att de som tillhandahåller spartjänsten även erbjuder bolån. Incitamenten för bolåneaktörer att erbjuda förmånliga bosparkonton skulle kunna vara möjligheten att få erbjuda ett framtida bolån till kontohavaren.

En del system, till exempel det norska *Boligsparing for ungdom* (BSU), innebär att bosparandet bara kan ske på ett räntebärande konto och man riktar därmed sparandet till ett riskfritt sparande med låg avkastning. Här utgör de särskilda villkor som införts för att gynna sparformen en stor del av avkastningen. En nackdel med att gynna ett uteslutande räntebaserat sparande är dock att det minskar den sparandes valfrihet och kan komma att styra sparande från tillgångsslag som historiskt sett över tid haft högre genomsnittlig avkastning till ett tillgångsslag med lägre avkastning.

Om så sker, och avkastningen i ett gynnat räntebaserat sparande är lägre än avkastningen på exempelvis börsen, riskerar effekten på sparandetiden att bli mindre än förväntat. Om bosparandet är subventionerat kan det dessutom hända att marknadsmässig avkastning ersätts med statlig subvention. En sådan subvention skulle därmed riskera att inte öka sparandet eller minska sparandetiden utan enbart syfta till att minska den sparandes risk. Ett sådant bosparprogram vore därför lämpligt om staten vill åstadkomma ett ökat sparande i just tillgångar med lägre risk, exempelvis för att

- sparhorisonten är kort,
- allt för stor del av sparandet har hög risk, eller
- många som bosparar ändå avstår från att spara på börsen.

Bosparsystem kan även utformas för att tillåta olika typer av sparandeformer. Exempelvis tillåter bosparsystemet i Storbritannien förmanligt sparande i noterade värdepapper. Sparprogrammet *Lifetime Investment Savings Account* (LISA) är dock ett bredare sparande än endast bosparande och har en lång löptid, upp till 32 år. I ett svenskt program för sparande där sparhorisonten vore så lång borde det sannolikt finnas möjlighet till ett sparande med högre risk. Med en kortare horisont än 5 år är det sannolikt olämpligt att spara i värdepapper med alltför hög risk, eftersom det kan leda till en situation där spararen tvingas realisera sitt innehav till en förlust i stället för att övervintra en nedgång.

Vår bedömning är att förstagångsköpare i allmänhet skulle vilja lägga åtminstone en del av sitt sparande i tillgångar med högre risk och därmed högre förväntad avkastning, exempelvis i aktier och fonder, om sparandetiden är lång nog. Vår utgångspunkt är därför att ett eventuellt system i Sverige för ett gynnat sparande bör möjliggöra för spararna att välja sparformer med lägre eller högre risk (och därmed avkastning), beroende på sparhorisonten.

9.1.2 Målgruppen

Ett gynnat bosparande kan riktas till förstagångsköpare eller ha en bredare målgrupp. En fördel med att rikta möjligheten till gynnat sparandet till förstagångsköpare är att det åstadkommer en omfördelning till dem som står utanför den ägda marknaden samt att prispåverkan hålls nere. Det tyska *Bauspar* har inga sådana restriktioner utan det gynnade bosparandet kan även gå till en andra bostad eller till renovering. Ett sådant gynnat bosparande skulle dock inte ge förstagångsköpare en fördel gentemot andra grupper på bostadsmarknaden.

Ett tänkbart svenskt program för bosparande för förstagångsköpare skulle kunna utformas så att det gynnade sparandet kan inledas direkt vid födseln eller avgränsas till andra åldersspann. En nackdel med att gynna sparande redan från födseln skulle, beroende på hur det utformas, riskera att i praktiken gynna föräldrarnas sparande till barnen. Detta skulle i större utsträckning gynna förstagångsköpare vars föräldrar har marginaler att spara, medan de som växer upp med små marginaler inte skulle få någon större hjälp med bosparandet.

Utredningen bedömer därför att åtgärden på så sätt inte skulle nå dem som har störst behov av åtgärden.

För att råda bot på en sådan situation kan bosparandet i stället inledas när förstagångsköparen uppnår arbetsför ålder eller direkt kopplas till den sparandes egna inkomster för att i möjligaste mån fränkoppla sparandet från föräldrarnas ekonomiska förutsättningar. Även om så sker kan dock föräldrar med goda ekonomiska förutsättningar sannolikt bidra med pengar så att deras barn får större möjligheter att dra nytta av det gynnade sparandet. Att ett gynnat bosparande främst skulle ge fördelar till dem som redan har ett sparutrymme, genom sin egen eller sin familjs ekonomiska situation, är en sannolik effekt med flera former av ett gynnat bosparande.

9.1.3 Förmåner

Vår internationella utblick visar att olika typer av förmåner används för att gynna ett bosparande. I det norska BSU får spararen skatteavdrag på högst 20 procent av det insatta kapitalet, vilket i sin tur högst kan uppgå till 27 500 norska kronor per år. Fördelen med att använda ett skatteavdrag för att gynna sparandet är att det är ett etablerat arbetssätt och att förmånen endast kan nyttjas om den sparande har egna inkomster. Något som kan ses som en nackdel är att personer med inga eller låga inkomster har svårt att dra nytta av förmånen.

Ett alternativ till att införa en avdragsrätt för ett visst sparande är att staten betalar ut en direkt premie. Så fungerar exempelvis det brittiska systemet LISA där brittiska staten betalar ut en premie på 25 procent av sparandet, dock högst 1 000 brittiska pund per år i högst 32 år. En fördel med sådant sparande är att premien kan sättas in direkt på sparkontot och därmed öronmärkas för det avsedda sparmålet.

Att utforma ett avdragsgillt eller premierat sparande skulle sannolikt innebära en del utmaningar. Ett gynnat bosparande bör till exempel enbart vara tillgängligt för unga eller förstagångsköpare och skulle därmed strida mot den princip som innebär att skattereglerna i Sverige ska vara utformade så att specialregler för olika grupper undviks.

Det system som finns i Sverige med investeringssparkonto (ISK) innebär skattelättnader kopplat till avkastningen, eftersom beskattningen sker som ett schablonbelopp på det sparade kapitalet och inte på den faktiska avkastningen. Det innebär att i tider med god ut-

veckling på de finansiella marknaderna får avkastningen en relativt låg beskattning.

Ett alternativ till att koppla förmånen till insättningen på spar-kontot är att använda förmånliga räntor kopplade till sparandet. I det finska bosparsystemet är räntorna förmånliga, de kan uppgå till mellan 3 och 5 procent, och de är dessutom inte skattepliktiga. En förmånlig ränta kan vara bekostad av staten, men även bolåneaktörer kan bjudas in att delta. Incitamentet för bolåneaktörer att erbjuda en förmånlig ränta skulle kunna vara möjligheten att lämna bolån till spararen. I Finland står staten för 1 procents ränta på sparandet medan bolåneaktören står för en tilläggsränta på 2–4 procent. Det är den aktör som får lämna bolån till kunden som slutligen står för den förmånliga räntan.

En ytterligare förmån med ett sparande kan vara en rätt att få låna; så är till exempel det tyska Bauspar utformat. Eftersom ett Bauspar är självfinansierat system får kunden oftast låna lika mycket som den har sparat och bidrar därför till att förkorta sparandetiden till exempelvis kontantinsatsen. Utöver möjligheten att låna finns ofta olika premier kopplade till sparandet, men dessa gäller inte endast för Bauspar. Det finska systemet har en likhet med Bauspar genom en koppling mellan ett bosparande och ett lån. Utöver förmånlig ränta innebär bosparandet i Finland en möjlighet att få ett förmånligt lån efter att man nått en viss nivå på sparandet. Detta förmånliga lån kallas räntestödslån och är ett bolån med lägre utlåningsränta och ett tak på framtida utlåningsräntor. Räntestödslånet ger i sin tur tillgång till en avgiftsfri statlig borgen. I Finland begränsas inte lånets storlek av hur mycket låntagaren sparat utan i stället av regionala maxbelopp för lånens storlek.

Om ett bostadspolitiskt paket innehåller fler verktyg som samverkar behöver dessa samt deras eventuella förmåner utformas med hänsyn till varandra. Det är exempelvis möjligt att tänka sig ett bosparande helt utan egna förmåner, om ett sådant sparande görs till en förutsättning för att få tillgång till ett annat verktyg med en viktig förmån eller egenskap. Man skulle kunna se möjligheten för en förstagångsköpare att få startlån som en sådan förmån, som gör sparandet till det egna kapitalet i viss mening gynnat utan att det i sig skulle vara förmånligt.

En sådan koppling mellan sparande och ett startlån är dock inte oproblematiske. I det svenska *ungbospar-systemet* fanns en sådan kopp-

ling i teorin, men eftersom lånen kreditprövades utgjorde sparandet ingen garanti för lånet.

Som redovisas i kapitel 6 så finns det exempel på länder där en förstagångsköpare tillfälligt kan låna från sitt pensionssparande. I det kanadensiska exemplet är det pensionssparande som man kan låna från är ett frivilligt pensionssparande¹ där individen själv styr insättningarnas storlek och medlens förvaltning.

En möjlighet att använda sitt pensionskapital för att köpa sin första bostad kan vara intuitivt tilltalande, eftersom det inte är ovanligt att individer ser bostaden som en del av sin pensionslösning. En stor del av avsättningarna till pensioner i Sverige sker dock på ett sätt som kan sägas ligga utanför individens kontroll, som sociala avgifter på lön och som avsättningar inom ramen för kollektivavtal. Att införa ett system där en individ ska kunna göra ett förtida uttag ur dessa system i unga år, vilket sedan ska återbetalas under ett visst antal år, skulle möjligen kräva ändringar av system, villkor och regelverk i pensionsystemet. Inte minst bör detta gälla återbetalningen där systemet skulle behöva acceptera inbetalningar från individen i stället för från skattesystemet eller från arbetsgivaren och sedan följa upp att inbetalningar blivit korrekta ur återbetalningssynpunkt. Ett sådant system förutsätter dessutom att individen har avsättningar (fonderade eller inte) som kommit upp i tillräckliga nivåer för att vara intressanta att använda som hel eller del av kontantinsats vid ett bostadsköp.

Ett alternativ till ett bosparande där storleken på förmånen står i paritet till det egna sparandet är att erbjuda ett bosparande som är oberoende av eget sparande och därmed inkomst. Ett sådant bosparande är det så kallade barnbidraget, som bland annat föreslagits av en socialdemokratisk expertgrupp (Socialdemokraterna, 2018). Barnbidraget skulle, likt barnbidraget, löpande betalas ut till alla personer från födseln och skulle kunna innebära en årlig avsättning till ett konto som är öronmärkt för vissa ändamål, och då i huvudsak etablering på bostadsmarknaden.

Bidraget skulle kunna placeras i valfri sparform, på liknande sätt som delar av pensionssparandet placeras individuellt. I likhet med ett traditionellt bosparprogram skulle det innebära att statliga medel används för att stärka ungas köpkraft på bostadsmarknaden. Det skulle

¹ Utredningen har inte fördjupat sig i det kanadensiska pensionsystemet och har därför inga insikter i hur det i övrigt ser ut.

skilja sig från de bidrag som är avsedda att stärka människors köpkraft. På så sätt är det mer korrekt att se det som ett bosparprogram än ett bidrag. Vi vill därför kalla det för barnbosparande.

Skillnaden mot ett subventionerat bosparande skulle vara att barnbosparandet är lika stort för varje förstagångsköpare och därmed inte har de fördelningspolitiska problemen som finns med ett gynnat bosparande. Eftersom inte alla vill äga en bostad skulle dock barnbosparandet behöva kunna användas till annat än enbart bostadsköp, och utredningen ser att barnbosparandet till exempel skulle kunna användas till finansiering av körkort eller vissa utbildningar. Vad barnbosparandet skulle kunna finansiera utöver bostäder bör väljas med utgångspunkt i vilken prispåverkan åtgärden kan tänkas ha samt möjligheterna att kontrollera att sparandet faktiskt används för det specifika ändamålet. Det är också tänkbart att personer som inte använt det ackumulerade sparandet till ett bostadsköp i stället får pengarna adderade till sitt pensionssparande. På det viset säkerställs att alla personer på något sätt får nytta av pengarna.

Huruvida barnbosparandet skulle öka incitamenten att själv spara är svårbedömt. Ett kuvert, motsvarande det orangea pensionskuvertet, skulle kunna skickas hem till dem som är mottagare av sparandet och förhoppningsvis bidra till att väcka ett intresse bland ungdomar och unga vuxna att aktivt förvalta dessa pengar. På så sätt kan man etablera ett sparbetende hos personer som kanske inte har råd att avsätta pengar till eget sparande. Därtill kan unga få ökade kunskaper om det finansiella systemet och vad som krävs för att köpa en bostad, vilket kan komma till nytta den dag de får en egen inkomst och har råd att spara. Det finns dock en risk att barnbosparandet i stället ersätter eget sparande hos dem som redan har möjlighet att spara.

Både barnbosparandet och subventionerat bosparande för unga stärker de ungas köpkraft när de ska träda in på den ägda bostadsmarknaden. De utgör alltså en transferering mellan generationer, vilket kan vara rimligt med tanke på de insider–outsider-problem som präglar den ägda bostadsmarknaden och som ofta är starkt kopplade till ålder, vilket diskuteras i kapitel 7.

9.2 Forskning och fakta om gynnat bosparande

9.2.1 Internationella erfarenheter

Det finns forskning och utvärderingar av bosparsystem runt om i världen, och det är väsentligt att dra erfarenheter från andra länder när det gäller att utforma en svensk bostadspolitik. Det är dock viktigt att minnas att olika länder har olika förutsättningar och behov, vilket kan förklara varför vissa åtgärder införts i vissa länder eller varför vissa åtgärder varit lyckade eller mindre lyckade just där.

När det gäller sparande är det viktigt att se till vilken funktion det ska fylla. Förutom sparande till en bostad kan hushåll behöva spara till andra ändamål. Sådana ändamål kan vara pensionen eller för att ha en buffert vid olika händelser i livet. Hur stort behovet av sparande är beror på vilka försäkringssystem och skyddsnät som finns. I länder utan omfattande pensionssystem är incitamenten att spara till ålderdomen stora. I länder som saknar allmänna försäkringar vid sjukdom eller arbetslöshet, är incitamenten stora att spara till en buffert för sådana händelser. Om sådana kostnader tas av enskilda är det dock troligt att skattetrycket är något lägre, vilket ger utrymme för ett högre sparande. I sådana länder kan det vara särskilt motiverat med ett statligt stöd för att motivera sparande, särskilt om sparandet i annat fall bedöms vara i underkant. Många länder som har gynnat bosparande motiverar det både utifrån ett bostadsmarknadsperspektiv och utifrån att man vill stimulera det generella sparandet.

Sverige har hög inkomstskatt tillsammans med skattefinansierad vård, skola och omsorg samt ett pensionssystem där varje arbetande automatiskt sparar delar av inkomsten. Dessutom omfattas stora delar av befolkningen av en arbetslöshetsförsäkring. Därför är behovet att spara för oförutsedda utgifter lägre i Sverige än i många andra länder. Ändå sparar svenskarna mycket när olika länders sparande i förhållande till inkomsten jämförs.

Det finns alltså få argument för ett gynnat bosparande med syfte att stärka det generella sparandet i Sverige, även om sparandet i den aktuella målgruppen kan tyckas lågt. Så som framgår i kapitel 6, motiverades både det svenska ungbosparandet och det norska BSU-sparandet av ett lågt generellt sparande, i tillägg till ett lågt sparande hos den specifika målgruppen.

9.2.2 Livscykelperspektiv på sparande och konsumtion

Sparandet bland unga är mycket lägre än bland andra grupper, vilket redovisas i kapitel 3. Där framgår även en trolig orsaken till det; att det regelbundna sparandet är tydligt korrelerat till inkomstnivån, vilken generellt är lägre bland unga vuxna. Men orsakerna till att unga sparar lite kan förstås än bättre om sparandet ses ur ett livscykelperspektiv.

Det finns omfattande litteratur om konsumenters val att konsumera respektive spara under livets olika faser. Något som framkommer är att beslut om sparande och konsumtion inte bara baseras på den nuvarande inkomsten utan även på historiska inkomster och förväntade framtida inkomster. Vad som verkar vara en allmänt accepterad syn är att individer kommer att ha större utgifter än inkomster under vissa perioder av livet, genom att de lånar pengar och samtidigt har ett lågt sparande. Under andra perioder av livet kommer i stället det motsatta att gälla, där sparandet kommer vara större än utgifterna. Empiriska studier gällande hur sparandet responderar på förändrad avkastning på sparandet, exempelvis genom ändrad beskattning, visar en liten effekt sett till hur mycket som sparas men en relativt stor effekt på valet av tillgångar att spara i (Attanasio, Wakefield, 2010).

Unga förstagångsköpare är i en fas av livet med låg benägenhet att spara, och denna benägenhet verkar inte styras särskilt mycket av avkastningen på sparandet. Detta talar för att den aktuella målgruppens sparande är svårt att påverka genom sparstimulanser.

9.2.3 Sparande och sparutrymme hos olika grupper

Det finns även forskning om benägenheten att spara kontra benägenheten att konsumera utifrån individens inkomster. Forskningen pekar mot att benägenheten att spara normalt sett ökar med inkomsten, bland annat eftersom konsumtion ger en avtagande nytta. Detta kan förstås genom ett resonemang om hushållens sparutrymme. När nödvändiga levnadsomkostnader och boendekostnader dras från den disponibla inkomsten kvarstår ett utrymme som antingen kan nyttjas för konsumtion utöver det nödvändiga eller till sparande. Eftersom varken de nödvändiga levnadsomkostnaderna eller boendekostnaderna beror på hushållets inkomst ökar sparutrymmets andel av inkomsten vid högre inkomster.

Detta innebär både att de med högre inkomster generellt sparar mer än de med lägre inkomster, även i relativa tal, och att de med högre inkomster har större möjlighet att öka eller minska sitt sparande. Huruvida det sparutrymmet nyttjas till konsumtion eller sparande beror till stor del på vilken nytta konsumtionen ger respektive vilken avkastning sparandet ger.

Om sparande skulle subventioneras ökar avkastningen med sparandet, vilket kan leda till ett ökat sparande bland de grupper som har ett sparutrymme inom vilket de kan öka sitt sparande. Detta talar för att en beteendeförändring är mest trolig hos grupper med högre inkomster och som sparar redan i dag. Möjligheterna att påverka sparandet hos personer som inte sparar är dock små. Detta framgår i såväl utvärderingen av kanadensiska sparprogrammet PH SOP utvärderas (Engelhart, 1997) och av det norska BSU-systemet (Gullbrandsen, 2000).

Studier visar att även grupper med låga eller medelhöga inkomster kan förmås spara om incitamenten är stora nog. Särskilt system som matchar sparandet, krona för krona upp till en viss nivå, verkar få en stor effekt, åtminstone upp till den nivån (Clancy et al, 2010). Detta talar för att ett eventuellt bosparprogram bör vara relativt ambitiöst för att få önskad effekt.

Samma studie visar att en initial monetär förmån, bara för att ansluta sig till sparprogrammet, gav effekt på sparandet. Detta talar för att även system där förmånen inte kopplas till sparandet, såsom exempelvis barnbosparande, kan få en positiv effekt på sparandet, om än relativt liten.

9.2.4 Undersökningar om sparande vid subventionering

Bostadsföretaget HSB har med hjälp av olika undersökningsföretag studerat svenskarnas bosparande och preferenser kring bosparande. Bland annat genomförde de en undersökning med hjälp av Kantar Sifo (2020b) om svenskarnas bosparande och hur de skulle spara om det infördes ett subventionerat bosparande. För att analysera effekten av subventionerat bosparande utgår vi ifrån resultaten från den studien.

Av studien framgår att 55 procent av personer mellan 18 och 29 år bosparar regelbundet, i genomsnitt 2 000 kronor i månaden. Då gruppen 18–29-åringar är 1,5 miljoner personer² skulle det innebära att ungas bosparande motsvarande 20 miljarder kronor om året. När

² Avser 2020 enligt statistiska centralbyrån (SCB).

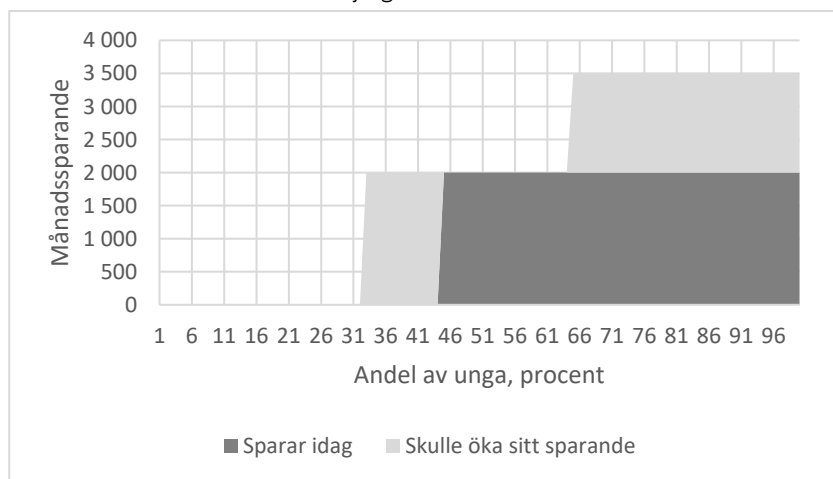
respondenterna fick ta ställning till ett avdragsgillt bosparande, vilket innebär en genomsnittlig skattesubvention på 32 procent, var 55 procent av de unga positivt inställda. Bland de som redan sparar regelbundet uppgav 62 procent, alltså 34 procent av samtliga respondenter, att de skulle öka sitt sparande med i genomsnitt 1 500 kronor per månad om avdragsgillt bosparande infördes. Bland dem som inte sparar i dag uppgav 27 procent, alltså 12 procent av samtliga respondenter, att de skulle börja bospara; beloppet framgår inte men låt oss anta 2 000 kronor per månad. De olika grupperna illustreras i figur 7.1.

Med ett avdragsgillt bosparande skulle det årliga sparandet bland personer mellan 18 och 29 år då uppgå till 34 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med 14 miljarder kronor eller 69 procent. Att subventionera sparande för 34 miljarder kronor skulle dock kosta ungefär 11 miljarder kronor per år, givet att en subvention motsvarande 32 procent. Sålunda skulle det ökade sparandet på 14 miljarder kronor finansieras med 11 miljarder kronor från den statliga subventionen och 3 miljarder kronor genom ökat eget sparande genom ändrade incitament.

Multiplikatoreffekten av subventionen kan därmed sägas vara 1,27, där 11 miljarder i stimulans ger en effekt på 14 miljarder.

Figur 9.1 Effekter av avdragsgillt bosparande

Diagrammet visar de ungas nuvarande sparar (mörkgrått) samt om tillkommande sparande eller ökat sitt sparande bosparande subventionerades (ljusgrått)



Källa: HSB, egna beräkningar.

Av de unga skulle 33 procent som inte sparar i dag inte heller spara med subventionen, och de skulle därmed helt och hållet gå miste om det statliga stödet. Ytterligare 12 procent av de unga som inte sparar i dag skulle börja spara med en subvention. Denna grupp skulle alltså agera på ett sätt som åtgärden syftar till att uppnå. Gruppen som redan sparar och som inte skulle öka sitt sparande med subventionen uppgår till 19 procent. De skulle i praktiken minska sitt eget sparande och ersätta detta med subventionen. Resterande 34 procent som redan i dag sparar skulle öka sitt sparande med 1 500 kronor, varav cirka 1 100 kronor utgörs av subventionen.

Åtgärden kan sägas öka hushållens köpkraft på bostadsmarknaden med 14 miljarder kronor, varav 11 miljarder kronor är den statliga subventionen, och 3 miljarder kronor är eget ökat sparande. En majoritet av subventionen (87 procent) skulle dessutom betalas ut till dem som redan sparar och de hushåll som skulle öka sitt sparande med 1 500 kronor per månad skulle få 33 procent kortare sparandetid.

Utredningen har stött på andra förslag som subventionerar en mindre del av sparandet och därmed kostar mindre för staten (exempelvis HSB, 2018 och Socialdemokraterna, 2018). Dessa åtgärder har dock ännu mindre påverkan på sparande och sparandetid.

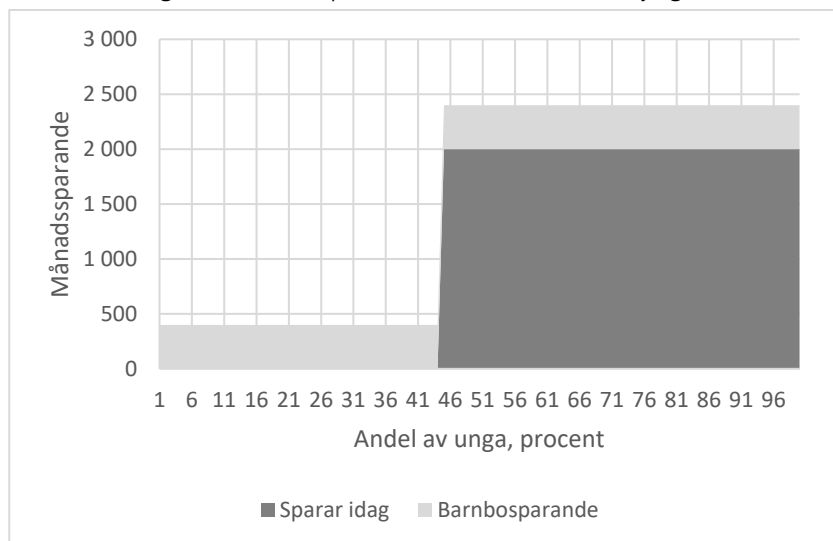
9.2.5 Barnbosparande

Ett alternativ till att subventionera sparandet för de som sparar är att staten avsätter en månatlig summa till alla unga i Sverige. Det subventionerade sparandet skulle kosta ungefär 11 miljarder kronor per år, och en sådan summa skulle kunna räcka till ett barnbosparande på ungefär 400 kronor per månad till de 2,3 miljoner personer som är mellan 0 och 18 år. Med en årlig avkastning på 4 procent skulle ett sådant barnbosparande resultera i ett eget kapital på ungefär 168 000³ kronor vid 25 års ålder för varje ung vuxen. Utan att gå in djupare i barnbosparandet kan vi konstatera att ett sådant program skulle fördela sig mycket mer jämnt över befolkningen än ett subventionerat bosparande och dessutom göra en mycket större skillnad för de grupper som annars skulle ha svårt att spara.

³ Varav 86 400 kronor är den utbetalda premien och resterande är ränta på ränta-effekten.

Figur 9.2 Effekter av barnbosparande

Diagrammet visar, likt diagram 7.1, det nuvarande sparandet (mörkgrått) och tillkommande sparande genom barnbosparande, givet att det inte påverkar nuvarande beteende (ljusgrått)



Källa: HSB, egna beräkningar.

Vilka beteendeförändringar som skulle följa av ett sådant program har utredningen inte undersökt närmare. Men om vi antar att beteendeförändringarna är små, vilket har stöd i teorin om sparandet ur ett livscykelperspektiv, skulle sparandet kunna påverkas enligt figur 7.2. Där framgår att förmånen är lika stor oavsett sparande i dagsläget: de som i dag inte alls sparar skulle få ett sparande om 400 kronor per månad och de som redan sparar 2 000 kronor per månad skulle få ytterligare 400 kronor i månaden i sparande.

9.3 Subventionerat bosparande och fördelningspolitik

Subventionerat sparande innebär en transferering till dem som sparar. Som tidigare nämnts innebär en sådan transferering, om den riktas till människor som har ekonomiska förutsättningar att spara, att den riktas till en grupp som redan har det så pass gott ställt att de löpande har råd att avstå konsumtion. Vidare gäller att ju mer en

förstagångsköpare har råd att spara, desto större subvention betalas ut, åtminstone upp till ett eventuellt maxbelopp. Därmed kommer de med höga inkomster att i absoluta tal tjäna mest på ett subventionerat sparande. De med höga inkomster har dessutom störst utrymme att öka sitt sparande för att i större utsträckning ta del av förmånen.

Den studie som Kantar Sifo genomförde på uppdrag av HSB (2020b) visade att subventionerat sparande tenderar att öka sparandet bland grupper som har utrymme att spara mer, snarare än att personer som inte sparade förut väljer att börja spara. Beräkningar utifrån dessa nyckeltal visade att endast 13 procent av subventionen skulle gå till personer som börjat spara tack vare subventionen och att subventionen i vissa fall skulle ersätta det egna sparandet, snarare än att addera till det.

Att subventionerat sparande har en relativt liten effekt på beteende har visst stöd i litteraturen, såväl utifrån målgruppens livsfas i ett livscykelperspektiv som utifrån målgruppens inkomst- och sparutrymme. Våra beräkningar utifrån enkätstudien (HSB, 2020b) ger stöd åt detta, där det framgår att 11 miljarder kronor i subvention skulle öka det egna sparandet med 3 miljarder kronor.

Sammanfattningsvis kan sägas att bosparande – även om det konstrueras så att inte föräldrars sparande subventioneras – ofta leder till att subventionen tillfaller grupper som redan i dag sparar och som har det gott ställt. Detta var även slutsatsen när ungbosparandet avskaffades 2000.

9.4 Bosparande i relation till startlån

Det ligger nära till hands att jämföra bosparande med startlån, eftersom båda åtgärderna förkortar den tid det tar att spara till en kontantinsats för ett bostadsköp. Det finns dock en stor skillnad mellan åtgärderna vad gäller hur lång tid det skulle ta innan åtgärderna skulle börja få avsedd verkan och faktiskt börja underlätta för förstagångsköpare. Medan startlånet kan sänka trösklarna för förstagångsköpare omedelbart innebär ett subventionerat bosparande att trösklarna sänks gradvis under en längre tid och att inträdet kan ske efter 5–10 år av sparande. Ett subventionerat bosparande är sålunda otillräckligt som ensam åtgärd för att hjälpa förstagångsköpare i det korta perspektivet.

På sikt är dock gynnat bosparande och startlån åtgärder som åstadkommer samma sak, det vill säga att sparandetiden kortas ner, och utredningen har konstruerat startlånet så att ett rimligt krav på eget sparande uppnås, utifrån vår bedömning. Vi ser inget behov av att ytterligare korta ner sparandetiden genom att också subventionera bosparande. Detta bottnar dels i att utredningen ser att förstagångsköpare med ett ännu mindre eget sparande har en allt för liten egen risk, dels i att trösklarna redan är så låga att ytterligare åtgärder bidrar till en mycket liten nytta på marginalen.

Om både startlån och ett gynnat bosparande införs nu vore det dock tänkbart att helt eller delvis fasa ut startlånet efter 5–10 år, när det gynnade bosparandet har börjat bidra till sänkta trösklar. Detta bör göras om bosparande bedöms som en bättre åtgärd än startlån på lång sikt. Låt oss därför jämföra effekten av startlån kontra gynnat bosparande, givet att bosparandet har hunnit få effekt. Vi analyserar bara den direkta effekten av tillskottet av kapital genom startlån eller subvention, eftersom det ökade sparandet som gynnat bosparande skulle kunna leda till även skulle kunna uppnås med startlånet.

9.4.1 Likheter och olikheter

Både startlån och subventionerat bosparande förkortar spartiden till att kunna köpa en bostad genom att delar av kontantinsatsen ersätts med ett lån eller med subventionerat sparande. De är på det sättet väldigt lika. Lite förenklat kan sägas att

- startlånet betalas ut när förstagångsköparen sparat ihop tillräckligt mycket så att eget sparkapital tillsammans med startlån utgör 15 procent av bostadens värde,
- det subventionerade sparandet betalas ut när det tillsammans med förstagångsköparens övriga sparande utgör 15 procent av bostadens värde.

Den avgörande skillnaden mellan åtgärderna är sålunda att startlånet är ett lån och subventionen hos det gynnade bosparandet är en transferering. Fördelarna med startlån är alltså att det bekostas av låntagaren och därför åstadkoms en minskad sparandetid utan kostnader för staten. Bosparande är förknippat med kostnader för staten men skulle dock kunna ha fördelen att

- åtgärden inte försvårar kreditprövningen eftersom den subventionerade delen av sparandet utgör en del av låntagarens egna kapital,
- bolånetaket inte behöver överträdas och låntagarens konsumentskydd därmed inte behöver upprätthållas på annat sätt,
- förstagångsköparen inte blir återbetalningsskyldig för det subventionerade beloppet,
- förmånen betalas bara ut vid faktiskt sparande – inte om det egna kapitalet finansieras med blancolån.
- Med ett subventionerat bosparande skulle man kunna argumentera att ansvaret för den egna boendesituationen delvis flyttas över från förstagångsköparen till staten. När det gäller startlånet kommer förstagångsköparen i stället att betala tillbaka pengarna och på marknadsmässiga grunder betala såväl ränta för lånet som avgift för det utökade konsumentskyddet vid prisfall. Med startlånet läggs därmed ett större ansvar på individen än med subventionerat bosparande. Huruvida detta talar för startlån eller subventionerat bosparande beror på vem man tycker bör bära det ansvaret.

9.4.2 Effekt på sparandetiden

De fyra fördelarna med bosparande behöver ställas mot kostnaden för att subventionera bosparandet, men även åtgärdens effekt på sparandetiden behöver vägas in i jämförelsen.

Det norska BSU-sparandet (se avsnitt 6.2.2) kan användas som exempel. Den som maximerar sin förmån och sparar 27 500 norska kronor per år får ett skatteavdrag på 5 500 norska kronor per år. Detta innebär att sparandet ökar med 20 procent genom subventionen, vilket som mest minskar sparandetiden med 13 procent. Effekten på sparandetiden är dock troligen mindre än så. Eftersom förmånen i BSU-systemet enbart utgår ifrån medel på det räntebärande BSU-kontot flyttas generellt sett bara delar av sparandet till ett sådan konto, och subventionen utgår därmed inte på hela sparbeloppet.

I en enkätstudie som Prognoscentret (2018) genomförde på uppdrag av HSB fick respondenterna ta ställning till ett BSU-liknande

system. Av studien framgår att 42 procent av sparandet skulle ske på BSU-konto medan 58 procent skulle sparas på annat sätt. Av ett sparande på 28 000 kronor om året skulle då 12 000 kronor ske på ett konto motsvarande BSU-kontot, vilket ger en förmån på 2 400 kronor. Sparandet ökar alltså med 9 procent genom förmånen, vilket även är vad sparandetiden minskar med. Detta skulle enligt Prognoscentret kosta 2,5 miljarder kronor per år.

Det exempel som vi räknat med i avsnitt 9.2.5 med full avdragsrätt ger en större effekt – en subvention på 11 miljarder kronor av 34 miljarder kronor i sparande sänker sparandetiden med 32 procent till en kostnad av 11 miljarder kronor. Startlånet minskar däremot sparandetiden med 66 procent.

Det framgår alltså tydligt att inget av de studerade bosparsystemen ger en minskad sparandetid som kan mäta sig med det startlån som vi föreslår. Det är därför inte möjligt att ersätta startlån i sin helhet med ett subventionerat bosparande.

9.5 Utredningens ställningstagande

Utredningen ser att startlånet på kort sikt är den viktigaste åtgärden för att underlätta för förstagångsköpare. Startlånet är utformat för att näst intill alla potentiella förstagångsköpare med tillräcklig återbetalningsförmåga ska kunna spara till den egna insatsen på 5 år eller mindre; så länge startlånet finns att tillgå behöver alltså inte sparandetiden förkortas ytterligare. Utredningen ser därför att rollen som ett gynnat bosparande möjligen skulle kunna få är att på sikt ersätta eller komplettera startlånet som medel för att minska sparandetiden. Vi kan dock konstatera att det förefaller svårt att införa ett gynnat bosparande som minskar sparandetiden lika mycket som startlånet. Vi uppskattar att ett ambitiöst gynnat bosparande åtminstone skulle kunna minska sparandetiden med en tredjedel. Om ett gynnat bosparande eller något likande stödsystem införs skulle ett mindre startlån kunna kvarstå för att minska sparandetiden ytterligare.

Startlånet riktar sig till människor som har återbetalningsförmågan men som utan ett startlån skulle behövt en sparandetid på 5–15 år för att samla ihop till kontantinsatsen. Det gynnade bosparandet skulle kunna ha annan målgrupp som generellt sett har längre tid kvar tills att de avser att köpa en bostad. Med en sparhorisont på upp

emot 15 år vore det dock olyckligt att styra bosparandet för snävt mot räntebärande konton, eftersom den låga avkastningen innebär en låg effekt på sparandetiden. Risken finns att sparkapital som annars skulle investerats i tillgångar med större avkastning och högre risk i stället sparas på det gynnade bosparkontot. Det innebär att den statliga subventionen snarare ersätter avkastning på börser och därför bidrar till ett lägre risktagande i stället för en kortare sparandetid.

Erfarenheterna från Norges BSU och den studie som Prognoscentret (2018) genomfört om ett BSU-liknande bosparsystem i Sverige talar för att ett bosparsystem som grundar sig på ett räntebärande konto kan komma att kosta cirka 3 miljarder kronor per år. Ett sådant system förefaller dock inte ge tillräckligt mycket kortare sparandetid för att kunna ersätta någon större del av startlånet som en effektiv åtgärd. Detta är även erfarenheten från *ungbospar*.

För att ett eventuellt gynnat bosparande ska kunna ersätta större delar av startlånet behöver det omfatta olika typer av sparandeformer, ha en hög nyttjandegrad och innebära en ansevärd förmån. Ett fullt avdragsgillt sparande skulle enligt våra beräkningar kosta 11 miljarder kronor per år för staten. Då minskar sparandetiden med en tredjedel för ungefär 500 000 förstagångsköpare, det vill säga hälften av vad startlånet åstadkommer i termer av förkortad sparandetid.

En sådant gynnat bosparande skulle innebära en omfattande transferering till personer som förvisso står utanför bostadsmarknaden men utöver det har det relativt gott ställt. Förmånen skulle i väldigt liten utsträckning tillfalla de med svagast ekonomiska förutsättningar. Så är fallet även om bosparandeprogrammet konstrueras så att det bara gynnar förstagångsköparens eget sparande, att förmåner inte ska betalas ut till föräldrars sparande till barn samt att enbart sparande upp till ett visst tak är förmånligt. I den frågan är erfarenheten från såväl *ungbospar* som utvärderingar av utländska sparprogram eniga.

Det föreslagna startlånet ger inte rätt till någon monetär förmån från staten och har därför inte likadana fördelningspolitiska effekter som ett gynnat bosparande. Vår bedömning är att startlånet är mer fördelningspolitiskt neutralt, även om det endast kan lämnas till människor med återbetalningsförmåga, eftersom det är ett lån och inte en subvention.

Utredningen kan konstatera att det svenska finansiella sparandet i förhållande till den disponibla inkomsten redan är på höga nivåer,

utöver stora automatiska avsättningar till pensionssparande. Vi ser alltså inget behov av åtgärder som ökar sparandet generellt. När det gäller ett mer långsiktigt sparande finns dessutom redan ett gynnat sparande i och med ISK. Även om ISK inte är förmånligt vid en negativ eller mycket låg avkastning bedömer vi att det kan användas som bosparande, bland annat på grund av den stora flexibilitet som ISK erbjuder vad gäller de tillgångar man kan placera i.

Även om utredningen ser ett behov av ökat statligt engagemang på bostadsmarknaden bedömer vi att direkta transfereringar inte är den bästa åtgärden för den specifika målgruppen utan att startlånet är en bättre åtgärd för att sänka trösklarna, även på längre sikt. Vi föreslår därför inte att ett gynnat bosparande införs.

Om staten specifikt vill stärka ungas möjligheter på bostadsmarknaden genom omfördelning mellan generationerna förefaller ett barnbosparande som ett bättre verktyg eftersom det hjälper den specifika målgruppen med kontantinsatsen men fördelar förmånen jämnare över den unga befolkningen. Vi bedömer dock att barnbosparande som åtgärd ligger utanför våra direktiv och dessutom kräver mer utredningstid än vad denna utredning har att avsätta för frågan. Vi vill dock dela med oss av våra tankar som grund för vidare arbete.

Ett barnbosparande på 400 kronor per månad skulle kosta ungefär lika mycket som ett ambitiöst bosparandesystem, 11 miljarder kronor per år, men tack vare den långa sparandehorisonten skulle sparandet kunna investeras i tillgångar med något högre risk och därmed högre förväntad avkastning, samt ge större avkastning tack vare ränta-på-ränta-effekten. Vi bedömer att barnbosparande bör kunna användas för andra ändamål än bostadsköp för att säkerställa att alla får nytta av sparandet. Att använda sparandet för andra utgifter eller investeringar som förbättrar individens situation, och därmed bidrar med nytta till samhället, bör därför vara tillåtet och ett oanvänt barnbosparande bör så småningom uppgå i pensionssparandet, likt sparandet i det brittiska LISA-systemet. Ett sådant barnbosparande skulle troligen leda till en ökad efterfrågan på ägt boende, vilket i så fall bör beaktas i bostadspolitikerna.

10 Överväganden om åtgärder vad gäller den andra tröskeln

I direktiven till utredningen framgår att vi ska utreda åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare av bostad. Som vi redogjort för i kapitel 4 har utredningen identifierat två huvudsakliga trösklar till marknaden för ägda bostäder:

- svårigheten att spara ihop till den kontantinsats som krävs vid ett bostadsköp,
- behovet av en tillräckligt hög inkomst för att klara bolåneaktörernas kreditprövning givet dagens bostadspriser och en viss storlek på bolånen.

Startlån och bosparande har presenterats och diskuterats i de två föregående kapitlen. Dessa två åtgärder adresserar den första tröskeln. I detta kapitel överväger vi åtgärder kopplade till den andra tröskeln. Vi har beskrivit den andra tröskeln i avsnitt 4.2, där vi också redogör för de viktiga komponenter som påverkar kreditprövningen och KALP-kalkylen; amorteringar, kalkylränta och schabloner för levnadsomkostnader.

10.1 Inga förslag om ändringar i amorteringskrav eller kalkylränta

Amorteringskravet regleras genom lag och genom föreskrifter meddelade av Finansinspektionen. Direktiven till utredningen anger att regleringen av kreditmarknaden ska vara oförändrad. Mot den bakgrunden är det inte aktuellt för oss att föreslå några ändringar i gällande amorteringsregler.

Bolåneaktörernas kalkylränta speglar deras affärsmodell, riskbedömning och riskaptit samt deras behov av att säkerställa låntagarnas återbetalningsförmåga. Hur kalkylräntan sätts är inte föremål för detaljreglering och bör heller inte detaljregleras. Utredningen lämnar därför inga förslag angående detta.

Både amorteringskravet och kalkylräntan kan dock i någon utsträckning sägas ha till syfte att förebygga ett för högt risktagande av såväl låntagare som långivare. Utredningen har därför valt att närmare studera andra åtgärder som kan förebygga eller begränsa risker och som därmed kan ha potential att underlätta förstagångsköparens kliv över den andra tröskeln.

10.2 Riskhanterande åtgärder

Utredningen har övervägt förslag inom det som vi kallar riskhanterande åtgärder. Med detta avses åtgärder som

- minskar låntagarens kreditrisk, eller
- minskar låntagarens ränterisk.

Åtgärder som minskar kreditrisken, det vill säga behovet av bolån, kan påverka kreditprövningen om de förväntade amorteringsutgifterna, och ibland även ränteutgifterna, blir lägre. Även med bibehållen belåning skulle en minskad ränterisk i utlåningen kunna påverka kreditprövningen genom att bolåneaktörerna, utifrån sin egen riskbedömning, väljer att minska riskpåslaget i kalkylräntan. Att minska behovet av bolån eller att minska ränterisken i utlåningen skulle därmed kunna sänka tröskeln för förstagångsköpare.

Vi inleder med att beskriva en åtgärd som kan minska behovet av bolån och därmed kreditrisken, för att sedan beskriva några åtgärder som kan minska ränterisken.

10.2.1 Ägarkapitalliknande lån minskar kreditrisken

En åtgärd som skulle kunna underlätta en förstagångsköparens kreditprövning vore att delar av bolånet ersattes med ett ägarkapitalliknande lån, vilket diskuteras i avsnitt 4.2.3. Ett sådant lån skulle underlätta för låntagaren att klara KALP-kalkylen, eftersom det är

fritt från tvingande amorteringar och möjligen även från räntebetalningar.

Vi har i avsnitt 8.2.1 redogjort för våra överväganden vad gäller möjligheten att utforma startlånet som ett ägarkapitalliknande lån. Vi avskrev där denna möjlighet, eftersom det ägarkapitalliknande lånet inte bedömdes medföra ett konsumentskydd som kommer tillräckligt nära bolånetakets konsumentskydd. Ett ägarkapitalliknande lån skulle dock kunna ersätta delar av det ordinarie bolånet och på så sätt både ge ett ökat konsumentskydd och samtidigt minska de löpande boendeutgifterna. Detta skulle underlätta för förstagångsköparen i KALP-kalkylen.

Ett tänkbart upplägg vore att lånet uppgår till 20 procent av bostadens värde och att det återbetalas när bostaden säljs eller när lånet löper ut efter 25 år, exempelvis genom refinansiering med ett ordinarie bolån. Större återbetalningar av engångskaraktär skulle kunna vara tillåtna under löptiden, och all återbetalning baseras på bostadens värde vid återbetalningstillfället.

Ett lån som är konstruerat enligt ovan kan förväntas driva priser mer än det garanterade startlånet. Där startlånet och den ökade belåning som detta medför påverkar KALP-kalkylen, genom att ränta och amortering ska betalas för ett större lån, så påverkar det ägarkapitalliknande lånet KALP-kalkylen i mycket mindre utsträckning. Detta får till följd att större lån kan beviljas vilket skulle kunna medföra prisdrivande effekter på bostadsmarknaden. För att minska de potentiellt ganska starka prisdrivande effekter som lånet kan misstänkas få, skulle tillgången till lånet, kunna begränsas till låntagare med lägre inkomster. Så sker exempelvis på Island (se avsnitt 6.2.5).

Utredningen har räknat på hur köpkraften påverkas av ett ägarkapitalliknande lån som uppgår till 20 procent av köpeskillingen för en bostad. Vi har då antagit att kravet på kontantinsats blir 12 procent av bostadens värde (15 procent av 80 procent) och att det traditionella bolånet kommer uppgå till 68 procent (85 procent av 80 procent) av bostadens värde. Resultaten redovisas i tabell 10.1.

Utredningen kan konstatera att det ägarkapitalliknande lånet skulle adderas direkt till köpkraften hos dem som kan få lånet. Om den ökade köpkraften resulterar i en proportionerlig prispåverkan (vilket är det scenario som vi räknar med, se avsnitt 11.3) får förstagångsköpare ingen hjälp av åtgärden.

Figur 10.1 Prispåverkan

Tabellen visar hur ett ränte- och amorteringsfritt ägarkapitalliknande lån på 20 procent av bostadens värde skulle påverka köpkraft och därmed även priser samt dess effekt på förstagångsköparens möjlighet att klara kraven i KALP-kalkylen för att köpa en enrummare till genomsnittligt pris i hemkommunen

	Effekt på köpkraft och prisbildning	Effekt på antal förstagångsköpare som klarar KALP-kalkylen
Inkomsttak på 300 000 kronor/år	+7 %	+5 %
Inkomsttak på 400 000 kronor/år	+15 %	+1 %
Inget inkomsttak	+20 %	+0 %

Källa: Egna beräkningar.

För att åstadkomma att fler förstagångsköpare kommer över tröskeln kan det ägarkapitalliknande lånet behöva begränsas mer än startlånet behöver begränsas. Vi har därför undersökt vad som skulle ske om det ägarkapitalliknande lånet endast ges till personer under en viss inkomstnivå och därmed når en mindre grupp, med minskad prispåverkan som följd. Analysen visar att effekterna på prisbildningen blir acceptabla om långivningen begränsas till personer med inkomster under 300 000 kronor per år och att personer inom denna grupp då kan lyftas över tröskeln. Ett sådant begränsat ägarkapitalliknande lån skulle ge samma ökning av köpkraften som startlånet (+7 procent) och öka antalet potentiella förstagångsköpare med 5 procent.

På grund av det ägarkapitalliknande lånets potentiella prispåverkan anser utredningen inte att lånet är lämpligt som en generell efterfrågeåtgärd för förstagångsköpare. Det kan däremot ha andra användningsområden.

Ett ägarkapitalliknande lån kan användas för att genom sin prisdrivande effekt öka attraktiviteten att bygga nya bostäder och därmed öka utbudet. Lånet kan också användas för att öppna den ägda bostadsmarknaden för grupper med stabila men förhållandevis lägre inkomster. Detta skulle inte minst kunna hjälpa vissa samhällskritiska grupper ur arbetskraften att bosätta sig på orter där de förväntas arbeta. Detta bör i sådant fall utredas separat då det krävs en mer djupgående analys. Utredningen har även mött privata aktörer som avser att introducera ägarkapitalliknande lån på den svenska kreditmarknaden.

10.2.2 Åtgärder som minskar ränterisken

Risken för stigande räntor är en av flera orsaker till att den kalkylränta som används i KALP-kalkylen är högre än den faktiska bolåneräntan. Genom att minska risken för stigande räntor på ett bolån skulle riskpåslaget i kalkylräntan möjligen kunna minskas. Minskad ränterisk kan uppnås på olika sätt, bland annat genom en statlig räntegaranti eller genom att lånen tas med längre räntebindingstider.

Om lägre kalkylräntor används vid kreditprövningen kan en förstagångsköpare beviljas större bolån. Detta innebär i sin tur att köpkraften hos förstagångsköparen ökar, vilket kan innebära att ett tillräckligt stort lån tillgängliggörs för att man ska kunna ta steget in på den ägda marknaden. Stigande köpkraft kan dock på aggregerad nivå leda till stigande priser på bostäder.

Som vi redovisar i konsekvensanalysen, avsnitt 11.5, innebär en sänkt kalkylränta en ökning av förstagångsköparens köpkraft. Under antagande om att köpkraftsökningen resulterar i en proportionerlig prispåverkan på bostäder (vilket är det scenario som vi räknar med, se avsnitt 11.3) visar våra beräkningar att en viss sänkning av kalkylräntan har en positiv effekt för förstagångsköpare som befinner sig under tröskeln. En större sänkning av kalkylräntan ökar dock, enligt beräkningarna, köpkraften hos förstagångsköpare som redan kan ta steget in på marknaden och därmed priserna på bostäder så pass mycket att trösklarna i praktiken inte sänks. Om den sänkta kalkylräntan däremot inte skulle medföra ökade priser på bostäder skulle tröskelsänkningen för förstagångsköpare bli större. Utredningen ser därmed att något lägre kalkylräntor till följd av minskat risktagande är positivt för förstagångsköpare men att försiktighet bör iakttas vid införandet av sådana åtgärder.

Räntegaranti

Utredningen har, med inspiration från det finska räntestödslånet, övervägt en statlig räntegaranti som en form av statlig försäkring mot stigande räntor. Vi har i avsnitt 4.2.3 beskrivit hur sådana räntegarantier skulle kunna fungera, och som vi tidigare framhållit bör en sådan garanti kunna sänka ränterisken på hela eller delar av bolånet och därmed möjligen även kalkylräntan i KALP-kalkylen.

Sverige har en historik av räntegarantier, vilka varit ett stående inslag mellan efterkrigstiden och finanskrisen på 1990-talet. Därmed bör det finnas en uppbyggd kunskap kring vad som fungerar bättre och sämre med statliga räntegarantier generellt sett. Utredningen bedömer att ett räntestöd i dag, till skillnad från historiska räntestöd, behöver vara marknadsprissatt för att överensstämma med EU-rätten. Om så är fallet blir nyttan med en statlig räntegaranti mindre. Dessutom kan låntagaren själv åstadkomma motsvarande effekt genom att binda sina lån i till exempel 10 år. Det finns alltså en del som pekar mot att räntegarantier är överflödiga. En fördel med en räntegaranti jämfört med att binda sina räntor är dock att en ränteskillnadsersättning inte behöver betalas om lånet återbetalas i förtid.

Längre räntebindingstider

Vi har i avsnitt 4.2.3 redogjort för möjligheten att använda längre räntebindingstider och vad det skulle kunna innebära för bland annat de kalkylräntor som tillämpas vid kreditprövningen. En sådan utveckling skulle kunna innebära incitament för förstagångsköpare som vill ta klivet in på den ägda marknaden att binda sina räntor och på sätt få möjlighet att låna större belopp än vad som annars vore möjligt. En ökad användning av längre räntebindingstider skulle dessutom kunna bidra till en mer förutsebar och därmed tryggare boendeekonomi bland förstagångsköparna.

Det finns dock nackdelar med längre räntebindingstider för gruppen förstagångsköpare. De är tidigt i sin bostadskarriär och är därför mer benägna att flytta och byta bostad än grupper som är mer etablerade på bostadsmarknaden. Enligt statistik från SCB stod gruppen 20–29-åringar för en tredjedel av alla flyttar som gjordes 2020 och 20 procent av alla personer inom åldersgruppen flyttade under det året. Även om mängden flyttar enligt statistiken antagligen är överdriven för förstagångsköpare i ägt boende bör vi ändå kunna konstatera att gruppens relativa rörlighet passar dåligt ihop med längre räntebindingstider. Vid en försäljning kan lånet behöva lösas och om det löses i förtid, innan räntebindingstiden gått ut, kan kompensation behöva betalas till bolåneaktören i form av ränteskillnadsersättning. Dessutom betalar låntagaren oftast en högre ränta på ett lån med räntebinding än på ett lån med rörlig ränta.

Utredningen anser att det kan vara påkallat att, inte minst ur ett konsumentskyddsperspektiv, förbättra förutsättningarna för förstagångsköpare att använda längre räntebindingstider. Det är särskilt påkallat om bolåneräntorna är på väg upp och efterfrågan på att binda sin ränta ökar. Förstagångsköpare är en grupp med generellt små marginaler, och bundna räntor ger dem mer förutsebara framtida boendekostnader. Dessa kända framtida kostnader minskar inte bara risken för låntagaren utan bör även kunna påverka bolåneaktörernas bedömning av risken förknippad med låntagaren.

Ränteskillnadsersättning, på det sätt som den beräknas i dag, kan motverka att förstagångsköpare binder sina räntor och kan då utgöra ett konsumentskyddsproblem. Ytterligare ett konsumentskyddsproblem med dagens regler för ränteskillnadsersättning kan vara att låntagare binder sina räntor utan full förståelse för regelverkets innebörd.

10.3 Ränteskillnadsersättning

Utredningen bedömer att reformerade regler för beräkningen av ränteskillnadsersättning vore bra för att stärka förstagångsköparens konsumentskydd. Detta skulle förbättra förutsättningarna för att använda lån med längre räntebindingstider. Vi tror att en ökad användning av lån med längre räntebindingstider skulle kunna sänka trösklarna till den ägda marknaden för förstagångsköpare.

10.3.1 Det nuvarande regelverket för att beräkna ränteskillnadsersättning

Ränteskillnadsersättningen för en bostadskredit får enligt 36 § tredje stycket konsumentkreditlagen (2010:1846) ”högst motsvara skillnaden mellan räntan på krediten och den ränta som vid betalningstillfället i allmänhet gäller för bostadsobligationer med en löptid som motsvarar återstående räntebindingstid, ökad med en procentenhet”. Ränteskillnaden är alltså skillnaden mellan konsumentens låneränta och en schabloniserad jämförelseränta. Långgivaren ska därmed bli ersatt om jämförelseräntan är lägre än konsumentens låneränta. Jämförelseräntan utgår från kreditgivarens placeringsmöjligheter under återstående avtalstid. För att beräkna jämförelseräntan används bostadsobligationsräntan +1 procent. Den grundläggande

formel som bankerna använder för att beräkna ränteskillnadsersättning är (Engström, Lind, 2017):

$$RSE = K \times T \times R$$

RSE = ränteskillnadsersättning
K = låneskulden vid inlösentillfället
T = återstående bindningstid i år
R = ränteskillnaden i procent.

Nuvarande bestämmelser innebär att kreditgivaren har rätt till en ersättning för sin finansiella förlust som innehåller såväl en del av vinstmarginalen som en kreditriskpremie. Ersättningens storlek begränsas dock genom principen att kreditgivaren ska placera de förtidsbetalda pengarna på ett fördelaktigt sätt.

10.3.2 Förslag från Finansinspektionen på ändrad beräkning av ränteskillnadsersättning

Utredningen har tagit del av en hemställan från Finansinspektionen (2022) till Justitiedepartementet om ändring av reglerna om ränteskillnadsersättning. Finansinspektionen anser att dagens beräkning av ränteskillnadsersättning överkompenserar långivaren och hemställer därför att bestämmelsen i 36 § tredje stycket konsumentkreditlagen (2010:1846) om ränteskillnadsersättning vid förtidsbetalning av en bostadskredit ska ändras.

Som bakgrund anger Finansinspektionen att nuvarande modell för att beräkna ränteskillnadsersättning utgår från de förlorade ränteintäkter som uppsägningen innebär för långivaren. De anser att ersättningen som låntagaren ska betala blir omotiverat hög och även omfattar ersättning för den kreditrisk som har upphört när krediten har förtidsbetalats. De anser vidare att konsumenten är i ett underläge på finansmarknaden vad gäller både information och kunskap och att det därför är viktigt att regelverket inte möjliggör oskäliga avgifter. Detta anses speciellt viktigt vid uppsägning av avtal om bolån som är en central del av hushållens ekonomi.

Finansinspektionen anser också att frågan om en reformerad ränteskillnadsersättning aktualiseras av att en större andel hushåll i dag väljer bolån med bunden ränta än tidigare. Vidare ser Finansinspek-

tionen en möjlig ökad efterfrågan på längre räntebindingstider om förslaget om startlån genomförs. Längre räntebindingstider skulle öka förutsebarheten för både förstagångsköpare och deras kreditgivare, därmed minska riskerna med bolånen, och eventuellt kunna leda till att lägre kalkylräntor kan användas i kreditprövningen. Myn-digheten nämner att förstagångsköpare är en målgrupp som drabbas särskilt hårt av de rådande reglerna för ränteskillnadsersättning, eftersom de typiskt drabbas av en högre ränteskillnadsersättning på grund av en högre kreditrisk.

Den beräkningsmetod som Finansinspektionen föreslår, som bygger på att ränteskillnadsersättningen uppskattas via hypotetiska ränteswapavtal¹, kommer enligt inspektionen innebära att ersättningen motsvarar kreditgivarens direkta kostnader för att hantera uppsägningen av krediten i stället för att bolåneaktören, som i dag, ersätts för de förlorade ränteintäkter som uppsägningen innebär². Den föreslagna beräkningsmetoden innebär bland annat att bolåneaktören inte längre kommer få en högre ersättning vid en uppsägning av ett lån med en högre kreditriskpremie vilket ofta kan förväntas vara fallet för en förstagångsköpare. Beräkningar av Finansinspek-tionen visar att ränteskillnadsersättningen med den föreslagna me-toden skulle bli lägre än med den nuvarande metoden förutom vid tidpunkter med mycket låga bolånemarginaler.

10.3.3 Överväganden om ränteskillnadsersättningen

En ränteskillnadsersättning i någon form kan ses som rimlig på flera grunder. Den kompenserar bolåneaktören för att låntagaren har en huvudsakligen ensidig rätt att säga upp parternas avtal med eventuell förlust för långivaren.³ Ränteskillnadsersättningen enligt dagens regler är asymmetrisk, det vill säga rätten till ersättning tillfaller endast bolåneaktören, inte låntagaren. Låntagaren måste alltså betala om banken förlorar på en förtida uppsägning av ett lån med bunden ränta men får inte betalt om bolåneaktören vinner på detsamma. Det

¹ En ränteswap innebär en överenskommelse mellan två aktörer om att under en bestämd tidsperiod utbyta ränteflöden.

² Finansinspektionen anser att den ersättning som bäst speglar den direkta kostnaden skillnaden mellan den swapränta som gällde när räntebindingstiden avtalades, med en löptid motsvarande räntebindingstiden, och den swapränta som gäller när förtidsbetalningen sker, med en löptid motsvarande den återstående räntebindingstiden på krediten.

³ Det finns undantag från ensidigheten. Exempelvis kan långivaren säga upp krediten om säkerheten har försämrats kraftigt.

faktum att rätten att säga upp avtalet är ensidig kan dock möjligen väga upp frånvaron av symmetri i rätten till ersättning.

Ränteskillnadsersättning kan ibland undvikas om bolåneaktören tillåter låntagaren att göra ett så kallat säkerhetsbyte. Ett säkerhetsbyte innebär att en låntagare som köper en ny bostad, i stället för att säga upp ett bolån, låter den nya bostaden bli säkerhet för ett befintligt bolån. Såvitt utredningen känner till medger bolåneaktörer ofta sådana säkerhetsbyten. Det innebär alltså att även om en lagstadgad rätt att göra ett säkerhetsbyte, och därigenom slippa betala ränteskillnadsersättning, inte finns så är detta i någon mån praxis när personer som har lån med längre räntebindingstider flyttar.

Att införa en lagstadgad rätt för låntagaren att under kreditens löptid byta säkerheten för lånet från en bostad till en annan skulle innebära något helt nytt i det svenska regelverket och utgöra ett väsentligt ingrepp i parternas avtalsfrihet. Utredningen uppfattar vidare att det skulle kunna störa integriteten i bolåneaktörernas kredit- och säkerhetsbedömningar. Vi ser dessutom praktiska utmaningar med att införa en rätt till säkerhetsbyte. Bland annat vore det svårt att närmare ange villkoren för vilka bostäder som bolåneaktören skulle vara tvungen att acceptera som ny säkerhet för lånet. Vi tror mot den bakgrunden inte att införandet av en lagstadgad rätt för låntagarna att göra ett säkerhetsbyte är ett bra sätt att reformera reglerna om ränteskillnadsersättning.

En rätt till gäldenärsbyte skulle innebära att en person som köper en viss bostad också skulle kunna ha en rätt att överta de bolån som lämnats till den tidigare ägaren av bostaden och där bostaden tjänar som säkerhet för lånet. Även gäldenärsbyten verkar förekomma i praktiken, även om dessa såvitt utredningen känner till i så fall är mindre vanligt förekommande än säkerhetsbyten.

Vad gäller möjligheten att införa regler som ger köparen av bostaden en rätt till ett gäldenärsbyte gör sig liknande utmaningar som för ett säkerhetsbyte gällande. Bland annat bedömer vi att det vore mycket svårt att på ett bra och rättssäkert sätt ange de närmare villkoren för vilka nya personer som skulle ha rätt att inträda som gäldenär för befintliga bolån. Det vore nämligen otänkbart att rätten till ett gäldenärsbyte skulle vara helt oberoende av den nye gäldenärens ekonomiska förutsättningar och andra personliga förhållanden. Vi bedömer därför att det inte är aktuellt att lägga fram något förslag om en rätt till gäldenärsbyte för låntagare.

Att ändra reglerna för ränteskillnadsersättning kan även få negativa effekter för låntagarna. En förlorad eller inskränkt rätt till ränteskillnadsersättning kan leda till att bolåneaktörerna tar höjd för detta i sin räntesättning, vilket alltså kan höja räntenivåerna på de längre bindningstiderna. Detta skulle i sin tur riskera att drabba låntagare med bundna räntor i stället för dem som vill säga upp ett avtal om räntebindning. Möjligen finns det även fördelar i att kostnaden för en bunden ränta i sin helhet representeras av räntenivån.

Vidare skulle det för vissa alternativ för utformningen av ränteskillnadsersättningen kunna bli väldigt kostsamt för bolåneaktörer att sänka den rörliga ränta som erbjuds kunderna, eftersom många av de befintliga kunderna skulle kunna bli opportunistiska och byta till den nya lägre rörliga räntan utan att behöva betala ersättning för uppsägningen av lånen med bundna räntebindningstider. Detta skulle i sin tur kunna resultera i en mer stelbent räntesättning.

Att en ränteskillnadsersättning ska betalas i vissa situationer är alltså rimligt. Icke desto mindre ser utredningen ett möjligt behov av en modifierad ränteskillnadsersättning. Ett skäl att ändra reglerna är om ränteskillnadsersättningen i för stor utsträckning motverkar låntagarnas vilja att använda längre räntebindningstider, vilket är något som såväl Finansiella stabilitetsrådet (Kommittén för finansiell stabilitet, 2021) som Europeiska kommissionen (2014) pekar på. Detta är särskilt bekymmersamt vad gäller låntagare som har små marginaler i sin hushållsekonomi och som därför behöver förutsebara framtida ränteutgifter. Utredningen har därför valt att formulera några principer som vi anser vore ändamålsenliga för en rimlig ränteskillnadsersättning för förstagångsköpare.

Principer för en förbättrad ränteskillnadsersättning

Utredningen ser att det vore skäligt med en reformerad ränteskillnadsersättning för att dels stärka förstagångsköparens konsumentskydd, dels göra marknaden för längre räntebindningstider mer transparent och effektiv. Ett ökat nyttjande av långa räntebindningstider skulle öka förutsebarheten vad gäller ränteutgifter och möjligen även kunna sänka trösklarna till den ägda marknaden för förstagångsköpare. En sådan ändrad ränteskillnadsersättning bör då uppfylla vissa principer för att vara ändamålsenlig för förstagångsköparens behov.

Ränteskillnadsersättningen bör vara så låg som möjligt

Av konsumentskyddsskäl bör ränteskillnadsersättningen vara så låg som möjligt. Ersättningen ska dock ge bolåneaktören skälig ersättning för kostnader kopplade till uppsägningen och konstruktionen ska motverka oönskat opportunt beteende från låntagaren.

Ränteskillnadsersättning bör inte påverkas av kreditriskpremien

Förstagångsköpare har inte sällan ett, relativt andra grupper, dåligt förhandlingsläge när de tecknar bolån. Det är därför ett rimligt antagande att förstagångsköpare i genomsnitt betalar en högre ränta än den genomsnittliga låntagaren; de betalar alltså en högre kreditriskpremie. När ränteskillnaden beräknas jämförs i dag den individuellt förhandlade räntan med en schablon för avkastningen vid en alternativ placering. Detta kan innebära att förstagångsköpare får betala en högre ränteskillnadsersättning än andra, trots att bolåneaktörens kreditrisk försvinner i samband med att lånet löses. En reformerad ränteskillnadsersättning bör inte missgynna personer med en högre kreditriskpremie.

Beräkningsmetoden ska vara så enkel och transparent som möjligt och ge begripliga och rimliga resultat över tid

Av konsumentskyddsskäl ska det vara så enkelt som möjligt att förstå villkoren för ränteskillnadsersättning och överblicka konsekvenserna av att använda längre räntebindingstider.

Ett lån där en räntebinding har sänkt kalkylräntan ska, vid uppsägning, kunna leda till ny kreditprövning

I de fall en viss räntebindingstid har varit en förutsättning för en viss storlek på lånet bör en ny kreditprövning vara en förutsättning för att få lägga om lånet med annan räntebindingstid.

Utredningens ställningstagande

Utredningen lägger inget förslag på ändrade regler för ränteskillnadsersättning. Skälen är utredningens begränsning i resurser och tid. Finansinspektionen har gjort en hemställan om ändrad beräkning av ränteskillnadsersättning. Om förslaget i Finansinspektionens hemställan uppfyller de principer som beskrivits ovan bör förslaget stärka förstagångsköparens ställning på bolånemarknaden genom att underlätta användandet av bolån med längre räntebindingstider och därmed minska risken för både låntagaren och långivaren. Utredningen ser dessutom en potentiell sekundär effekt på den använda kalkylräntan, där bolåneaktörer kan komma att sänka kalkylräntan på bolån med längre räntebindingstider. Detta kan i sin tur, beroende på om priserna på bostäder påverkas eller inte, sänka den andra tröskeln.

11 Konsekvensanalys

Möjligheten att ta startlån med hjälp av den statliga garantin kommer att få konsekvenser på bland annat hushållens boendesituation och skuldsättning, bostadsmarknaden, bolåneaktörernas verksamhet, statens finanser och hushållens belåning. Dessa och övriga tänkbara konsekvenser beskrivs i detta kapitel. Konsekvenserna beskrivs som en jämförelse mellan utredningens förslag jämfört med nollalternativet. Vissa detaljer i förslagets utformning konsekvensbeskrivs specifikt. När det gäller alternativa förslag eller alternativ utformning av vårt förslag beskrivs vägvalen som gjorts i respektive förslagskapitel, kapitel 7–10.

Utöver vad som följer av kraven på konsekvensutredning enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, listas nedan de konsekvenser som utredningen ska bedöma enligt direktiven. Där framgår att vi särskilt ska konsekvensbeskriva hur åtgärderna

- främjar hållbar skuldsättning,
- påverkar förstagångsköparens betalningsförmåga och finansiella motståndskraft utifrån ett konsumentskyddsperspektiv,
- minimerar riskerna för samhällsekonomin i stort,
- påverkar bostadsmarknadens och arbetsmarknadens funktionsätt, och
- medför risken för högre priser, inklusive de fördelningseffekter som detta kan medföra.

Utredningen ska också analysera

- vilka fördelningseffekter förslagen skulle få för hushållen i olika delar av landet uppdelat på till exempel ålder, utlands- och svensk-

födda, kön, hushåll med och utan barn, inkomst, befintliga bostadsägare respektive nya bostadsköpare,

- konsekvenserna för de hushåll som efterfrågar samma typ av bostäder som förstagångsköparna; dessa konsekvenser ska särskilt beaktas.

Utredningen ska vidare bedöma och redovisa

- förslagens förenlighet med EU-rätten, särskilt statsstödsreglerna
- barnrätts- och ungdomsperspektivet samt konsekvenser av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- de konsekvenser utredningens förslag kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att uppnå det nationella jämställdhetspolitiska målet samt för att motverka boendesegregationen.

De offentligfinansiella effekterna av våra förslag ska beräknas, inklusive kreditrisken för staten. Om förslagen innebär kostnader för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas.

Detta kapitel inleds med en genomgång av startlånets påverkan på bostadsmarknaden i termer av sänkta trösklar för förstagångsköpare samt risk för prispåverkan. Detta leder oss sedan vidare till effekter på hushållens skuldsättning och statens finanser. Därefter följer konsekvenser för den föreslagna garantimyndigheten och övriga konsekvenser.

11.1 Teoretiskt ramverk

För att kunna analysera och beskriva startlånets konsekvenser på bostads- och kreditmarknad har utredningen slagit fast ett teoretiskt ramverk. I det beskrivs vad som utgör positiva respektive negativa konsekvenser av förslagen och även vissa orsaks- och påverkanssamband mellan vissa förhållanden. Genom ramverket kan vi ange förutsättningarna för den vidare analysen av såväl positiva som negativa konsekvenser av förslagen.

11.1.1 Önskat och oönskat användande

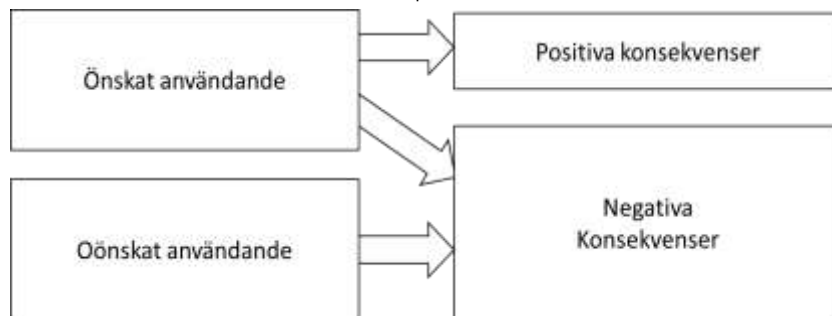
Startlånet syftar till att förkorta sparandetiden för förstagångsköpare som vill köpa en primär bostad. När så sker ger startlånet positiva konsekvenser. Startlånet kan dessvärre även leda till negativa konsekvenser, vilka behöver ställas mot de positiva.

Med startlånet förkortas sparandetiden, vilket för vissa kommer att leda till att de *kommer över trösklarna* och kan köpa en ägd bostad. Detta är den önskade positiva konsekvensen av startlånet. Men även om effekten på förstagångsköparens sparandetid är önskad och bedöms som positiv så för den med sig konsekvenser som i vissa fall är oönskade och negativa. Dessa negativa konsekvenser har i vissa fall kunnat begränsas genom startlånets konstruktion, medan andra logiskt sett följer av själva åtgärden och därmed inte går att undvika. Möjligheten att få bolån som överstiger bolånetaket kommer exempelvis med största sannolikhet att öka förstagångsköparens skuldsättning.

Det kan också på kort sikt även finnas personer som inte behöver startlånet, eftersom de redan har möjlighet att kunna köpa en bostad. I vissa fall kan de då nyttja startlånet för att få en starkare köpkraft. Om så sker är det ett oönskat användande som inte leder till någon positiv effekt, eftersom dessa individer redan var över tröskeln. Precis som det önskade användandet kommer dock även det oönskade användandet att leda till negativa konsekvenser.

Figur 11.1 Önskat och oönskat användande och dess konsekvenser

Figuren visar schematiskt att det önskade användandet leder till såväl positiva som negativa konsekvenser medan det oönskade inte bidrar till startlånets positiva konsekvenser



Sammanfattningsvis leder såväl det önskade som det oönskade användandet av startlånet till negativa konsekvenser, exempelvis påverkan på bostadspriserna. Det är dock enbart det önskade användandet som leder till startlånets positiva konsekvenser. Förhållandet presenteras schematiskt i figur 11.1.

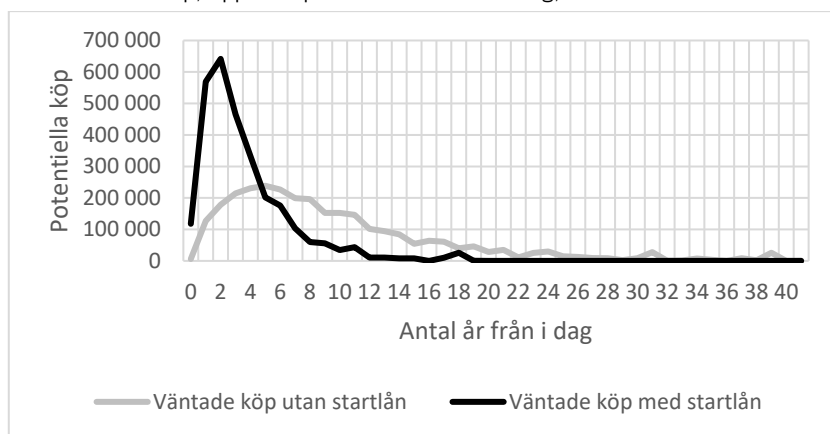
Distinktionen mellan önskat och oönskat användande är relevant för de konsekvenser som väntas uppkomma. Ju större oönskat användande startlånet har, desto större är de negativa konsekvenserna i förhållandet till de positiva. Därmed kan startlånet och dess konstruktions ändamålsenlighet och effektivitet bland annat förstås genom en bedömning av önskat och oönskat användande. Av denna anledning ges frågan om huruvida personer som inte behöver startlånet kommer att nyttja startlånet ett stort utrymme i avsnittet om hur startlån påverkar köpkraften.

11.1.2 Kort och lång sikt

Startlånet bidrar till att förstagångsköpare kan tidigarelägga sitt bostadsköp. Detta kan på kort sikt innebära att det initialt är fler förstagångsköpare som vill träda in på den ägda marknaden än vad det skulle ha varit utan startlån.

Figur 11.2 Tidigarelagda köp med startlån

Diagrammet visar dagens potentiella förstagångsköparens möjliga köp, uppdelat per år från och med i dag, med och utan startlån



Källa: Egna beräkningar.

Eftersom detta är tidigarelagda köp innebär de inte på längre sikt fler bostadsköp, eftersom varje inträde som tidigarelagts är ett senare inträde som uteblir, vilket illustreras i figur 11.2.

Notera att ytorna under respektive linje, vilken summerar antalet potentiella förstagångsköp, är lika stor men har sin tyngdpunkt vid olika tidpunkter. När det tidigareläggande som startlånet innebär och den efterföljande nedgången har ägt rum borde antalet förstagångsköpare återigen stabiliseras.

På lång sikt kan dock startlånet komma att ändra köparens preferenser. Det är till exempel möjligt att vissa förstagångsköpare, som såg det som omöjligt att spara till en kontantinsats och därför inte sparade, med ett startlån ser det som möjligt och därför sparar. Sådana förstagångsköpare betraktas som *tillkommande* – de hade inte tagit steget in på den ägda bostadsmarknaden utan startlånet. *Tillkommande* förstagångsköpare är en potentiell positiv effekt med startlånet.

11.1.3 Analys i tre steg

En potentiell negativ konsekvens med startlånet på kort sikt är att startlånet ökar köpkraften för förstagångsköpare, vilket i sin tur kan leda till stigande bostadspriser. Denna negativa konsekvens minskar själva nyttan med startlånet, eftersom stigande priser höjer trösklarna till den ägda marknaden. Startlånets positiva effekt måste därmed studeras i ljuset av eventuella stigande bostadspriser.

Även andra effekter, till exempel hushållens skuldsättning, kan komma att påverkas av stigande priser. Därför måste konsekvensanalysen inledas med en analys av startlånets prispåverkan. När prispåverkan är fastställd kan startlånets positiva konsekvenser bedömas, det vill säga hur många som potentiellt kan tidigarelägga sitt inträde på den ägda bostadsmarknaden eftersom de kan spara till kontantinsatsen inom rimlig tid.

När antalet förstagångsköpare som potentiellt hjälps över tröskeln har beräknats kan det faktiska användandet uppskattas. I detta steg behöver det ovan beskrivna längre perspektivet antas. Därför skattas även hur många förstagångsköpare som förväntas tillkomma på grund av startlånet. Utifrån det faktiska användandet på lång och kort sikt kan slutligen konsekvenser för skuldsättning och de statliga finanserna uppskattas.

Att vissa av startlånets konsekvenser påverkar andra konsekvenser innebär att konsekvensanalysen behöver följa en viss systematik och genomföras i tre steg:

1. Prispåverkan beräknas först, eftersom den påverkar såväl startlånets positiva effekt som startlånets konsekvenser för hushållens skuldsättning.
2. Utifrån prispåverkan kan startlånets positiva effekt beräknas, det vill säga antalet förstagångsköpare som får en förkortad sparandetid.
3. Slutligen beräknas det faktiska användandet på lång och kort sikt. Detta utgör underlag för att kunna uppskatta konsekvenserna för hushållens skuldsättning samt statens finanser.

11.1.4 Analys av tre olika mängder

De tre olika stegen utgår ifrån analyser av olika mängder. Nedan beskrivs dessa mängder och hur de hänger ihop.

Den första analysen handlar om hur *potentiella förstagångsköpare*s köpkraft ökar på grund av startlånet och syftar till att förstå hur prisbildningen påverkas av startlånet. Eftersom potentiella förstagångsköpare kan påverka prisbildningen utan att faktiskt genomföra ett köp, exempelvis genom att lägga ett bud på en bostad de sedan inte köper, är det hela gruppen *potentiella förstagångsköpare* som utgör underlaget för denna analys – inte bara de som förväntas använda startlånet.

Resultatet från analysen, det vill säga den prispåverkan som väntas uppstå, är en av de konsekvenser som behöver belysas men det utgör också ett ingångsvärde för nästkommande analyser. Detta resonemang bottnar i mikroekonomisk teori om hur efterfrågekurvan är uppbyggd av de enskilda konsumenternas reservationspriser. Eftersom de faktiska reservationspriserna beräknas måste antaganden om ackumulerat sparkapital göras.

Den prispåverkan som skattas appliceras sedan i den andra analysen, som resulterar i en beräkning av hur många *firstagångsköpare som potentiellt är över tröskeln*. I analysen ställs de potentiella förstagångsköparna inför de två trösklarna, huruvida de kan spara ihop till kontantinsatsen inom rimlig tid och om de har ekonomiska förut-

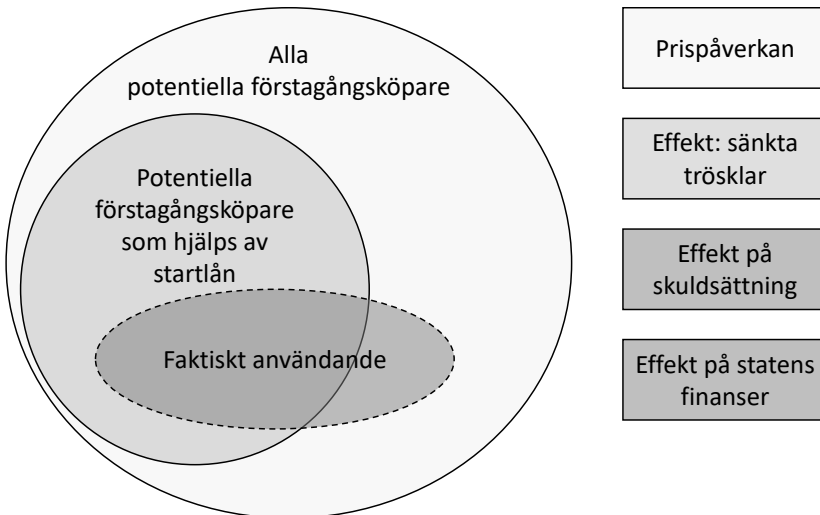
sättningar att få ett bolån på resterande 85 procent (95 procent med startlån).

Här jämförs förstagångsköparens situation med och utan startlån och de förstagångsköpare som hjälps över trösklarna med startlånet identifieras. Dessa är en delmängd av alla potentiella förstagångsköpare.

I den tredje och sista analysen uppskattas hur många som väntas nyttja startlånet årligen. Detta är en delmängd av alla potentiella förstagångsköpare och kommer troligen mestadels att omfatta sådana personer som inte kunnat köpa en bostad utan startlånet, men den kan även omfatta personer som inte behövde startlånet. Det årliga användandet av startlånet används som underlag för beräkningen av hur stora belopp garantimyndigheten kommer att garantera årligen samt totalt utestående garanterade belopp. Det årliga användandet av startlån ligger även till grund för skattningen av hur mycket skuldsättningen kan komma att öka i och med startlånet.

Figur 11.3 Tre olika mängder som beräknas i analysen och deras syfte

Vennendiagrammet visar att potentiella förstagångsköpare som hjälps av startlån är en delmängd av alla förstagångsköpare och att faktiskt användande är en delmängd av sådana som hjälps och inte hjälps. Figuren visar även vilka delmängder som används för de olika analyserna



De tre mängderna som de tre analyserna resulterar i förhåller sig till varandra enligt venndiagrammet i figur 11.3. Vid analysen av prispåverkan analyseras först alla potentiella förstagångsköpare. För att beräkna startlånets positiva effekt identifieras sedan potentiella förstagångsköpare som bedöms behöva startlån, vilket är en delmängd av alla potentiella förstagångsköpare. Vid analysen av hushållens skuldsättning och statens finanser beräknas slutligen det faktiska användandet, vilket också är en delmängd av alla potentiella förstagångsköpare.

11.2 Dataunderlag

De två första analyserna genomförs med hjälp av en databas som upprättats med data från Statistiska centralbyrån (SCB). Databasen omfattar hela befolkningen i Sverige och innehåller information om befolkningens ekonomiska förutsättningar i form av inkomstklass, demografisk tillhörighet i termer av åldersgrupp och kön samt i vilken kommun de är folkbokförda i. Varje kombination av inkomstklass, åldersgrupp, kön och kommuntillhörighet bildar en *analysenhet* i databasen. Varje analysenhet omfattar därmed personer med vissa förutsättningar på den ägda bostadsmarknaden utifrån en kombination av kommuntillhörighet, inkomst och ålder. Variabeln kön styr inte individens ställning på bostadsmarknaden men används för att segmentera resultaten. Databasen avser 2019 men beräkningar har även gjorts för 2016–2018 för att säkerställa att resultaten är konsistenta över tiden.

11.2.1 Förstagångsköpare och nyckeltal

Med hjälp av det ovan nämnda dataunderlaget skattas varje analysenhets förutsättningar att köpa bostad på den lokala ägda marknaden. Detta sker genom följande antaganden för varje person i analysenheten:

- återbetalningsförmågan vid långivning avgörs av inkomsten,
- ett förväntat årligt sparande avgörs av inkomsten,
- ett förväntat ackumulerat sparkapital avgörs av inkomsten tillsammans med åldern,

- prisnivån på de bostäder som individen behöver kunna betala för avgörs av kommundillhörigheten.

För varje analysenhet framgår antalet personer som klassificeras som potentiella förstagångsköpare kontra sådana som redan bedöms vara inne på den ägda marknaden. Potentiella förstagångsköpare som klassificeras enligt nedan:

- personer över 20 år som *antingen*
- är hemmavarande vuxna barn, *eller*
- i dag inte bor i äganderätt eller bostadsrätt.

Som klassificeringen visar saknar vi historik om tidigare ägande. Nuvarande boendesituation bedöms dock vara en tillräckligt bra indikator för analysen, dels för att många stannar på den ägda bostadsmarknaden när de väl klivit in där, dels för att startlånet även ges till de som ägt en bostad för mer än 10 år sedan. Vi är dock medvetna om att en del personer bor i ägt boende med andrahandskontrakt och därmed ser ut att äga sitt boende, men att dessa i själva verket är hyresgäster. Detta är ett problem med statistiken över hushållens boende och något vi endast kan hoppas blir bättre med ett framtida bostadsrättspantsregister.

11.2.2 Bostadspriser

Vid beräkningen av startlånets effekt jämförs förstagångsköparens köpkraft med priset på bostäder på den lokala marknaden. Utredningen har använt statistik över bostadspriser från Svensk Mäklarstatistik och beräkningen avser en genomsnittlig enrumslägenhet i den aktuella kommunen.

Det genomsnittliga priset på just en enrummare har använts för att det är den minsta bostad som med säkerhet försörjer en individ med bostad. Vissa individer vill visserligen bo tillsammans med andra och kommer då troligen att kunna betala mindre per person om de köper en tvårummare tillsammans än om de köper varsin enrummare. Detta då köpeskillingen för en tvårummare i de flesta fall är lägre än den totala köpeskillingen för två enrummare. Men om vi räknade att varje person bara behövde ha råd med en halv tvårum-

mare skulle vi vara allt för optimistiska vad gäller dem som vill bo själva.

Att utredningen har använt just det genomsnittliga priset har också sina skäl. Det finns visserligen bostäder som kostar mindre än en genomsnittlig bostad i en kommun. Men dessa bostäder är begränsade i antal och ofta belägna i kommunens mindre attraktiva områden. På samma sätt som vissa förstagångsköpare kommer att vara villiga att köpa bostäder i det lägre prissegmentet kommer andra att vilja köpa i det övre prissegmentet. Eftersom genomsnittliga priser är en sammanvägning av alla prissegment speglar de därmed båda segmenten bäst. Om vi utgår från en bostad som ligger under genomsnittspriset skulle vi gravt överskatta antalet förstagångsköpare som har råd att köpa en bostad, och vi vill vara realistiska kring vilka priser som förstagångsköpare faktiskt möter på bostadsmarknaden. Det kan samtidigt påminnas om att startlånet har ett maxbelopp som gör att startlånet är av avtagande betydelse vid köp av bostäder i det övre prissegmentet.

I kommuner med få bostadsrätter finns inte alltid tillräckligt många sålda enrummare för att utgöra statistikunderlag. Då har priset på större bostäder använts. Har allt för få bostadsrätter sålts har vi i stället använt priset för ett genomsnittligt småhus, eftersom sådana finns i alla kommuner. Detta gör att jämförelserna mellan kommuner haltar något, men de speglar å andra sidan verkligheten där vissa kommuner nästan helt saknar mindre bostadsrätter och där förstagångsköparens första bostad därmed behöver vara en större bostad.

Dataunderlaget med bostadspriser innehåller även information om genomsnittliga avgifter till bostadsrättsföreningen. Statistikleverantören, *Svensk Mäklarstatistik*, varnade dock för att den statistiken inte var helt tillförlitlig på grund av möjliga systematiska inmatningsfel. På grund av detta har uppgifter om avgifter till bostadsrättsföreningen från dataunderlaget inte använts; i stället har denna avgift schablonberäknats till 25 000 kronor per år för en enrumslägenhet.

11.2.3 Beräkning av sparande

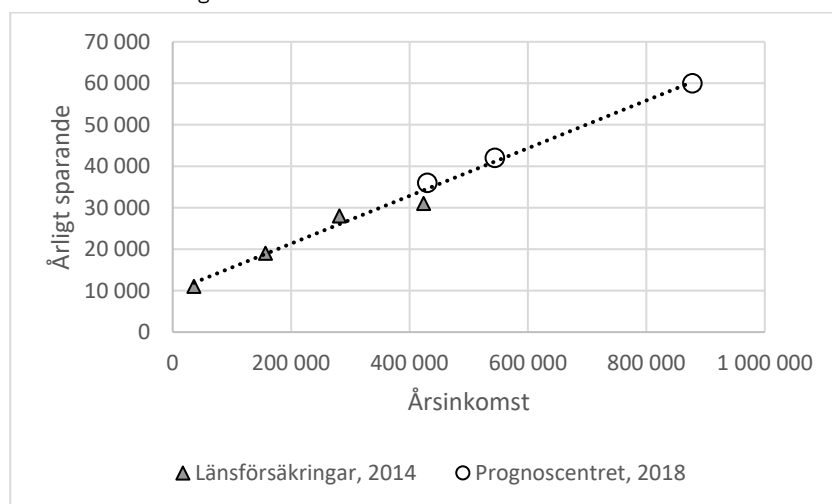
Någon statistik om individers förmögenhet eller sparande finns inte i något register, och därför kan befolkningens faktiska egna kapital i förhållande till behovet av eget kapital för att få bolån inte jämföras.

Detta är en avsevärd brist i den offentliga statistiken och något som märkbart försvårar alla typer av analyser av bostadsmarknaden. Vi hoppas att detta blir bättre i framtiden i och med att frågan utreds av *Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder* (Fi2021:02).

Hushållens sparande finns dock kartlagt i ett flertal undersökningar, se avsnitt 3.1.12. Här nyttjas specifikt studien av Länsförsäkringar (2014) samt en studie som konsultföretaget Prognoscenteret (2018) gjort på uppdrag av bostadsföretaget HSB. Valet av dessa två studier beror på att de presenterar sparande i förhållande till inkomsten. När dessa två undersökningar läggs samman framträder ett relativt linjärt samband mellan inkomst och sparande, se figur 11.4. Detta samband har använts för att schablonberäkna inkomsttagarnas möjlighet att löpande spara till kontantinsatsen.

Figur 11.4 Angivet årligt sparande i kronor utifrån inkomstgrupper, två studier

Diagrammet visar sambandet mellan inkomstnivå och sparande enligt två olika studier



Källa: SCB, Prognoscenteret 2018, Länsförsäkringar 2014, egna beräkningar.

Enkelt beskrivet är svenskarnas sparande som andel av inkomsten regressivt. I genomsnitt sparar inkomsttagare en grund om ungefär 10 000 kronor per år. Utöver det ökar varje inkomsttagares årliga sparande med ungefär sex procent av årslönen. Sålunda sparar per-

soner med lägre inkomst i genomsnitt en större andel av inkomsten, medan personer med högre inkomst sparar en mindre andel.

Med hjälp av det genomsnittliga sparandet som kan antas för personer med olika inkomster har vi schablonberäknat hur lång tid det skulle ta för en individ att spara ihop till insatsen utan respektive med startlån, med nuvarande inkomst. Hur lång tid det tar att spara till insatsen för en bostad kallar vi sparandetid.

Utredningen har även gjort beräkningar på hur mycket individen *borde ha kunnat spara ihop* om hen sparade på en genomsnittlig nivå i förhållande till sin inkomst sedan 20-årsåldern. Denna beräkning är dock mycket mer osäker, eftersom vi har behövt simulera hur individens inkomstutveckling kan ha sett ut utifrån den nuvarande tillhörigheten av kombinerad åldersgrupp och inkomstgrupp. Beräkningar av individers potentiella sparkapital har använts för att beräkna den aktuella köpkraften. Utredningen har här antagit att sparräntan varit 3 procent och att den nominella löneutvecklingen varit 3 procent.

Sambandet mellan årligt sparande och ackumulerat sparkapital vid en viss ålder har kunnat bekräftas med hjälp av data som vi fått från banken Avanza, och sparkapitalet hos unga vuxna stämmer väl överens med våra skattningar. I Avanzas data minskar dock det genomsnittliga sparkapitalet i de högre åldrarna, där vi har utgått från att det inte beror på ändrat sparande utan på att sparkapitalet förr eller senare nyttjas, exempelvis till ett bostadsköp. Det modellberäknade potentiella ackumulerade sparkapitalet i en grupp har ett starkt statistiskt samband med andelen som äger sin bostad i gruppen, vilket också talar för att skattningen är relevant.

11.2.4 Kreditprövningen i analysen

Bolåneaktörernas stresstest i kreditprövningen avgör om en individ som lyckats spara ihop till hela kontantinsatsen kan få lån till resterande 85 procent av köpeskillingen för en bostad. Vi har i våra beräkningar använt värden från Finansinspektionens rapport *Den svenska bolånemarknaden* (2021a). Där framgår att schablonen för de genomsnittliga levnadsomkostnader som används i kvar-att-leva-på-kalkylen (KALP-kalkylen) är 8 700 kronor per månad och att låntagaren behöver klara en kalkylränta på 6,8 procent i genomsnitt. Kalkylräntan har varit i rörelse under utredningens gång och kan

komma att ha blivit lägre när betänkandet går i tryck. Vid alla räntor appliceras ränteavdraget på 30 procent.

Från en persons bruttoinkomst dras levnadsomkostnaderna samt en schablonkostnad för avgiften till föreningen satt till 25 000 kronor per år. Det kvarvarande beloppet är det som kan användas för att betala räntor och amorteringar kopplat till bolånet. Genom detta belopp kan vi beräkna den maximala belåningen, vilket tillsammans med ackumulerat sparkapital utgör individens köpkraft. När det gäller bostadsköp utan startlån kan den maximala belåningen finansiera 85 procent av bostadens pris; med startlån kan belåningen finansiera 95 procent. Individer som klarar bolåneaktörernas kreditprövning för en enrumslägenhet i hemkommunen anses ha *återbetalningsförmåga*.

Eftersom kalkylräntan är högre än en vanlig faktisk bolåneränta utgör det faktiska kassaflödet ingen begränsning i modellen. Det spelar alltså ingen roll om bolånet tas till 1,5 procent ränta eller 2,5 procents ränta eftersom båda prövas med 6,8 procents ränta i KALP-kalkylen.

11.2.5 Att komma över tröskeln

Utredningen utvärderar startlånets effekt utifrån hur många potentiella förstagångsköpare som *kommer över tröskeln*, alltså som får råd att köpa en bostad, med respektive utan startlån. För att komma över tröskeln behöver en förstagångsköpare ha både den egna kontantin-satsen och en inkomst som gör att hen kan beviljas ett bolån på resterande summa för att komma upp till den köpeskilling som krävs för inträde på den ägda bostadsmarknaden.

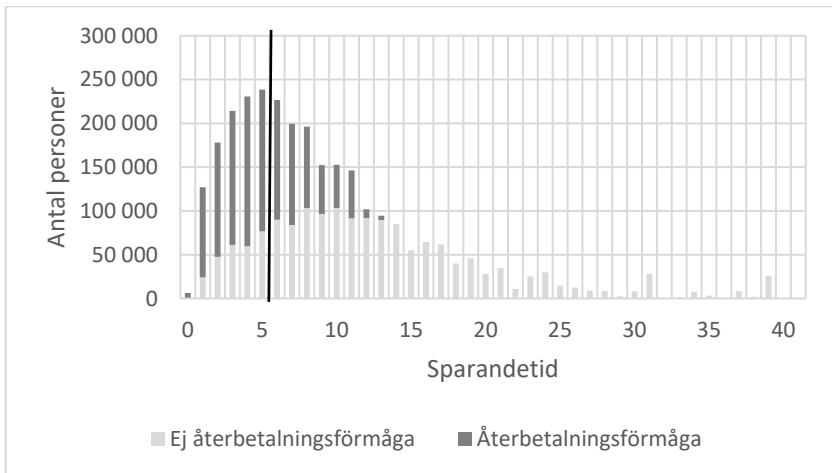
Eftersom det saknas statistik om förstagångsköparnas förmögenhet kan vi inte dra några slutsatser om hur många som är över tröskeln och kan köpa en första bostad – vare sig i nuläget eller med ett startlån. När det gäller köpkraften har vi visserligen gjort ett antagande om potentiellt sparkapital, men ett sådant antagande är inte ändamålsenligt när det gäller att utvärdera startlånets effekt. Att en person *borde* ha kunnat spara till insatsen innebär inte att hen har gjort det, och olika händelser i livet kan göra att ett bosparande måste användas för andra kostnader.

Vi vill inte bedöma om en förstagångsköpare får hjälp av startlånet eller inte utifrån antaganden om personen historiska sparande.

För att utvärdera startlånets effekt antar vi i stället att förstagångsköparen inte har något sparkapital, vilket kan ses som ett *worst case*-scenario. Vi beräknar då vilken sparandetid som behövs om förstagångsköparen börjar spara nu. Vi antar att förstagångsköparen sparar på en genomsnittlig nivå utifrån hens inkomstnivå med målet att kunna köpa en genomsnittlig enrumslägenhet i hemkommunen.

Figur 11.5 Förstagångsköpare relation till trösklarna

Diagrammet visar antal personer utifrån de två trösklarna, återbetalningsförmåga och sparandetid. Linjen anger utredningens gräns för rimlig sparandetid



Källa: Egna beräkningar.

En förstagångsköpare bedöms vara över tröskeln om hen kan spara till kontantinsatsen inom *rimlig tid* och har tillräcklig ekonomi för att få ett bolån (och eventuellt startlån) till den resterande köpeskillingen. Detta kan innebära att startlånets effekt riskerar att över-skattas, där en del av dem som ser ut att ha lång sparandetid i själva verket kan ha tillräckligt kapital, exempelvis från arv, som lån eller gåva från föräldrar, eller annat. Å andra sidan syftar startlånet till att göra förstagångsköpare mer oberoende av tillgången till pengar från arv eller hjälp från exempelvis föräldrar.

Vad som är *rimlig tid* att behöva spara för att ha råd med en bostad är givetvis en öppen fråga. Utredningen har valt 5 års sparandetid som rimlig att förvänta sig att förstagångsköpare ska behöva spara för att ha råd med en bostad. Valet av 5 års sparandetid bottnar dels

i att det bedömts vara en rimlig tidshorisont för en förstagångsköpare, dels i att 5 års sparandetid utgör toppen av en fördelningskurva över förstagångsköparens sparandetid (se figur 11.5) och delar gruppen förstagångsköpare med återbetalningsförmåga i två ungefär lika stora delar.

En förstagångsköpare anses alltså vara *över tröskeln* om hen

- kan spara till kontantinsatsen för en enrumslägenhet med genomsnittligt pris i sin hemkommun på 5 år eller mindre, givet ett genomsnittligt sparande utifrån personens inkomst
- klarar KALP-kalkylen för det aktuella lånet för en enrummare med genomsnittligt pris i hemkommunen.

11.3 Konsekvenser för bostadspriserna

I detta avsnitt beskrivs hur startlånet påverkar köpkraften hos olika grupper på bostadsmarknaden och hur det i sin tur kan komma att leda till en påverkan på prissättningen på ägt boende.

11.3.1 Inledning

En farhåga när det gäller startlån till förstagångsköpare är att den ökade kreditgivningen ska driva upp priserna på bostäder och att detta i sin tur motverkar syftet med startlånet, eftersom högre priser gör det ännu svårare för förstagångsköparna att ta sig in på den ägda marknaden. Det första steget i en analys av prispåverkan är att utvärdera hur köpkraften påverkas av startlånet. Detta sker genom att varje analysenhets reservationspriser beräknas, där reservationspriset antas vara det högsta pris som en förstagångsköpare har råd att betala. Reservationspriset beräknas först utan startlånet och sedan med startlånet, och differensen mellan de två utgör startlånets effekt på reservationspriserna.

Reservationspriserna kan summeras för att ge den totala köpkraft som kan leda till högre priser men de enskilda reservationspriserna tjänar även till att utvärdera startlånets träffsäkerhet, exempelvis genom en analys av inom vilka intervall reservationspriserna ökar eller vilka grupper som får ökad köpkraft.

Syftet med startlånet är som bekant att förkorta sparandetiden för förstagångsköpare. Målgruppen kan därmed sägas vara förstagångsköpare med tillräckliga inkomster för att klara kreditprövningen för ett bolån men otillräckligt eget kapital. Personer med allt för låga inkomster kan inte nyttja startlånet och personer med en större mängd eget kapital kan förvisso nyttja startlånet men är inte dess primära målgrupp. Det är därmed önskvärt att se höjda reservationspriser hos personer med medelhög eller hög inkomst men litet eget kapital och att inte se höjda reservationspriser bland de andra grupperna. Detta illustreras i en matris i figur 11.6, där den aktuella målgruppen bland förstagångsköpare är gråmarkerad.

Figur 11.6 Startlånets primära målgrupp

Schematisk bild över startlånets primära målgrupp utifrån dess inkomst och ackumulerade sparkapital

		Eget kapital		
		Litet	Stort	
Inkomst	Låg	Inte målgrupp: Saknar återbetalningsförmåga		Inte målgrupp: Saknar återbetalningsförmåga
	Medel till hög	Målgrupp		Inte målgrupp: Kan redan köpa bostad

Startlånet är konstruerat med två avgörande egenskaper för att rikta in sig mot den primära målgruppen:

- Startlånet kräver att förstagångsköparen tar ett bolån motsvarande 85 procent av bostadens pris, vilket gör att startlånet inte lönar sig för individer med stort eget kapital som vill maximera sin köpkraft.
- Startlånet har ett maxbelopp, vilket minskar nyttan med startlånet för dem som efterfrågar en dyrare bostad.

Utöver detta samverkar startlånet med den befintliga regleringen på kreditmarknaden, däribland det första och andra amorteringskravet. Det första amorteringskravet säkerställer en förutsägbar amorteringstakt som kan användas för att förutsäga när startlånet kommer att vara återbetalat och därmed den förväntade löptiden på den stat-

liga garantin. Det tillser också att den tid som vilken belåningsgraden ligger över bolånetaket är begränsad. Det andra amorteringskravet minskar startlånet hävstång för grupper som efterfrågar bostäder i en dyrare prisklass och verkar därmed prisdämpande.

11.3.2 Räkneexempel

När förstagångsköpare kan låna upp till 95 procent av bostadens pris är en farhåga att förstagångsköpare med ett stort eget kapital nyttjar startlånet för att få en kraftigt höjd köpkraft. Detta vore olyckligt, eftersom startlånet i så fall skulle nyttjas av en grupp som inte behöver det och då riskerar nyttjandet att vara starkt prisdrivande. Beräkningar visar dock att startlånet inte ger så stor nytta för personer med en större mängd eget kapital. Ett stort eget kapital i kombination med ett i praktiken höjt bolånetak ökar visserligen lånemöjligheten kraftigt, men samtidigt begränsas lånemöjligheten av inkomsten via KALP-kalkylen. För att illustrera detta använder vi ett räkneexempel som presenteras i tabell 11.1.

Exemplet utgår från en person som har 36 000 kronor per månad i bruttolön och därmed ingår i den vanligaste förekommande inkomstklassen bland förstagångsköpare. Detta innebär en årlig bruttoinkomst på 432 000 kronor samt i exemplet en årlig nettoinkomst på 325 000 kronor. Antag att årsavgiften för en enrumslägenhet uppgår till 25 000 kronor samt att levnadsomkostnaderna utöver boendekostnaderna uppgår till 104 400 (Finansinspektionen, 2021a). Utifrån KALP-kalkylen kan personen låna upp till 2,52 miljoner kronor.

Tabell 11.1 Räkneexempel på reservationspriser vid olika mängd eget kapital

Exempel på startlånets effekt på köpkraft beroende på mängden eget kapital. Aktuell begränsning är markerad i ljusgrå ton. Siffrorna i cellerna avser kronor

	Litet eget kapital	Medelstort eget kapital	Stort eget kapital
Eget kapital	200 000	400 000	600 000
Bruttoinkomst	432 000	432 000	432 000
Nettoinkomst	325 176	325 176	325 176
Att lägga på boendet	195 776	195 776	195 776
Utan startlån			
Belåning utifrån KALP-kalkyl	2 522 881	2 522 881	2 522 881
Bolånetak	1 133 333	2 266 667	3 400 000
Skuldkvotstak	1 944 000	1 944 000	1 944 000
Maximal belåning	1 133 333	2 266 667	2 522 881
Begränsat av	Bolånetak	Bolånetak, skuldkvot	KALP-kalkyl, skuldkvot
Köpkraft	1 333 333	2 666 667	3 122 881
Med startlån			
Belåning i KALP-kalkyl	2 642 405	2 642 405	2 642 405
Bolånetak	2 800 000	3 933 333	5 066 667
Skuldkvotstak	1 944 000	1 944 000	1 944 000
Maxtak	2 375 000	2 375 000	2 375 000
Maximal belåning	2 642 405	2 642 405	2 642 405
Begränsat av	KALP-kalkyl, skuldkvot, maxtak	KALP-kalkyl, skuldkvot, maxtak	KALP-kalkyl, skuldkvot, maxtak
Köpkraft	2 814 594	2 814 594	2 814 594
Ökad köpkraft	111 %	6 %	-10 %

Källa: Egna beräkningar.

En sådan belåning överstiger skuldkvotsgränsen i amorteringskravet, och det innebär att låntagaren behöver amortera 3 procent av det totala bolånet per år. Vi konstaterar att den årliga amorteringsutgiften på 75 600 kronor och kalkylräntekostnaden på 120 100 kronor summerar till vad personen i räkneexemplet har att lägga på boendet.

Låt oss nu analysera vad som händer med reservationspriserna vid olika nivåer på eget kapital.

Om personen har 200 000 kronor i eget kapital är personen begränsad av bolånetaket och kan låna 1,13 miljoner kronor till en bostad som kostar 1,33 miljoner kronor. Om personen i stället hade 400 000 kronor i eget kapital begränsar fortfarande bolånetaket, och hen kan enbart låna 2,27 miljoner kronor för en bostad som kostar 2,67 miljoner kronor. Om personen hade 600 000 kronor i eget kapital utgör inte längre bolånetaket någon begränsning; lånet begränsas i stället av KALP-kalkylen. Personen i fråga skulle alltså kunna köpa en bostad som kostar 3,12 miljoner kronor, och tack vare det stora egna kapitalet blir belåningsgraden enbart 81 procent.

Antag nu att denna person är förstagångsköpare och överväger att nyttja startlånet. Om personen hade 200 000 kronor i eget kapital utgjorde bolånetaket en stor begränsning. Med startlånet möjliggör 200 000 kronor ett lån på 2,8 miljoner kronor. Med startlånet begränsas alltså i stället belåningen av KALP-kalkylen och personen kan låna 2,64 miljoner kronor. Ett sådant lån innebär såväl att det andra amorteringskravet träder i kraft som att startlånet slår i maxbeloppet. Startlånet är därför 250 000 kronor medan det vanliga bolånet blir 2,39 miljoner kronor. Eftersom låntagaren måste belåna minst 85 procent av bostaden för att få startlån innebär ett bolån på 2,39 miljoner kronor att bostadens pris inte kan överstiga 2,81 miljoner kronor. Låntagarens reservationspris ökar då med 111 procent, vilket troligen är tillräckligt för att tillgängliggöra den ägda marknaden. Personen får dessutom 27 000 kronor över av sitt egna kapital.

Om personen i stället hade 400 000 kronor i eget kapital utgör inte bolånetaket ett hinder utan det är KALP-kalkylen som avgör lånets storlek, och eftersom bolånet måste uppgå till 85 procent av bostadens pris för att startlån ska få tas kan startlånet inte finansiera en bostad till ett högre pris. Personen med 400 000 kronor i eget kapital kommer alltså att kunna köpa en bostad till samma pris som den med 200 000 kronor i eget kapital. Jämfört med ett köp utan startlån innebär startlånet en köpkraftsökning med 5 procent och personen har 227 000 kronor över, som dock inte kunnat användas för bostadsköpet tillsammans med startlånet.

Om personen i stället har 600 000 kronor i eget kapital blir startlånet relativt oattraktivt. Bolånets totala storlek begränsas fortfarande genom KALP-kalkylen. Utan startlån kan personen köpa en bostad

som kostar 3,12 miljoner kronor men med startlån för 2,81 miljoner kronor – precis som personen med 400 000 kronor och 200 000 kronor i eget kapital. Den stora mängden eget kapital bidrar därmed inte till att höja köpkraften i kombination med startlånet eftersom startlånet kräver en belåningsgrad på minst 85 procent. En rationell köpare som vill maximera sitt reservationspris kommer alltså inte att nyttja startlånet. Det är dock möjligt att en person inte vill maximera sitt reservationspris utan väljer att köpa en billigare bostad, ta startlån och göra något annat med det egna kapitalet. En sådan långivning kommer förvisso inte att vara önskad men den kommer åtminstone inte att driva priserna. Långivningen utgör, ur ett makroekonomiskt stabilitetsperspektiv, inte heller något större problem eftersom personen har över 400 000 kronor i tillgångar som buffert vid sämre tider. Vid beräkningen av ökad köpkraft har vi antagit att analysenheter som får lägre köpkraft med startlånet inte använder det.

11.3.3 Köpkraft vid olika nivåer av inkomst och eget kapital

Exemplen ovan visar hur kravet på 85 procents belåning kan göra att individer med stort eget kapital enbart får liten eller ingen ökning av sin köpkraft med startlånet. Exemplen ovan avser dock effekter vid en viss inkomstnivå; vid högre inkomster kommer KALP-kalkylen att tillåta en större belåning. För att mer tydligt redovisa hur startlånet påverkar olika förstagångsköpare har vi också analyserat olika kombinationer av inkomst och eget kapital i en matris (tabell 11.2) med inkomstnivå på ena axeln och sparkapital på den andra. Matrisen visar hur många gånger reservationspriserna ökar med startlån.

Tabell 11.2 Förändring av reservationspriser vid startlån

Matrisen visar kombinationen inkomstnivå i tusental kronor (på y-axeln) och eget sparkapital avrundat till hundratals tusen kronor (på x-axeln). Siffran i varje cell visar hur många gånger reservationspriset ökar vid startlånet jämfört med köp utan startlån

Förändring av reservationspris, % Inkomst- nivå	eget kapital											
	0	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1 000	
0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
1–19	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
20–39	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
40–59	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
60–79	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0					
80–99	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0				
100–119	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0					
120–139	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0				
140–159	0,8	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0				
160–179	0,8	0,4	0,4	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0				
180–199	1,0	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0			
200–219	1,6	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,4	0,3	0,1			
220–239	2,3	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,3			
240–259	2,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,3		
260–279	3,0	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,4		
280–299	3,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6		
300–319	3,0	1,2	1,2	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	
320–339	3,0	1,3	1,3	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	
340–359	3,0	3,0	1,4	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	
360–379	3,0	3,0	1,5	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	
380–399	3,0	3,0	1,6	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	
400–499	3,0	3,0	1,7	1,0	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	
500–599	3,0	3,0	1,9	1,9	1,2	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	
600–799	3,0	3,0		1,8		1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	
800–999		3,0		1,6	1,6		1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	
1 000+		2,7	2,1		1,5	1,4	1,4	1,1	1,2	1,2	0,8	

Källa: Egna beräkningar.

Vid en jämförelse mellan vilka grupper av förstagångsköpare som får höjda reservationspriser och den uttalade målgruppen i figur 11.6 framträder en relativt stor överensstämmelse. Detta signalerar att startlånet har avsedd effekt, nämligen att det ökar möjligheten att köpa en bostad för dem som begränsas av lång sparandetid medan personer som har en större mängd eget kapital ofta klarar sig bättre utan startlånet.

11.3.4 Maxbeloppet begränsar köpkraften

Maxbeloppet på startlånet bidrar till att hålla nere hur mycket köpkraften ökar med startlånet genom att det begränsar hur stort lån som kan ges givet bolånetaket. En begränsning av köpkraften kan verka såväl negativt, om det förhindrar personer att komma över tröskeln, som positivt, om det minskar köpkraften bland dem som inte behöver startlånet. Frågan är därmed vilka personer som begränsas av maxbeloppet utifrån sina ekonomiska förutsättningar på bostadsmarknaden.

Maxbeloppet gör att förstagångsköparnas reservationspriser blir avtagande med det egna kapitalet. Utan maxbeloppet, men fortfarande förutsatt att startlånet kunde uppgå till 10 procent av priset för bostaden, skulle 400 000 kronor i eget kapital kunna finansiera ett bostadsköp för 8 miljoner kronor. Det kan jämföras med att om ett maxbelopp på startlånet på 250 000 kronor finns, kombinerat med ett eget kapital på 400 000 kronor, kan ett bostadsköp för 4,33 miljoner kronor finansieras.

Tabell 11.3 visar en analys av vilka startlåntagare som begränsas av maxbeloppet. Denna begränsning sker systematiskt för startlåntagare med en inkomst över 400 000 kronor om året och ett eget kapital över 200 000 kronor. Dessa har inkomst och eget kapital som medger ett tillräckligt stort lån för att komma över reservationspriser på 2,5 miljoner kronor. Begränsningen har nästan ingen effekt alls på den önskade målgruppen, det vill säga på dem med litet eget kapital.

Totalt ger dock maxbeloppet bara 0,3 procentenheters lägre prispåverkan, vilket till stor del beror på att det påverkar en grupp för vilken startlånet ändå är relativt oattraktivt. Ett lägre maxbelopp skulle få en större effekt på prisbildningen, men även riskera att göra startlånets mindre relevant i regioner med höga bostadspriser.

En farhåga när det gäller maxbelopp är att det kan komma att fungera prisdrivande i sådana segment av bostadsmarknaden där priserna ligger precis under 2,5 miljoner kronor. Den risken bedömer vi som låg, eftersom startlånet kan användas även till bostäder med ett högre pris (om än inte med ett högre belopp än 250 000 kronor). Om startlånet endast kunde användas för att köpa bostäder som kostar mindre än 2,5 miljoner kronor, skulle den gränsdragningen haft en betydande prisdrivande effekt. Detta eftersom fler förstagångsköpare hade efterfrågat bostäder i det segmentet.

11.3.5 Det andra amorteringskravet begränsar köpkraften

Det andra amorteringskravet som utgår från skuldkvoten ökar amorteringen och därigenom boendeutgifterna vid en belåning som överstiger 4,5 gånger bruttoinkomsten. För personer som överskrider skuldkvotsgränsen blir inkomsten, alltså KALP-kalkylen, mer begränsande och köpkraften hålls nere. Tabell 11.4 visar att det främst är personer med ett eget kapital på över 200 000 kronor som kan ta sådana lån att skuldkvotsgränsen överskrids. På det stora hela agerar därmed amorteringskravet prisdämpande, eftersom det gör startlånet mindre attraktivt för de med stort kapital.

Det andra amorteringskravet drar ner köpkraften markant. I samtliga prisklasser utom för bostäder kring 1 miljon kronor ses en avkylande effekt. I relativa termer är den prisdämpande effekten som störst i de högre prissegmenten, men även de bostäder som har reservationspriser kring 1–2 miljoner kronor kan komma att begränsas av det andra amorteringskravet.

Tabell 11.3 Andel som begränsas av maxbeloppet på startlånet

Matrisen visar kombinationen inkomstnivå i tusental kronor (på y-axeln) och eget sparkapital avrundat till hundratals tusen kronor (på x-axeln). Siffran i varje cell visar hur stor andel vars reservationspriser begränsas av maxbeloppet om de nyttjar startlånet

Andel som begränsas av maxbeloppet på startlånet, %											
	0	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1 000
0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
1–19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
20–39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
40–59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
60–79	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
80–99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
100–119	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
120–139	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
140–159	0,00	0,01	0,02	0,04	0,03	0,02	0,01	0,00			
160–179	0,00	0,01	0,01	0,03	0,03	0,02	0,01	0,00			
180–199	0,00	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,01	0,00	0,00		
200–219	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00		
220–239	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00		
240–259	0,00	0,01	0,02	0,03	0,04	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	
260–279	0,00	0,02	0,02	0,05	0,01	0,07	0,02	0,01	0,01	0,00	
280–299	0,00	0,02	0,00	0,02	0,02	0,05	0,04	0,03	0,01	0,00	
300–319	0,00	0,01	0,00	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00
320–339	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
340–359	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
360–379	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
380–399	0,00	0,00	0,04	0,03	0,04	0,00	0,03	0,01	0,00	0,01	0,01
400–499	0,00	0,00	0,96	0,96	1,00	0,98	0,98	0,78	0,94	0,91	0,54
500–599	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99	0,97
600–799	0,00	0,00		1,00		0,99	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98
800–999		0,00		1,00	1,00		0,99	1,00	1,00	1,00	0,99
1 000+		1,00	1,00		1,00	1,00	1,00	0,99	0,97	0,96	0,96

Källa: Egna beräkningar.

Totalt sett innebär det andra amorteringskravet att köpkraftsökningen med startlånet hålls nere, motsvarande 1,5 procentenhet. Det är dock svårt att veta hur stor andel av förstagångsköpare som har mer än 200 000 kronor i eget kapital. Utifrån modellberäknat potentiellt ackumulerat sparkapital skulle gruppen vara drygt 800 000 personer men givet att många förstagångsköpare kan få eller får låna pengar av föräldrar eller släktingar kan gruppen med ett stort eget kapital vara ännu större.

Det andra amorteringskravet påverkar vissa grupper med eget kapital under 200 000 kronor. Som framgår av tabell 11.4 begränsas vissa av de med ungefär 100 000 kronor eget kapital och en bruttoinkomst på 300 000–339 000 kronor. Denna grupp kan sägas ingå i den målgrupp som startlånet syftar till att hjälpa och det blir därmed en negativ konsekvens av det andra amorteringskravet. Denna grupp bedöms utifrån modellberäknat ackumulerat sparande kunna bestå av cirka 60 000 personer.

Utredningen har övervägt att föreslå att startlånet ska undantas vid beräkning av skuldkvoten enligt det andra amorteringskravet, men vi har beslutat att inte lägga fram ett sådant önskemål. Även om förekomsten av det andra amorteringskravet begränsar vissa specifika grupper som utredningen inte önskar begränsa har det en uppskattningsvis stor avkylande effekt på startlånets prispåverkan. Detta ser vi som något positivt. När de två effekterna ställs emot varandra blir nettoeffekten för antalet förstagångsköpare som lyfts över tröskeln i princip oförändrad men med en oönskad ökning av köpkraften motsvarande ytterligare 5 procentenheter.

Tabell 11.4 Andel som begränsas av det andra amorteringskravet

Matrisen visar kombinationen inkomstnivå i tusental kronor (på y-axeln) och eget sparkapital avrundat till hundratals tusen kronor (på x-axeln). Siffran i varje cell visar andel som begränsas av amorteringskravet

Andel som begränsas av det andra amorteringskravet vid startlån											
	0	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1 000
0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
1–19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
20–39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
40–59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
60–79	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
80–99	0,00	0,02	0,05	0,06	0,04	0,02	0,00				
100–119	0,00	0,02	0,04	0,06	0,04	0,02	0,01				
120–139	0,00	0,01	0,03	0,05	0,04	0,02	0,01	0,00			
140–159	0,04	0,05	0,08	0,08	0,06	0,03	0,01	0,00			
160–179	0,00	0,06	0,09	0,16	0,12	0,08	0,09	0,01			
180–199	0,00	0,06	0,06	0,10	0,11	0,09	0,05	0,03	0,00		
200–219	0,00	0,04	0,08	0,09	0,12	0,11	0,06	0,04	0,00		
220–239	0,00	0,04	0,04	0,08	0,08	0,09	0,06	0,04	0,01		
240–259	0,00	0,02	0,03	0,06	0,08	0,07	0,04	0,03	0,01	0,00	
260–279	0,00	0,03	0,03	0,06	0,03	0,09	0,03	0,02	0,01	0,00	
280–299	0,00	0,03	0,01	0,05	0,05	0,07	0,05	0,04	0,02	0,00	
300–319	0,00	0,38	1,00	0,36	0,45	0,35	0,26	0,17	0,12	0,04	0,00
320–339	0,00	0,93	1,00	0,94	0,90	0,89	0,79	0,77	0,68	0,33	0,01
340–359	0,00	0,00	0,99	0,98	0,98	0,96	0,96	0,90	0,92	0,83	0,21
360–379	0,00	0,00	0,99	1,00	0,99	0,97	0,99	0,98	0,97	0,95	0,56
380–399	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98	0,98	0,97	0,68
400–499	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99	1,00	0,90
500–599	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99	0,96
600–799	0,00	0,00		0,99		0,99	1,00	0,99	0,98	0,98	0,94
800–999		0,00		0,89	0,00		0,99	1,00	0,99	0,99	0,93
1 000+		0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,72	0,70	0,88	0,66

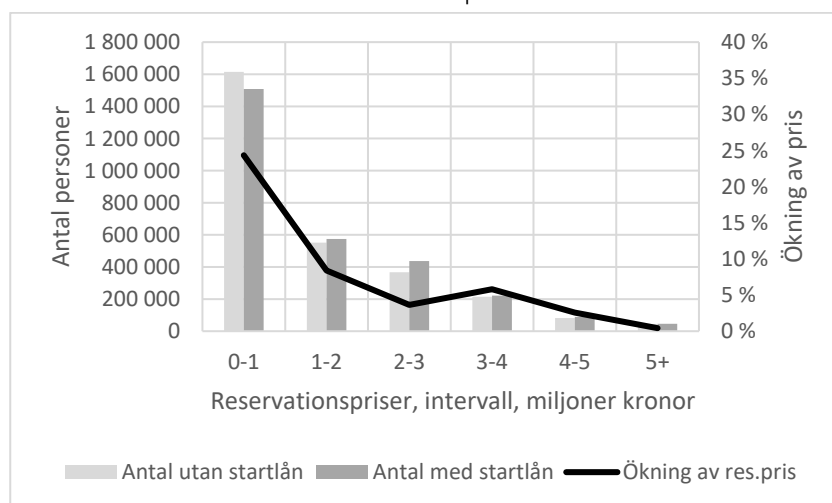
Källa: Egna beräkningar.

11.3.6 Ökade reservationspriser i olika prissegment

Med startlånet minskar antalet potentiella förstagångsköpare som har ett reservationspris på under 1 miljon kronor med cirka 106 000 individer. Samtidigt ökar antalet personer som kan betala upp till 2 miljoner kronor, 3 miljoner kronor respektive 4 miljoner kronor med cirka 22 000, 66 000 respektive 10 000 personer. Antalet som kan efterfråga bostäder som kostar mer än 4 miljoner kronor ökar med cirka 8 000 individer.

Figur 11.7 Ökade reservationspriser och antal förstagångsköpare i olika prissegment

Diagrammet visar antalet förstagångsköpare (på vänsteraxeln) utifrån deras reservationspris i olika intervall med och utan startlån samt hur mycket reservationspriset ökar i relativa tal (höger axel) utifrån det initiala reservationspriset utan startlån



Källa: Egna beräkningar.

Den relativa köpkraftsökningen är som störst hos dem som utan startlån bara kan betala 1 miljon kronor för en bostad; för dem ökar köpkraften med 24 procent. Personer som utan startlån har reservationspriser i något av intervallen 1–2 miljoner kronor respektive 3–4 miljoner kronor får ökade reservationspriser med 9 respektive 7 procent. Personer som utan startlån har reservationspriser i något av intervallen 3–4 miljoner kronor respektive 5 miljoner kronor eller mer får ökade reservationspriser med 4 procent eller mindre. Allt

detta illustreras i figur 11.7. Figuren visar att stora delar av den ökade köpkraften är som störst bland individer som efterfrågar bostäder i det lägre prissegmentet. Detta bedöms som positivt och går i linje med syftet med startlånets utformning.

Som synes ökar reservationspriserna kraftigt i relativt låga prissegment. Det är dock inte säkert att en ökad köpkraft i sådana prissegment räcker till för att säkerställa ett inträde på bostadsmarknaden, och en förstagångsköpare som inte har råd med en bostad på den lokala marknaden är inte mycket hjälpt av startlånet. Det är även osannolikt att personens ökade köpkraft påverkar bostadsmarknaden på något meningsfullt sätt.

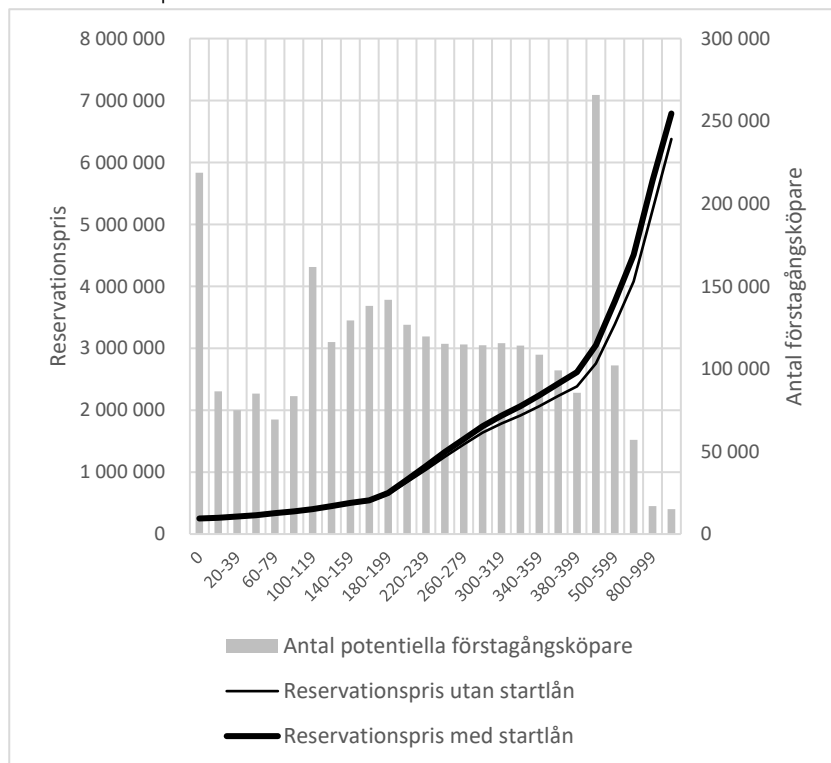
Om vi ser till alla förstagångsköpare är de genomsnittliga reservationspriserna 1,64 miljoner kronor utan startlån och 1,75 miljoner kronor med startlån. Om vi enbart räknar med de förstagångsköpare där reservationspriset överstiger 75 procent av det genomsnittliga priset för en enrumslägenhet på den lokala marknaden är de genomsnittliga reservationspriserna 2,26 miljoner kronor utan startlån och 2,34 miljoner kronor med startlån.

11.3.7 Total ökning av köpkraften

I de tidigare avsnitten har reservationspriser exemplifierats och beräknats för att skapa en förståelse för hur startlånet påverkar olika segment av förstagångsköpare. Men när det gäller effekterna på olika segment av marknaden spelar inte bara reservationspriserna roll utan även hur många som kan betala dessa priser och den gruppens storlek i relation till övriga marknaden. En analys av detta, vilket redovisas i figur 11.8, visar att det återfinns en viss ökning av reservationspriserna i de inkomstklasser som har reservationspriser över 3 miljoner kronor, samtidigt som det återfinns relativt få förstagångsköpare. Multiplicerar vi olika gruppers reservationspriser med deras antal får vi den samlade köpkraften, vilket är detsamma som att summera alla enskildas individers reservationspriser. Den samlade köpkraften ökar med 7 procent med startlån jämfört med utan startlån.

Figur 11.8 Ökade reservationspriser och antal förstagångsköpare i inkomstklasser

Diagrammet visar antalet potentiella förstagångsköpare i olika inkomstgrupper med staplar på höger axel. Det visar dessutom köpkraften hos respektive inkomstgrupp, mätt som reservationspris i kronor, med respektive utan startlån, som linjer som läses av på vänster axel



Källa: Egna beräkningar.

11.3.8 Potentiell prispåverkan

I de föregående avsnitten har vi uppskattat startlånets effekt på köpkraften, och i detta avsnitt diskuterar vi den köpkraftens potentiella påverkan på prisbildningen.

Det föreslagna startlånet innebär i praktiken ett undantag för förstagångsköpare från det bolånetak som Finansinspektionen införde 2010 och som gäller för alla som tar bolån. Att startlånet är ett lån mot säkerhet i bostaden utöver bolånetaket innebär att detta tak i praktiken höjs för förstagångsköparna.

Effekten på bostadsmarknaden av såväl bolånetaket som amorteringskravens införande har kvantifierats av forskare (Wilhelmsson 2019). Studien visar att införandet av bolånetaket inte hade någon statistiskt säkerställd effekt på bostadspriserna medan amorteringskravet hade det.

När finansinspektionen utvärderade bolånetaket (Anderson, et al, 2018) konstaterade de att låntagare som begränsats av bolånetaket tagit 13 procent mindre lån samt köpt bostäder till 10 procent lägre priser, än vad de annars skulle ha gjort. När det gäller alla låntagare visade utvärderingen att dessa hade tagit 2,1 procent mindre lån och köpt bostäder som hade 1,6 procent lägre priser i genomsnitt, efter införandet av bolånetaket. Att effekten på hela bostadsmarknaden var liten kan sägas vara samstämmigt med Wilhelmssons (2019) resultat.

Att bolånetaket inte påverkade priserna så mycket förklaras av att många bolåneaktörer redan tillämpade ett typ av bolånetak före införandet och att belåningen därmed redan var begränsad. Orsaken till att prispåverkan inte kunde påvisas var alltså snarare att bolånetaket i praktiken inte innebar en förändrad kreditrestriktion än att kreditrestriktioner som sådana inte påverkar priserna.

Att de flesta bolåneaktörer redan innan bolånetaket infördes var tveksamma till att låna ut i utrymmet ovanför bolånetaket har flera orsaker. En av dem är troligen riskerna för ett prisfall på bostäder, men eftersom startlånet är statligt garanterat finns det mindre anledning att tro att motsvarande risker skulle få bolåneaktörer att avstå från att lämna startlån. Detta gör att ett införande av startlånet kan förväntas påverka bostadspriserna. Att bostadspriserna är dubbelt så höga som när bolånetaket infördes innebär dessutom att behovet av bolån har ökat.

Utredningen utgår från att det är den samlade köpkraften, så som den är beräknad enligt föregående kapitel, som påverkar priserna på bostäder. Att det förhåller sig på det viset har stöd från exempelvis studien *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries* (Sanches Johansson 2011)¹. Av studien framgår att bostadspriserna i Sverige signifikant kan förklaras av tre efterfrågevariabler – medelinkomst, populationens storlek och räntenivån – samt av en utbudsvariabel. Andra studier bekräftar också att det är ungefär dessa variabler som påverkar priserna: Riksbanken (2011) och Inter-

¹ I vår beräkning används dock de ovan nämnda efterfrågevariablerna för att beräkna variabeln köpkraft, medan efterfrågevariablerna i de nämnda studierna analyseras var och en för sig.

nationella valutafonden IMF (Turk, 2015) har båda använt disponibel inkomst, ränta och finansiella tillgångar tillsammans med en utbudsvariabel för att förklara priset på bostäder. Den beräkning av köpkraften som vi använder är baserad på de ovan nämnda efterfrågevariablerna men omfattar även påverkan av institutionella variabler, till exempel kalkylränta, bolånetak och amorteringskrav.

Att startlånet ökar köpkraften hos förstagångsköpare kan alltså komma att påverka priserna på bostäder. Eftersom förstagångsköpare är mycket aktiva på marknaden, kanske ännu mer aktiva när startlånet införs, kan de komma att dominera i vissa segment, exempelvis som köpare av enrummare. Det är möjligt att den ökade köpkraften leder till direkta prisökningar inom ett sådant segment. Det är också möjligt att prisökningar till följd av förstagångsköparnas ökade köpkraft fortplantar sig till andra delar eller i värsta fall hela bostadsmarknaden.

Antag att den ökade köpkraften leder till en proportionerlig prisökning inom segment där förstagångsköpare dominerar. Ägarna till dessa bostäder har då fått högre försäljningspriser och därmed ökad köpkraft när de sedan ska köpa en ny bostad. På så sätt överförs förstagångsköparnas ökade köpkraft till andragångsköparna och till segment där förstagångsköparna inte utövar marknadspåverkan. Den initiala ökningen av vissa förstagångsköparens reservationspriser skapar då en spiral där köpkraft ökar priser, som ökar köpkraft, som ökar priser ännu mer. På så sätt skulle förstagångsköparnas köpkraft kunna leda till en proportionerlig prisökning på hela bostadsmarknaden, trots att bara förstagångsköparnas får ta del av startlånet. Utifrån detta resonemang är utredningens huvudscenario att startlånet skapar en prisuppgång motsvarande 7 procent.

Vi vill dock förtydliga att detta är ett så kallat *worst case*-scenario. Det är inte omöjligt att den ökade köpkraften avtar i någon omfattning, när den fortplantar sig genom bostadsmarknaden. Det är inte säkert att köpare behöver använda hela sin köpkraft när de köper en bostad – exempelvis på marknader eller inom segment där konkurrensen bland köpare är lägre – och det kan förekomma säljare som lämnar marknaden. För att vara rimligt säkra på att inte underskatta startlånets effekt på bostadspriserna väljer vi dock ändå att räkna med 7 procents prisökning.

Startlånets effekt på förstagångsköparens köpkraft är omedelbar, men hur köpkraften sedan omsätts i stigande priser på bostäder be-

döms ske successivt. Detta beror bland annat på hur bolåneaktörerna tar sig an möjligheten att erbjuda startlånet. Om vissa bolåneaktörer tar längre tid på sig att börja erbjuda startlånet, kan utbudet av startlån vara begränsad till en början. Först när ett betydande antal förstagångsköpare har tillgång till startlån kan det förekomma stigande priser på bostäder inom förstagångsköparens primära segment. Eftersom det är transaktioner och flyttkedjor som sprider köpkraften vidare till andra segment kan det ta flera år innan den fullskaliga prispåverkan får effekt.

11.3.9 Potentiell utbudseffekt

På längre sikt kan den ökade köpkraften komma att påverka utbudet av bostäder. OECD (Sanches Johansson 2011) har skattat priselasticiteten i Sverige till 1,381, vilket skulle innebära att 7 procents prisökning på bostäder kan resultera i en 10-procentig ökning av bygginvesteringarna. Utifrån dagens byggande på omkring 50 000 bostäder per år skulle det innebära ett ökat byggande av 5 000 bostäder årligen, utöver det som annars skulle byggas. Detta byggande kan dock förväntas ske över en längre tidsperiod och väntas inte minska prisseffekten på kort sikt.

Ett ökat utbud kan dock ha en prisdämpande effekt på sikt. Om så är fallet kan ett ökat utbud till följd av startlånet leda till att bostadspriserna pressas nedåt under loppet av en produktionscykel efter en stabilisering i användandet av startlån. Att priserna pressas nedåt behöver i sig inte betyda fallande priser beroende på vad som sker på marknaden i övrigt, men det kan leda till en avmattning. Om så är fallet kan prispåverkan vara som störst på medellång sikt.

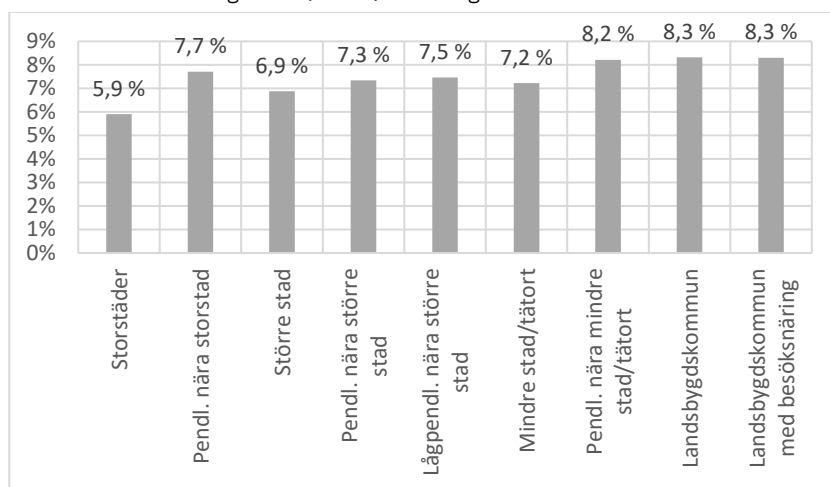
11.3.10 Prispåverkan i olika regioner

Hur mycket köpkraften ökar för olika grupper beror bland annat på deras inkomst och egna kapital (vilket i sin tur kan är beroende av inkomsten men även ålder). Eftersom den demografiska sammansättningen och arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan olika delar av landet kommer även den ökade köpkraften och dess eventuella prispåverkan skilja sig mellan olika delar av landet. Analysen som redovisas i figur 11.9 visar att köpkraften ökar mest på landsbygden samt

i kommuner med pendling till städer. I såväl storstäder, större städer och mindre städer väntas köpkraften öka mindre än i pendlingskommuner i dess närområde.

Figur 11.9 Prispåverkan i olika kommuntyper

Prispåverkan, det vill säga förstagångsköparens ökade köpkraft, uppdelat på olika kommuntyper enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) indelning



Källa: Egna beräkningar utifrån SCB:s data.

Ökad köpkraft får olika långsiktiga konsekvenser i olika regioner beroende på hur elastiskt utbudet av bostäder är. Kvoten mellan marknadspriset för en nybyggd bostad och kostnaden för att bygga densamma kallas Tobins Q, vilket är en indikator som används för att utvärdera lönsamheten i att bygga på en lokal eller regional marknad.

I en marknad med Tobins Q över 1 lönar sig nybyggnation, och där kan man förvänta sig att ökande köpkraft leder till såväl stigande priser som ett ökat byggande. I dessa regioner kan byggandet mildra prisökningen på sikt. I regioner med redan höga priser är stigande priser generellt något negativt, eftersom det gör marknaden mer otillgänglig för dem som står utanför den.

I en region med ett Tobins Q under 1 lönar sig inte nybyggnation och en ökad köpkraft leder inte till något ökat byggande utan enbart till högre priser, till dess att priserna har nått den punkt där Tobins Q överstiger 1. I dessa regioner är därmed stigande priser på bostä-

der något positivt för framväxten av fler bostäder, eftersom det tar regionen närmare det läge när det blir ekonomiskt lönsamt att bygga bostäder. För olika kommuntyper innebär detta följande:

- *I mindre städer och på landsbygden*, där köpkraften väntas öka som mest, påverkas knappt utbudet av svängningar i köpkraften eftersom de priser som människor är beredda att betala för en nybyggd bostad i många fall fortfarande understiger kostnaden för att uppföra den.
- *I storstäder och större städer*, där priserna ökar som minst, finns förvisso en marknad för byggande men tillgången till mark kan vara begränsad på grund av den redan höga exploateringen.

Det är dock inte säkert att den ökade köpkraft som följer av startlånet nyttjas lokalt. Startlånet kan exempelvis möjliggöra att människor som vill flytta till större städer, men som tidigare hållits tillbaka på grund av trösklarna för en sådan flytt, nu kan realisera sin önskan att flytta. Om så är fallet kan ett antal förstagångsköpare som i modellen ser ut att kunna köpa en enrumslägenhet i sin hemkommun i själva verket vara utestängda från den ägda marknaden i den kommun de vill flytta till. Eventuellt kan startlånet därför innebära en ökad inflyttning till Sveriges storstäder och större städer, där trösklarna till bostadsmarknaden är som störst om ingen hänsyn till ett startlån tas.

11.4 Konsekvenser för potentiella förstagångsköpare

I detta avsnitt beskrivs startlånets effekt på förstagångsköparens möjlighet att ta steget in på den ägda marknaden, i ljuset av den potentiella prispåverkande effekt som fastställts i avsnittet 11.3.

11.4.1 Att beräkna åtgärdens positiva effekt

Utredningen utvärderar startlånet utifrån hur många potentiella förstagångsköpare som *kommer över tröskeln* med respektive utan startlån. En förstagångsköpare anses vara över tröskeln om hen

- kan spara till kontantinsatsen för en enrumslägenhet med genomsnittligt pris i hemkommunen på 5 år eller mindre, givet ett genomsnittligt sparande utifrån förstagångsköparens inkomst
- klarar KALP-kalkylen för det aktuella lånet för en enrummare med genomsnittligt pris i hemkommunen.

Beräkningar som utredningen gjort visar att det finns 2 876 000 personer i Sverige som är potentiella förstagångsköpare, eftersom de antingen är hemmavarande vuxna barn eller inte bor i ägt boende i dag. Av dessa är det cirka 1 065 000 som har *återbetalningsförmåga*, det vill säga bedöms klara bolåneaktörernas kreditprövning för ett vanligt bolån på 85 procent av köpeskillingen för en enrummare med genomsnittligt pris för hemkommunen.

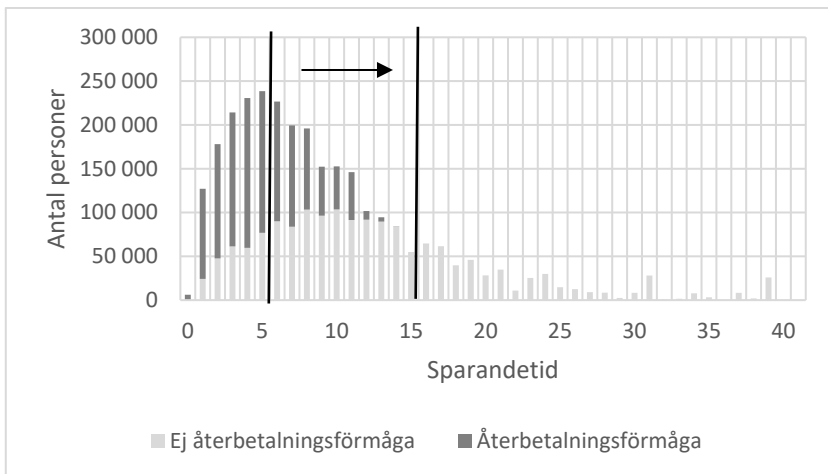
Av *potentiella förstagångsköpare med återbetalningsförmåga* är det 583 000 personer som förväntas kunna spara ihop till kontantinsatsen, det vill säga 15 procent av köpeskillingen, för en genomsnittlig enrummare i hemkommunen inom loppet av 5 år, om de sparar enligt genomsnittet i förhållande till sin inkomst. Detta är att betrakta som antalet personer som *är över tröskeln* för att kunna köpa en bostad utan startlån och utgör nollalternativet vid konsekvensanalysen. Vi kallar denna grupp för *förstagångsköpare över tröskeln*. När startlånets positiva effekter utvärderas är fokus på hur många fler förstagångsköpare som kommer över tröskeln jämfört med nollalternativet.

11.4.2 Effekter på förstagångsköpare

Som figur 11.10 visar så innebär en minskad sparandetid till en tredjedel, att alla som utan startlån hade 15 år eller mindre i sparandetid nu har en sparandetid på 5 år eller mindre. Som diagrammet visar gäller detta nästan alla potentiella förstagångsköpare med återbetalningsförmåga.

Figur 11.10 Förstagångsköpare relation till trösklarna

Diagrammet visar antal personer utifrån de två trösklarna, återbetalningsförmåga och sparandetid. Linjerna anger utredningens gräns för rimlig sparandetid med och utan startlån



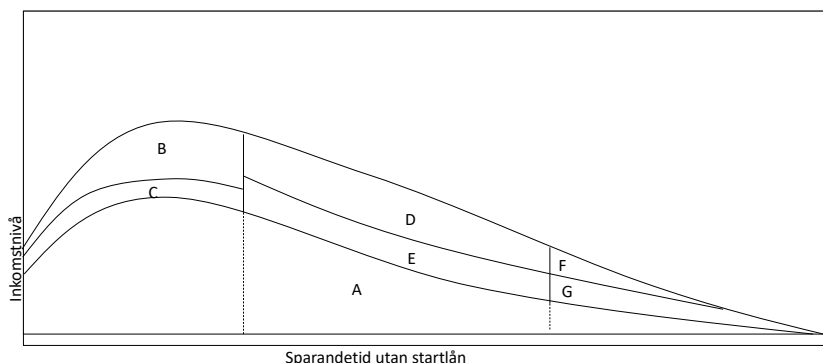
Källa: Egna beräkningar.

Detta är dock en förenkling – dels kan startlånet driva upp priserna (vi räknar med 7 procent prisuppgång) vilket gör att sparandetiden förkortas till $1,07/3$ snarare än $1/3$, dels förflyttas gränsen mellan dem som inte har återbetalningsförmåga och dem som har återbetalningsförmåga något uppåt i kravet på inkomst eftersom startlånetagare behöver klara de kostnader som startlånet medför utöver de vanliga kostnaderna för sitt bolån. Detta illustreras i figur 11.11 nedan.

Med dessa utgångspunkter för vår beräkning ser vi att antalet förstagångsköpare som kommer över tröskeln går från nuvarande 583 000 till 961 000, vilket motsvarar en ökning med 378 000 personer eller 65 procent. Detta innebär att 95 procent av alla förstagångsköpare som har återbetalningsförmåga med startlånet kan spara ihop till den egna insatsen för att köpa sin första bostad inom loppet av 5 år. I diagrammet i figur 11.11 kan det sägas att det sker en förflyttning från att grupp B+C kunde köpa en bostad inom 5 år till att grupp B+D kan köpa en bostad inom 5 år.

Figur 11.11 Schematisk bild över olika gruppers förhållande till trösklarna på den ägda marknaden med och utan startlån

Den schematiska bilden visar olika grupper utifrån deras möjlighet att köpa en bostad, utifrån återbetalningsförmåga och sparandetid, med respektive utan startlån. De olika ytornas egenskaper och storlek beskrivs i rutan nedan



- A:** Gruppen har för låg återbetalningsförmåga och kan inte nyttja startlånet med nuvarande nivå på inkomst eller bostadspriser: 1 631 000 personer.
- B:** Gruppen hade redan mindre än 5 års sparandetid utifrån nivån på sin inkomst i förhållande till nivån på bostadspriserna: 578 000 personer.
- C:** Gruppen kunde redan spara till insatsen på 5 år, men med högre priser har de inte längre tillräcklig återbetalningsförmåga: 5 000 personer.
- D:** Gruppen hade en lång sparandetid utan startlån men kan med startlånet spara till insatsen på 5 år eller mindre. De har råd med startlånet trots stigande priser: 383 000 personer.
- E:** Gruppen hade en lång sparandetid utan startlån men kan med startlånet spara till insatsen på 5 år eller mindre. De har dock inte råd med startlånet delvis på grund av stigande priser: 70 000 personer.
- F:** Gruppen får förkortad sparandetid men har fortfarande mer än 5 års sparandetid med startlån. De har råd med startlånet trots stigande priser: 16 000 personer.
- G:** Gruppen får förkortad sparandetid men har fortfarande mer än 5 års sparandetid med startlån. De har dock inte råd med startlånet delvis på grund av stigande priser: 5 000 personer

En prispåverkan motsvarande 7 procent högre priser är då medräknad och har en viss påverkan på startlånets effekt och negativa konsekvenser. Att förstagångsköpare får ökade kostnader om de tar startlånet minskar också effekten, eftersom vissa förstagångsköpare som behöver startlånet för att förkorta sparandetiden inte klarar av att bära de ökade kostnaderna i bolåneaktörens KALP-kalkyl.

Hade inte priserna ökat så hade även personerna i grupp E kunnat träda in på den ägda bostadsmarknaden; de får nu kort sparandetid men har inte tillräcklig återbetalningsförmåga för startlån.

Personerna i grupp C hade redan kort sparandetid men har med de högre bostadspriserna svårt att klara KALP-kalkylen även utan startlån. Detta är att betrakta som en negativ konsekvens av startlånet, eftersom denna grupp stängs ute genom den prispåverkan startlånet beräknas ha.

En bieffekt av startlånet är att även personer som redan har en kort sparandetid, och därmed bedöms vara över tröskeln, kan nyttja startlånet. Som redovisats i kapitel 11.3 är startlånet attraktivt för personer utan sparkapital även om sparandetiden redan är kort, men för individer med ett större sparkapital kan startlånet minska köpkraften på grund av kravet på en belåningsgrad som överstiger 85 procent för att få startlån.

Antalet förstagångsköpare som redan är över tröskeln och har råd med startlånet (grupp B) uppgår till 578 000 personer – deras nyttjande betraktas som ett oönskat potentiellt användande. Som tidigare analyser visat är det dock inte säkert att de kommer att dra nytta av lånet om de redan har ett stort eget kapital.

Sammanfattningsvis blir effekterna på förstagångsköparna följande:

- 578 000 personer är redan över tröskeln. De hade redan ingen eller en kort återstående sparandetid till en kontantinsats och behöver inte startlånet. Om personer inom gruppen ändå nyttjar startlånet är det ett oönskat användande.
- 386 000 personer hjälps över tröskeln. De hade lång återstående sparandetid till en kontantinsats, men kan nyttja startlånet och kan på så sätt spara till insatsen på 5 år eller mindre. Detta är startlånets önskade användande och positiva effekt.
- 5 000 stängs ute på grund av startlånet. De hade ingen eller en kort återstående sparandetid och behöver därmed inte startlånet,

men stängs ute från marknaden på grund av stigande priser på bostäder. Detta är en negativ konsekvens av startlånets potentiella prispåverkan.

- 70 000 personer hjälps inte av startlånet. De hade behövt en kortare sparandetid, men har inte råd med startlån på grund av dess kostnad i kombination med stigande priser på bostäder.
- ytterligare drygt 1,6 miljoner personer hjälps inte av startlånet. De har inte tillräcklig inkomst för att beviljas bolån oavsett startlån.

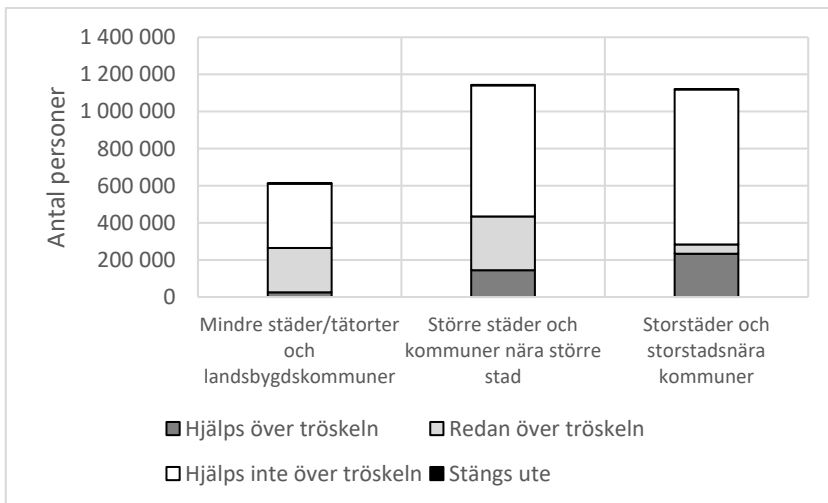
11.4.3 Fördelning av effekter

Hur startlånets effekter på förstagångsköpare fördelar sig mellan olika grupper av förstagångsköpare går att se i figurerna 11.12 till 11.14.

Vad gäller startlånets positiva effekt, att förstagångsköpare lyfts över tröskeln, så är den starkast i storstäder och storstadsnära kommuner medan gruppen som redan är över tröskeln är desto större i mindre städer och på landsbygden. Den positiva effekten är relativt jämnt spridd mellan åldersgrupper men störst bland 25–34-åringar. Effekten i absoluta tal är som störst bland dem som också utgör den största inkomstgruppen bland förstagångsköpare och tjänar 400 000–499 000 kronor per år. I relativa tal är effekten störst för dem som ingår i inkomstgruppen 500 000–799 000 kronor. Grupper med inkomster under 240 000 kronor per år har mycket liten nytta av startlånet. Den negativa konsekvensen, att förstagångsköpare stängs ute från den ägda bostadsmarknaden på grund av stigande priser på bostäder, bedöms främst drabba äldre samt personer i gruppen som har inkomster mellan 200 000–240 000 kronor per år. Den effekten bedöms dock vara mycket liten.

Figur 11.12 Hur startlånet påverkar olika grupper av förstagångsköpare uppdelat på SKR:s kommuntyper

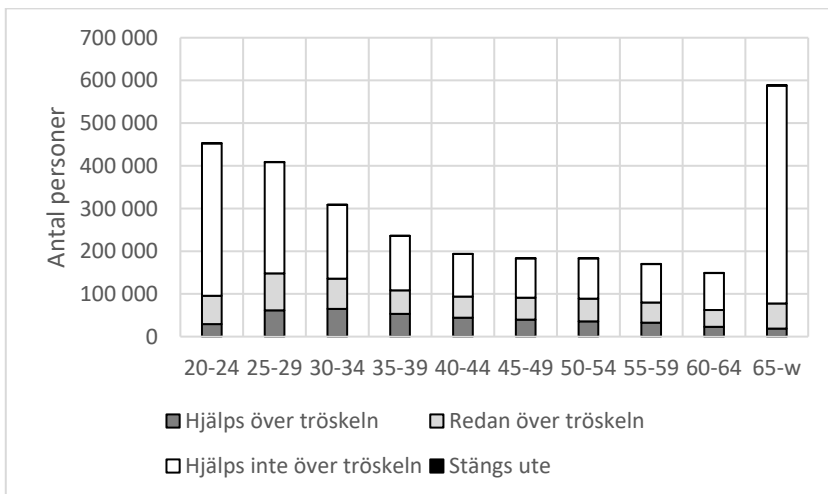
Diagrammet visar fördelningen mellan personer som hjälps över tröskeln, som redan var över tröskeln, som inte hjälps över tröskeln, och som stängs ute på grund av startlånet



Källa: Egna beräkningar.

Figur 11.13 Hur startlånet påverkar olika grupper av förstagångsköpare uppdelat på åldersgrupper

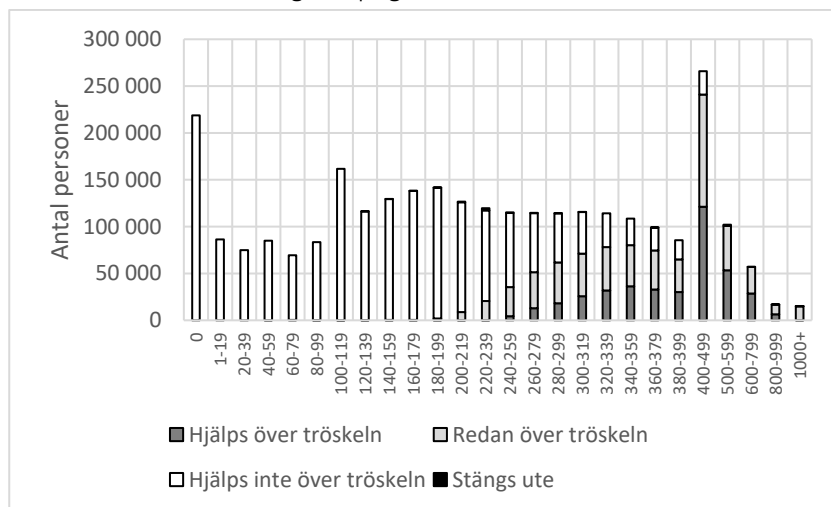
Diagrammet visar fördelningen mellan personer som hjälps över tröskeln, som redan var över tröskeln, som inte hjälps över tröskeln, och som stängs ute på grund av startlånet



Källa: Egna beräkningar.

Figur 11.14 Hur startlånet påverkar olika grupper av förstagångsköpare uppdelat på inkomstgrupper

Diagrammet visar fördelningen mellan personer som hjälps över tröskeln, som redan var över tröskeln, som inte hjälps över tröskeln, och som stängs ute på grund av startlånet



Källa: Egna beräkningar.

11.4.4 Effekt på andra grupper på bostadsmarknaden

Startlånet ger förstagångsköpare som kvalificerar till startlånet en kortare sparandetid och därmed ett snabbare inträde på den ägda bostadsmarknaden. Detta bedöms kunna avlasta hyresmarknaden. Om så sker kan personer som inte nyttjar startlånet ta del av dess positiva effekt, genom kortare kötider till hyresmarknaden. De som redan äger en bostad får förvisso inte ta del av startlånet, men påverkas indirekt av stigande bostadspriser. Denna påverkan kan både vara positiv och negativ, men bedöms huvudsakligen vara positiv för den enskilde, eftersom värdet på hans tillgångar ökar.

De grupper som får mest negativa effekter av startlånet är sådana som inte bor i ägt boende i dag, men inte heller kan dra nytta av startlånet. Exempel på sådana grupper är personer som har tillräckligt mycket eget kapital men begränsas av sin återbetalningsförmåga, de har ingen nytta av startlånet men drabbas av de stigande priserna, samt personer som har ägt en bostad de senaste 10 åren och därför inte kan beviljas startlån.

11.4.5 Effekt vid mindre eller större prispåverkan

Den potentiella prispåverkan som beräknats i avsnitt 11.3 är givetvis osäker. Eftersom hur priserna påverkas av startlånet i sin tur har påverkan på startlånets nytta genomförs här en känslighetsanalys över startlånets effekt på antalet förstagångsköpare som hjälps över tröskeln vid en högre respektive en lägre prispåverkan. Analysen visar att effekten minskar men att många förstagångsköpare hjälps över tröskeln även vid högre prispåverkan. Detta redovisas i tabell 11.5.

Tabell 11.5 Känslighetsanalys

Tabellen visar fördelningen mellan personer som hjälps över tröskeln, som redan var över tröskeln, som inte hjälps över tröskeln, och som stängs ute på grund av startlånet beroende på hur mycket priserna påverkas

Grupper	Prispåverkan, procent		
	5 %	7 %	10 %
Redan över tröskeln	580 000	578 000	577 000
Stängs ute på grund av prispåverkan	3 000	5 000	6 000
Hjälps över tröskeln	420 000	383 000	372 000
Hjälps inte över tröskeln	62 000	70 000	78 000
Procentuell ökning av antal förstagångsköpare som är över tröskeln med startlånet	72 %	65 %	63 %

Källa: Egna beräkningar.

11.5 Konsekvenser av lägre kalkylräntor

Utredningen har övervägt åtgärder som minskar ränterisken med syfte att möjliggöra för att bolåneaktörerna att sänka kalkylräntan. Utredningen har beräknat vad en sänkt kalkylränta skulle innebära för förstagångsköpare jämfört med dagens kalkylräntor. Eftersom en bunden ränta i de flesta fall är högre än dagens rörliga ränta blir lånet dyrare om det binds, men billigare i KALP-kalkylen. Att få möjlighet att ta ett större lån med bunden ränta kommer sålunda att bekostas av låntagaren genom den högre räntan, vilket kan liknas vid att de köpt en försäkring mot räntehöjningar. Beroende på hur stor ränteskillnaden mellan rörlig och bunden ränta är, samt risken för ränteskillnadsersättning, kommer detta att vara olika attraktivt för förstagångsköpare.

11.5.1 Effekt på köpkraft och förstagångsköparens återbetalningsförmåga

Utredningen har beräknat hur många potentiella förstagångsköpare som klarar KALP-kalkylen för ett fullt bolån för att köpa en enrumslägenhet till genomsnittligt pris i sin hemkommun med sänkt kalkylränta jämfört med dagens kalkylränta (6,8 procent). Vi har då räknat med en bunden ränta på 2,6 procent samt ett riskpåslag på 2–3 procent. Detta blir två scenarier med en kalkylränta på antingen 5,6 procent eller 4,6 procent. Beräkningar visar att med en sänkt kalkylränta till 5,6 procent blir 6 procent fler förstagångsköpare *köpkraftiga*, allt annat lika. Med en sänkt kalkylränta till 4,6 procent blir 11 procent fler förstagångsköpare *köpkraftiga*, allt annat lika.

Möjligheten att sänka sin kalkylränta genom att binda sitt lån kan göra att en förstagångsköpare som tidigare inte kunde få ett tillräckligt stort lån kan få det genom att binda sitt lån. Det kan dock även innebära att en person som tidigare där reservationspriset möjliggjorde ett bostadsköp nu kan få ett högre reservationspris genom att binda sin ränta. En sådan förstagångsköpare kan på så sätt lägga högre bud eller efterfråga ett annat segment på marknaden, vilket kan verka prisdrivande. Eftersom en bunden ränta ofta är högre än en rörlig ränta kan efterfrågan på räntebindning vara begränsad bland dem som inte behöver det. Men å andra sidan kan ökad köpkraft skapa incitament hos vissa att binda räntan för att få tillgång till en motsvarande köpkraftsökning.

Tabell 11.6 Tabell över potentiella effekter av lägre kalkylränta

Tabellen visar antal potentiella förstagångsköpare som blir köpkraftiga med sänkt kalkylränta samt denna förändring i relativa tal. Effekten redovisas givet ingen prispåverkan samt en prispåverkan motsvarande ökningen av köpkraft. Analysen tar ej hänsyn till sparandetid

Kalkylränta	Ingen prispåverkan		Prispåverkan	
	Effekt, %	Effekt, antal	Effekt, %	Effekt, antal
Ränta 5,6 %	+6 %	+ 61 000	+3 %	+27 000
Ränta 4,6 %	+11 %	+ 114 000	~0 %	-2 000

Källa: Egna beräkningar.

Beräkningar visar att om köpkraftsökningen beaktas och antas påverka prisbildningen på samma sätt som beskrivits i avsnittet om startlånet, så minskar nyttan med sänkta kalkylräntor. Vid 5,6 procents kalkylränta väntas köpkraften, och därmed priserna, öka med 5 procent. Då blir det bara 3 procent fler förstagångsköpare som har återbetalningsförmåga. Vid 4,6 procents kalkylränta väntas köpkraften, och därmed priserna, öka med 11 procent. Om så är fallet uteblir effekten och antalet förstagångsköpare som har återbetalningsförmåga kan komma att minska. Detta redovisas i tabell 11.6.

11.5.2 Samverkande effekter med startlånet

Det är möjligt att startlånet kommer att introduceras i en miljö där längre räntebindingstider redan kommit att påverka kalkylräntorna och den andra tröskeln. Vid införandet av startlånet agerar den nuvarande kalkylräntan återhållande på såväl prispåverkan som antalet potentiella förstagångsköpare som lyfts över tröskeln. Om båda trösklarna sänks simultant åstadkoms en potentiellt större effekt och bieffekt än vad sänkt kalkylränta och startlån åstadkommer var för sig. Om kalkylräntorna sjunker och detta driver priserna uppåt höjs dock den första tröskeln, det vill säga sparandetiden. Lägre kalkylräntor minskar sålunda den andra tröskeln men höjer den första tröskeln.

Tabell 11.7 Effekter av lägre kalkylräntor tillsammans med startlån för förstagångsköpare, inkluderat priseffekter från sänkt kalkylränta

Tabellen visar potentiell prispåverkan samt antalet potentiella köpkraftiga förstagångsköpare (förkortat FGK nedan) som kan ha en sparandetid på fem år eller mindre, givet en kombination av en viss kalkylränta samt med eller utan startlån. Tabellen visar dessutom hur många förstagångsköpare som tillkommer med startlån givet de olika nivåerna på kalkylränta

Kalkylränta	Utan startlån		Med startlån		Skillnad mellan med respektive utan startlån	
	Pris-påverkan	Antal FGK	Pris-påverkan	Antal FGK	Effekt, +	Effekt, %
6,8	0 %	583 000	7 %	969 000	386 000	65 %
5,6	5 %	552 000	14 %	962 000	410 000	74 %
4,6	11 %	518 000	21 %	967 000	449 000	87 %

Källa: Egna beräkningar.

Beräkningar, som redovisas i tabell 11.7, visar att den sammantagna effekten av startlån och lägre kalkylräntor verkar bli positiv, där antalet potentiella förstagångsköpare med återbetalningsförmåga och sparandetid under fem år ökar.

Startlånet kombinerat med lägre kalkylräntor riskerar dock leda till kraftig prisökning. Om så sker hjälper det inte att trösklarna å en sida sänks. Antalet potentiella förstagångsköpare med återbetalningsförmåga och sparandetid under fem år blir lägre än med nuvarande kalkylränta, se tabell 11.8.

Om vi ser utvecklingen av kalkylräntor som exogent given, vilket vi bör, så framstår startlånet som ännu viktigare. Startlånets effekt på antalet förstagångsköpare som kommer över tröskeln, blir större ju lägre kalkylräntorna är. Under sådana förutsättningar blir startlånet allt viktigare för att tillgängliggöra den ägda marknaden för förstagångsköpare.

Om inte sjunkande kalkylräntor leder till prisökningar, exempelvis för att det används restriktivt och enbart erbjuds till eller används av förstagångsköpare som annars inte skulle kunna köpa en godtagbar bostad, blir den sänkta kalkylräntan direkt tröskelsänkande. Även under sådana förutsättningar blir startlånet mer effektivt ju lägre kalkylräntan är, eftersom kalkylräntans återhållande inverkan på startlånets effekt avtar.

Tabell 11.8 Effekter av lägre kalkylräntor tillsammans med startlån för förstagångsköpare, exkluderat priseffekter från sänkt kalkylränta

Tabellen visar antalet potentiella köpkraftiga förstagångsköpare (förkortat FGK nedan) som kan ha en sparandetid på fem år eller mindre, givet en kombination av en viss kalkylränta samt med eller utan startlån – givet att lägre kalkylränta inte medför någon prispåverkan. Tabellen visar dessutom hur många förstagångsköpare som tillkommer med startlån givet de olika nivåerna på kalkylränta

Kalkylränta	Utan startlån		Med startlån		Skillnad mellan med respektive utan startlån	
	Pris-påverkan	Antal FGK	Pris-påverkan	Antal FGK	Effekt, +	Effekt, %
6,8	0 %	582 981	7 %	969 216	386 235	66 %
5,6	0 %	591 127	7 %	1 039 949	448 822	76 %
4,6	0 %	598 662	7 %	1 085 304	486 642	81 %

Källa: Egna beräkningar.

Det finns sålunda förutsättningar för att sjunkande kalkylräntor antingen blir positivt eller negativt för förstagångsköpare, beroende på hur de påverkar bostadsmarknaden i övrigt. Utredningen kan dock slå fast att startlånet som åtgärd ökar i betydelse, oavsett hur sjunkande kalkylräntor påverkar förstagångsköpare. Antingen fungerar de som en motkraft mot att de stigande priserna ökar sparandetiden, eller så tillgängliggörs marknaden genom förkortad sparandetid till de förstagångsköpare som hjälps över tröskeln genom att de binder räntan på sitt lån.

11.6 Förväntat användande av startlånet

Varje år träder en ny kull ungdomar in i vuxenvärlden. Dessa unga vuxna kommer så småningom att vilja ta klivet in på bostadsmarknaden, varav en del vill in på den del av marknaden som utgörs av ägda bostäder. På lång sikt utgör denna grupp tillskottet av potentiella förstagångsköpare och därmed potentiella användare av startlånet. På kort sikt väntas dessutom startlånet skapa en tillfällig topp av förstagångsköp, eftersom ett stort antal köp som utan startlån skulle ha ägt rum under en 15-årsperiod nu kan ske inom en 5-årsperiod.

11.6.1 Antalet förstagångsköpare per år

Som utredningen tidigare beskrivit är ett av problemen vid kvalificeringen av förstagångsköpare att alla bostadsköp inte är registerförda. Detta utgör även ett problem för bedömningen av hur många förstagångsköpare som initialt kommer att nyttja lånet. Vi vet inte genom registerdata hur många förstagångsköpare det finns i dag; en uppskattning av detta antal är dock nödvändig som utgångspunkt för en analys av hur antalet förstagångsköpare kan tänkas utvecklas om föreslaget startlån införs.

Svensk Mäklarstatistik, som enligt den egna webbplatsen täcker 95 procent av de sålda bostäder som sålts med mäklare, rapporterade 167 000 försäljningar av bostadsrätter och äganderätter 2019. Av dessa var 16 000 bostadsrätter med ett rum och kök samt 41 000 bostadsrätter med två rum och kök, vilket kan sägas vara de bostäder som i huvudsak efterfrågas av förstagångsköpare. Dessa bostäder utgör därmed 34 procent av de totala försäljningarna.

Utredningen har specialbeställt statistik från SCB om antalet personer som flyttar till ägt boende, och antalet uppgår till mellan 350 000 och 400 000 personer mellan 2015 och 2019. Flyttar och köp är dock inte samma sak. Det är till exempel vanligt att fler än en person tillsammans köper en bostad, vilket innebär två eller fler flyttar på ett köp. Å andra sidan kräver två personer som köper en gemensam bostad två låntagare, och därför bör antalet flyttare och antalet låntagare stämma överens relativt väl. Det lär dock förekomma personer i statistiken som flyttar in i en ägd bostad utan att köpa den, exempelvis som sambo eller som hyresgäst i andrahand.

Statistiken för 2015–2019 visar att 40 procent av flyttarna till ägt boende, vilket 2019 uppgick till nästan 160 000, utgörs av personer som flyttar från föräldrahemmet eller från en hyresrätt och som därmed skulle kunna representera en flytt för en förstagångsköpare. Eftersom alla flyttar inte kan förväntas vara köp kan vi dock sluta oss till att andelen förstagångsköp är lägre än 40 procent.

Finansinspektionens rapport *Unga vuxnas ställning på bostadsmarknaden* (2019) visar att nästan 30 procent av strikt nya lån, det vill säga nytagna lån som inte är tilläggs lån eller lån till följd av bankbyte, görs av personer mellan 18 och 30 år. En stor grupp av dessa är troligen förstagångsköpare men det förekommer rimligen både andragångsköpare inom åldersspannet och förstagångsköpare i andra åldrar. I Finansinspektionens rapport *Den svenska bolånemarknaden* (2020) finns ett specifikt avsnitt om unga förstagångsköpare. Där framgår att cirka 35 procent av dem som tog nya lån för köp av en bostad kunde identifieras som förstagångsköpare.

De olika nyckeltalen gällande andelen förstagångsköpare som presenteras ovan pekar mot att förstagångsköpare står för ungefär en tredjedel av bostadsköpen. Det skulle innebära att 7 procentenheter av de flyttar som ser ut som förstagångsköp egentligen är andrahandsuthyrning eller liknande, vilket förefaller rimligt. Därmed skulle antalet förstagångsköpare motsvara 130 000 personer.

Så många förstagångsköp verkar dock högt i förhållande till ett långsiktigt jämviktstal baserat på tillkommande generationers storlek och andelen som äger sitt boende. Varje år blir ungefär 125 000 personer² vuxna i Sverige och kommer på sikt att vilja skaffa sig ett eget boende. Av dessa kommer i genomsnitt 63 procent att förvärva ett ägt boende någon gång i livet, givet dagens fördelning mellan an-

² SCB:s befolkningsprognos till 2040 visar mellan 116 000 och 132 000 nya 18-åringar per år.

tal personer över 20 år som bor i ägt respektive hyrt boende. Därmed borde det i varje årskull finnas uppskattningsvis 79 000 personer som någon gång blir förstagångsköpare och som därmed blir potentiella startlånetagare. En del gör visserligen inträdet tidigare, andra senare, men om generationerna är ungefär lika stora över tid bör det långsiktigt finnas 79 000 förstagångsköpare per år.

11.6.2 Att uppskatta efterfrågan på startlån

Utredningen utgår ifrån att det borde genomföras 79 000 förstagångsköp per år om varje generation ska nå en andel i ägt boende som motsvarar genomsnittet i befolkningen. Men alla förstagångsköpare kommer inte att efterfråga startlån, eftersom de inte behöver eller inte vill belåna sig till 95 procent av bostadens värde. Vi har tidigare konstaterat att startlånet är relativt oattraktivt för förstagångsköpare med ett stort eget kapital om de vill maximera sin köpkraft. De som kommer att efterfråga startlånet är i stället troligen de som inte har tillräckligt stort eget kapital för att köpa en bostad eller som av någon anledning föredrar att använda startlånet framför sitt eget kapital för att finansiera bostadsköpet.

Bland dem som skulle efterfråga startlånet kommer dock inte alla att klara kreditprövningen för en belåning upp till 95 procent av köpeskillingen och de kommer därmed även fortsättningsvis att avkrävas en högre kontantinsats i stället för startlån. Denna grupp har beräknats vara 7 procent av alla potentiella förstagångsköpare med återbetalningsförmåga.³

Hur stor andel förstagångsköpare som kommer att efterfråga startlånet behöver uppskattas. En indikator på viljan att låna mer än 85 procent av bostadens värde är det nuvarande nyttjandet av blacolån för bostadsändamål. I Finansinspektionens rapport *Den svenska bolånemarknaden* (2020) framgår att andelen nya låntagare som tog bostadsrelaterade blacolån var 3,6 procent medan samma siffra i gruppen förstagångsköpare under 35 år var 10 procent. Andelen 10 procent stämmer också väl överens med andelen bostadsrelaterade blacolån som Stockholms Handelskammare (2021), med hjälp av undersökningsföretaget Novus, kom fram till.

³ Detta framgår av delmängderna C och D jämfört med B, C, D och E i kapitel 11.3.8.

Om 10 procent av förstagångsköparna är villiga att ta fullt bolån samt kompletterande blancolån för att finansiera bostadsköpet är det rimligt att anta att lika stor andel av förstagångsköparna är villiga att nyttja startlånet. Detta är också att betrakta som den lägsta förväntade efterfrågan – att de som i dag tar blancolån ersätter dessa med startlån.

Eftersom både ränta och amorteringar sannolikt kommer att vara lägre för startlånet än för ett blancolån kan fler förstagångsköpare kvalificera sig för startlån än för blancolån. Utredningen bedömer dessutom att fler förstagångsköpare känner sig tryggare med ett statligt garanterat bolån med ett utökat konsumentskydd och därför kan tänka sig att använda sig av det. Därför kommer sannolikt efterfrågan på startlån att överstiga efterfrågan på blancolån. En övre gräns på efterfrågan behöver därmed uppskattas på annat sätt.

Ett sådant sätt är att studera hur stor del av förstagångsköpare som i dag belånar sig till 85 procent. Enligt Finansinspektionen (2020) hade 44 procent av de unga förstagångsköparna en belåningsgrad på exakt 85 procent. Eftersom startlånet kräver belåning på 85 procent av köpeskillingen kan vi därmed konstatera att gruppen kvalificerar till startlånet. Men det finns skäl att anta att gruppen inte bara kvalificerar sig till startlån utan även väntas efterfråga startlån. Att en låntagare tar ett fullt bolån med 85 procents belåningsgrad säger nämligen en del om förstagångsköparens preferenser eller ekonomiska förutsättningar.

En tolkning av exakt 85 procent belåningsgrad är att förstagångsköparen lyckats spara till en tillräcklig mängd eget kapital. Full belåning uppstår då om förstagångsköparen köpt bostaden så fort hen har sparat ihop till den insats som krävts. Om förstagångsköparen hade väntat längre hade hen kunnat spara mer och inte behövt ett så stort lån, men så har inte skett.

Prisutvecklingen på bostäder de senaste decennierna har skapat incitament att köpa direkt, eftersom ett uppskjutet köp kan bli dyrare. Förstagångsköpare som köper en bostad så fort de har sparat ihop ett tillräckligt eget kapital kommer troligen att göra så även med startlån. Om ett tillräckligt kapital för ett köp med statlig garanti uppnåtts efter ett antal års sparande bör viljan att spara ytterligare dubbelt så många år, med risk för att priserna stiger under tiden, vara låg. De som hamnar på 85 procents belåning för att de precis har sparat ihop till den egna insatsen bedöms vilja tidigarelägga sitt

köp med startlånet. Förstagångsköpare som i dag uppvisar ett beteende som minimerar sparandetiden kan alltså tänkas fortsätta minimera sparandetiden med startlånet.

En annan förklaring till varför vissa låntagare har exakt 85 procents belåningsgrad kan vara att dessa har valt att ta full belåning utan att egentligen behöva det. En orsak till det kan vara att låntagaren vill nyttja sitt kvarvarande sparkapital till något annat än bostadsköpet. Om så är fallet är det troligt att dessa också föredrar att belåna bostaden till 95 procents belåning om möjligt, eftersom det skulle frigöra ännu mer eget kapital. Förstagångsköpare som i dag uppvisar ett beteende som minimerar den egna insatsen kan tänkas fortsätta minimera den egna insatsen med startlånet.

Det går givetvis att tänka sig andra orsaker till varför vissa låntagare väljer att ha exakt 85 procents belåningsgrad, vilka inte nödvändigtvis innebär en efterfrågan på startlån. Det kan exempelvis vara så att föräldrarna hjälper till med det egna kapitalet och använder gränsen 85 procents belåning som ett riktmärke för uppdelningen av finansieringen. Det är möjligt att sådana köpare fortsätter att finansiera bostadsköpet med föräldrarnas kapital även om möjligheten till startlån finns. Denna grupp bedöms dock vara förhållandevis liten bland dem som ligger på exakt 85 procent belåning.

Sammanfattningsvis kan sägas att de 44 procent av förstagångsköparna som har exakt 85 procents belåningsgrad verkar ha en vilja att ta fullt lån, vilken kan tänkas följa med när startlånet höjer taket för belåningen till 95 procent för förstagångsköpare. Å andra sidan, gruppen som tar mindre lån än 85 procent lån kan göra så för att de hade tillräckligt mycket eget kapital. Som vi visat i avsnitt 11.3 bedöms incitamenten att nyttja startlånet som små för dem med en större mängd eget kapital, om de vill maximera sin köpkraft. Gruppen med mindre än 85 procents belåning bedöms därför inte efterfråga startlån.

Det är därför troligt att en del av dem som i dag tar lån på 85 procent av bostadens värde även skulle efterfråga startlånet och att de flesta av de som belånar sig mindre än 85 procent inte kommer att efterfråga startlån. Låt oss därför utgå ifrån att 44 procent av förstagångsköparna, det vill säga de som i dag köper en bostad med 85 procents belåning, utgör en övre gräns för den förmodade efterfrågan på startlånet. Av dessa bedöms 7 procent inte ha ekonomiska förutsättningar att öka belåningen till 95 procent. Detta ger oss en övre

gräns för den köpkraftiga efterfrågan på startlån på 41 procent av förstagångsköparna.

Utredningen bedömer alltså att andelen av förstagångsköpare som kommer att efterfråga startlån är mellan 10 procent, det vill säga de som i dag tar blancolån, och 41 procent, det vill säga de som i dag tar full belåning och bedöms ha råd att gå upp till 95 procent belåning. Ett mittenvärde i det intervallet är ungefär 25 procent. Omräknat till absoluta tal innebär det att det kommer att finnas en efterfrågan på startlån från mellan 8 000 och 32 000 förstagångsköpare per år, beräknat utifrån ett långsiktigt möjligt antal förstagångsköpare per år. Om vi utgår från mittenvärdet av dessa innebär det att det skulle finnas 20 000 förstagångsköpare varje år som efterfrågar startlån. Detta är det sannolika långsiktiga årliga användandet av startlån.

Utöver efterfrågan på startlån spelar utbudet roll. För att ovan beräknade efterfrågan på startlån ska leda till ett faktiskt användande av startlån förutsätter det att startlån kommer att tillgängliggöras för förstagångsköpare på de marknader där efterfrågan uppstår. Utredningen har inom ramen för utredningsarbetet fått positiva reaktioner på förslag om startlån från de experter i utredningen som kommer från branschföreningar. Till syvende och sist är det dock i slutändan upp till varje enskild bolåneaktör att besluta huruvida den ska lämna startlån eller inte.

Slutligen vill vi påpeka att dessa skattningar av efterfrågan är enkla och utgår ifrån uppvisade preferenser på den nuvarande marknaden vad gäller priser, kreditrestriktioner och bostadsutbud. Det är möjligt att människors beteende ändras när ett startlån införs. Det finns också en rad dynamiska effekter som skulle kunna leda till en annan efterfrågan. En sådan dynamisk effekt diskuteras i nästkommande avsnitt.

11.6.3 Potentiellt större andel som vill äga sitt boende

Det är inte orimligt att anta att preferenserna för ägt boende kan komma att ändras när villkoren för ett sådant köp ändras. Utredningen har därför analyserat hur andelen som bor i ägt boende varierar utifrån de ekonomiska förutsättningarna att köpa en bostad. I tabell 11.9 redovisas andelen som bor i ägt boende uppdelat utifrån individernas ställning i relation till de två trösklarna till ägt boende –

dels huruvida sparandetiden överstiger eller understiger fem år, dels om inkomsten räcker till ett lån motsvarande 85 procent av köpeskillingen för en enrumslägenhet till genomsnittligt pris i hemkommunen.

Tabellen visar att av den gruppen som varken kan spara till insatsen på 5 år eller mindre eller klarar kreditprövningen för det bolån som krävs, bor mindre än hälften, 48 procent, i ägt boende.⁴ Bland dem som både har återbetalningsförmåga och mindre än 5 års sparandetid bor en majoritet, 77 procent, i ägt boende. Man kan säga att i den gruppen som inte verkar ha några problem att köpa en bostad har 77 procent gjort det, vilket därmed kan ses som preferensen för ägt boende.

Tabell 11.9 Andel som äger sitt boende utifrån förhållande till trösklarna

Tabellen visar antalet personer som äger sitt boende utifrån personernas möjlighet att klara en kreditprövning för en genomsnittlig enrumslägenhet i hemkommunen samt möjlighet att spara ihop till kontantinsatsen för samma bostad givet ett genomsnittligt sparande, på 5 år eller mindre

	Klarar ej kreditprövning	Klarar kreditprövning
Sparar till insats på mer än 5 år	48 %	70 %
Kan spara till insats på 5 år eller mindre	60 %	77 %

Källa: Egna beräkningar.

Bland dem som har sådan återbetalningsförmåga att de klarar kreditprövningen varierar ägarandelen med 7 procentenheter beroende på om de kan spara till kontantinsatsen på 5 år eller inte. Även bland dem som inte klarar kreditkraven för ett bolån är andelen som bor i ägt boende 12 procentenheter högre bland dem som har en sparandetid på 5 år eller mindre. Detta kan ge oss en indikation på hur preferensen att bo i ägt boende kan komma att ändras när sparandetiden förkortas i och med startlånet.

⁴ Att många som enligt statistiken inte borde ha råd med ägt boende ändå bor i ägt boende beror antagligen på att förmögenhet inte är jämnt fördelad efter inkomst, att andra personers (till exempel partners eller föräldrars) ekonomi också påverkar köpkraften samt att nuvarande möjlighet att träda in på den ägda marknaden inte behöver spegla tidigare möjligheter.

Utifrån statistiken är det rimligt att anta att trösklarna till det ägda boendet håller andelen som bor i ägt boende nere och att startlånet kommer att möjliggöra för en högre andel att realisera sin vilja att bo i ägt boende. För att andelen som bor i ägt boende ska kunna öka krävs dock att beståndet av ägt boende också ökar. Om så skulle bli fallet på sikt skulle den genomsnittliga ägarandelen bland personer över 20 år öka från 63 procent till 67 procent, vilket skulle innebära att antalet förstagångsköpare på sikt skulle kunna bli 84 000 per år. Det är rimligt att de tillkommande förstagångsköparna, som tillkommit just på grund av startlånet, också nyttjar startlånet. I så fall skulle efterfrågan på startlån kunna öka till mellan 13 000 och 37 000 förstagångsköpare årligen.

11.6.4 Tidigarelagda köp på kort sikt

På kort sikt kan förstagångsköp som utan startlån skulle skett inom en 15-årsperiod kunna tidigareläggas och ske inom en 5-årsperiod. Detta bör innebära att antalet förstagångsköpare som efterfrågar startlån initialt kan komma att vara högre än det årliga genomsnittet över tid. Antalet potentiella förstagångsköpare som de närmste kommande 5 åren kommer att ha tillräcklig egen insats givet ett genomsnittligt sparande utifrån inkomsten bedöms öka med 65 procent genom startlånet. Denna efterfrågeökning är väsentlig för systemets funktion och för att skapa incitament för bolåneaktörer att snabbt tillhandahålla startlån och möta efterfrågan, men den bidrar även till den potentiella prispåverkan som vi beräknat i avsnitt 11.3.

Den grupp som varje år använder blacolån för att finansiera delar av bostadsköpet, det vill säga 10 procent av förstagångsköparna, kommer inte att kunna tidigarelägga sina köp lika mycket eftersom de redan före startlånet tidigarelade köpet genom att belåna sig till över 85 procent. Den gruppen väntas förvisso ersätta blacolånen med startlån där de sparar ihop till 5 procent egen insats, men det sker ingen väsentlig tidigareläggning.

Personer i den grupp som i dag köper bostad med mindre än 85 procents belåning förmodas träda in på den ägda marknaden när de själva önskar utifrån andra premisser än när de sparar ihop till kontantinsatsen. De förväntas därför inte heller tidigarelägga inträdet med startlånet.

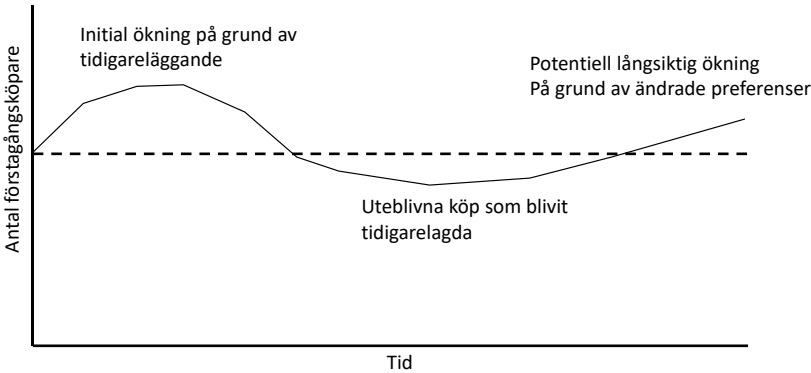
Den gruppen som utan startlånet skulle ha köpt en bostad med exakt 85 procents belåningsgrad är den grupp som mest troligt träder in på den ägda marknaden när de uppnått ett tillräckligt sparkapital. Detta innebär att de med hjälp av startlånet kan tidigarelägga sitt bostadsköp. Om vi antar att antalet faktiska tidigarelagda förstagångsköp med startlån är proportionerligt med antalet potentiella förstagångsköpare som kommer *över tröskeln* tack vare startlån, borde efterfrågan på startlån öka med 65 procent inom denna grupp när tröskeln sänks. Detta innebär att en grupp som i dag är upp emot 24 000 personer tillfälligt kan öka till upp emot 40 000 personer. Den högre initiala efterfrågan väntas dock avta efter några år, eftersom den handlar om tidigarelagda köp som därför uteblir i framtiden och den högre efterfrågan bör då efterföljas av en period med lägre efterfrågan.

Toppen som illustreras i grafen i figur 11.15 är bara ett exempel på hur en initial topp skulle kunna se ut. Notera att ytan ovanför den streckade linjen under toppen är lika stor som ytan under den streckade linjen de efterkommande åren. Efter att den initiala påverkan på förstagångsköpare ebbat ut väntas antalet förstagångsköpare återgå till en normalnivå, vilket dock innebär att inträdet på marknaden kan ske efter kortare sparatid, eller till en högre nivå, om preferenserna för ägt boende ändras.

Eftersom toppen äger rum på kort sikt kan den komma att begränsas av det tillgängliga utbudet av bostäder. Det är dock inte troligt att utbudet av bostäder är högre bara för att efterfrågan ökar annat än om marknaden har förutsett denna efterfrågestimulans, eller att införandet av startlån råkar sammanträffa med en utbudstopp.

Figur 11.15 Antalet förstagångsköpare över tiden med startlån

Diagrammet visar schematiskt förstagångsköpare med startlån (heldragen linje) samt utan startlån (streckad jämförelselinje)



11.6.5 Slutsatser om förväntat nyttjande

Nuvarande antal förstagångsköpare förefaller vara svårt att uppskatta, men ett långsiktigt jämviktstal baserat på de demografiska förhållandena och andelen i varje årskull som kan väntas vilja äga sitt boende på sikt förefaller mest rimligt att utgå ifrån. Det är möjligt att det nuvarande faktiska antalet förstagångsköpare skiljer sig från detta antal på grund av trösklarna till den ägda marknaden. Antalet bedöms dock på sikt uppgå till det långsiktiga jämviktstalet, givet att de ägda bostäderna inte koncentreras i allt större utsträckning till färre personer.

Med det ovan bedöma antalet som efterfrågar startlån borde detta innebära en efterfrågan på 8 000–32 000 startlån per år. Mitten av detta intervall är 20 000 startlån per år, och det är detta intervall vi föreslår att garantimyndigheten rustas för att verka inom. Initialt kan visserligen efterfrågan på startlån under en kortare tid bli större, eftersom framtida köp kan tidigareläggas, och även på längre sikt kan antalet förstagångsköpare och startlånetagare öka om andelen som vill äga sitt boende ökar när sparantiden förkortats. Detta förutsätter dock att fördelningen i beståndet möjliggör en sådan andel som äger sitt boende. En sådan anpassning skulle kunna åstadkommas genom ett ökat byggande, vilket delvis kan tänkas uppstå till följd av den ökade köpkraft som startlånet skapar. Nyckeltalen som används vid beräkning av efterfrågan på lång sikt redovisas i tabell 11.10 nedan.

Tabell 11.10 Nyckeltal gällande efterfrågan på startlån

Tabellen visar de nyckeltal som nyttjats för att uppskatta efterfrågan på startlån samt antalet förstagångsköpare i de tre scenarierna lägst, mitt i intervall och högst, på kort respektive lång sikt

Nyckeltal efterfrågan				
Andel med full belåning (85 %)				44 %
Varav andel som inte har råd med startlånets boendeutgifter				3 %
Efterfrågan full belåning (95 %) med startlån				41 %
Andel med bostadsrelaterade blancolån				10 %
Period	Förstagångs- köpare	Efterfrågan startlån		
		Lägst	Mitt i intervall	Högst
Kort sikt, initiala tidigareläggande av köp	79 000	8 000	28 000	48 000
Lång sikt nuvarande preferenser	79 000	8 000	20 000	32 000
Lång sikt, ändrade preferenser	84 000	13 000	25 000	37 000

Källa: Egna beräkningar.

11.7 Konsekvenser för hushållens skuldsättning, sparande och deras finansiella motståndskraft

I detta avsnitt beskrivs startlånets konsekvenser för hushållens skuldsättning, sparande och i förlängningen vad det innebär för hushållens finansiella motståndskraft vid en kris.

11.7.1 Större och fler bolån

Det finns en oro att startlånet, som möjliggör en högre belåningsgrad, kan komma att öka hushållens skuldsättning. Detta kan ske på flera olika vis:

- Personer som annars inte skulle skuldsätta sig, väljer att skuldsätta sig i och med startlånet.
- Personer som annars skulle skuldsätta sig väljer att tidigarelägga sitt köp med hjälp av en högre belåningsgrad.

- De lån som krävs för ett bostadsköp behöver vara större än vad de skulle varit utan startlånet eftersom startlånet kan leda till stigande priser.

Med startlånet bedöms det bli vanligare med bolån med hög belåningsgrad, eftersom startlånet möjliggör för bolåneaktörer att lämna lån till förstagångsköpare mot säkerhet i bostaden på upp till 95 procent av värdet på bostad. En del av de lånen ersätter troligen blancolån och innebär därför inte en ökad, men förändrad, skuldsättning. Om vi utgår ifrån det demografiska långsiktiga jämviktstalet på 79 000 förstagångsköpare per år, och antar att 10–41 procent av dessa efterfrågar startlån, får vi 8 000–32 000 förstagångsköpare med startlån per år. Mitten av intervallet, 25 procent, ger en efterfrågan på 20 000 startlånetagare. Om preferenserna ändras mot ökat ägande av bostäder kan ytterligare 5 000 startlånetagare tillkomma årligen. Detta är i så fall personer som annars inte skulle ha skuldsatt sig över huvud taget.

Observera att startlånet inte med säkerhet ökar antalet förstagångsköpare per år, annat än vid den initiala tidigareläggningen. Om preferenserna för ägt boende ändras tillkommer dock förstagångsköpare som annars inte övervägt att använda den ägda marknaden för bostäder.

Vi uppskattar att ungefär 79 000 förstagångsköpare⁵ köper sin första bostad varje år, och utan startlån kostar bostaden i genomsnitt strax över 2,26 miljoner kronor på dagens marknad⁶ med 85 procents belåning. Med startlånet kommer förstagångsköpare i stället att köpa en bostad värd i genomsnitt 2,34 miljoner med 85 procents belåning, varav 10–41 procent av förstagångsköparna dessutom tar ett startlån på 10 procent. Detta innebär att förstagångsköpare årligen tar lån på 159–165 miljarder kronor i stället för 151 miljarder, vilket motsvarar en årlig ökad skuldsättning på 7–13 miljarder kronor. En del av ökningen beror på att belåningsgraderna ökar och en annan del beror på att priserna väntas öka.

⁵ utan ändrade preferenser till följd av startlånet

⁶ Detta motsvarar en det genomsnittliga reservationspriset hos de förstagångsköpare som har reservationspriser över 75 procent av priset för en enrumslägenhet i hemkommunen.

Tabell 11.11 Beräkning av ökad belåning i och med startlån

Tabellen visar beräkningsunderlag för att bedöma den ökade skuldsättningen utifrån ett långsiktigt antal förstagångsköpare (FGK)

Startlån	Utan		Med		Ändrade preferenser
	Efterfrågan	Låg	Mitt	Hög	
Antal FGK/år	79 000	79 000	79 000	79 000	+5 000
– varav startlånetagare	0	10 %	25 %	41 %	100 %
Pris bostad, mnkr	2,26	2,34	2,34	2,34	2,34
Årlig belåning bolån, mdkr	151	159	162	165	+10
– varav startlån, mdkr kr	0	2	5	8	+1
Belåning/FGK, mnkr	1,92	2,01	2,05	2,08	2,22
Ökad årlig belåning, mdkr kr		7	10	13	+10
Ökad årlig belåning, procent		5 %	7 %	9 %	+6 %
Accumulerade startlån, givet 2 % amortering, mdkr		6	15	24	+4

Källa: Egna beräkningar.

Utifrån den förväntade årliga efterfrågan kan vi förvänta oss startlån på 2–8 miljarder kronor. Om startlånet leder till att fler väljer ägt som boende tillkommer dessutom de förstagångsköpare som annars inte skulle belånat sig. Om dessa tillkommer ökar belåningen med ytterligare 10 miljarder kronor, varav 1 miljard kronor är startlån (se tabell 11.11).

11.7.2 Mindre blancolån

Sedan bolånetaket infördes 2010 har belåning över 85 procent av värdet på bostäder företrädesvis skett med hjälp av blancolån. Blancolån lämnas dock inte mot säkerhet i bostaden och är därför mer riskfyllda för bolåneaktörerna. I och med det har dessa lån ofta en högre ränta, som lägst kring 4 procent, och en snabb amorteringstakt, upp till 10 år. Detta innebär för låntagarna i sin tur att de behöver lägga en förhållandevis hög andel av sin månadsinkomst på att betala räntor och amorteringar på blancolånet. Startlånet bör vara avsevärt mer förmånligt än blancolån och efterfrågan på blancolån för att finansiera bostadsköp väntas därmed gå ner när startlånet införs.

När bolånetaket infördes ökade volymen av blancolån mer än andra konsumtionslån, exempelvis objektslån, konto- och kortkredit samt fakturaköp. År 2014 hade volymen av blancolån för bostadsändamål ökat med 43 procent medan volymen av andra konsumtionslån bara ökat med 12 procent. År 2016, när det första amorteringskravet infördes, började nyttjandet av blancolån utvecklas mer i paritet med andra konsumtionslån. År 2019 var volymen av blancolån 96 procent högre än 2010 medan volymen av övriga konsumtionslån var 85 procent högre. (Finansinspektionen, 2021b). År 2019 hade blancolånen ökat med 2,6 miljarder kronor mer än andra konsumtionslån. Efterfrågan på dessa lån bedöms minska med startlånet.

Enligt rapporten *Den svenska bolånemarknaden* (Finansinspektionen, 2020) var andelen nya låntagare som tog bostadsrelaterade blancolån bland förstagångsköpare 10 procent, vilket har uppskattats till 8 000 lån. Med ett genomsnittligt blancolån på 150 000 kronor beräknar vi att startlånen kan minska efterfrågan på blancolånen med upp till 1,2 miljarder kronor.

11.7.3 Effekter på sparande och sparandekultur

Startlånet syftar till att minska sparandetiden. Därför kommer det inte att krävas ett lika omfattande sparande för att bli förstagångsköpare om startlån införs. Förstagångsköpare som med hjälp av startlån köper en bostad kommer rimligen att minska sitt bosparande efter köpet men kommer i stället att börja amortera, vilket i sig är ett sparande.

Efter att förstagångsköpare genom startlånet lyckats köpa en bostad och därmed inträtt på marknaden för ägda bostäder kommer deras sparande, mätt som mängd eget kapital, att öka så länge bostadspriserna fortsätter att stiga. Om det motsatta sker, att priserna faller, kommer de som har sitt sparande i bostaden att se att värdet på deras tillgångar minskar. Notera dock att priserna troligen kommer att stiga motsvarande löneutvecklingen även på en marknad i jämvikt, där prisutvecklingen planar ut.

Utredningen bedömer även att startlånet kan komma att öka incitamenten att spara. Anta att två personer har sparat ihop 57 000 kronor för att köpa en bostad i Örebro 2019 och att startlån fanns vid den tidpunkten. Person A, nyttjar startlån vilket innebär

att 57 000 kronor räcker som kontantinsats till en enrumslägenhet som 2019 kostade 1 154 000 kronor. Person B fortsätter att spara till en kontantinsats på 15 procent av köpeskillingen, 173 100 kronor.

Anta att priserna på bostadsmarknaden ökar blygsamt de kommande åren, motsvarande målet för konsumentprisindex, det vill säga 2 procent om året. Person A amorterar 2 procent av sitt totala bolån per år, motsvarande 22 000 kronor. På 5 år kommer Person A att ha amorterat totalt 110 000 kronor och bostaden ha gått upp i värde/pris med 120 000 kronor. Nu kan person A sälja bostaden, skjuta upp vinstskatten och med sina totalt 287 000 kronor (57 000 + 110 000 + 120 000) lägga 15 procent eget kapital för köp av en tvårumslägenhet. Tvårummaren kostade 1 540 000 kronor 2019 och har sedan ökat i pris till 1 700 000 kronor, utifrån 2 procents årlig prisökning.

Person B har också sparat 22 000 kronor per år med 0,5 procents sparränta. År 5 har person B fått ihop 170 000 kronor men det räcker inte längre till insatsen. Med prisökningar räcker sparandet bara till 13 av de 15 procent som behövs som insats till enrummaren.

I båda dessa exempel är det egna sparandet detsamma men utväxlingen är avsevärt större för Person A som använde startlånet. Det finns dessutom en reell risk att person B avstår att spara om hen enbart kan spara 22 000 kronor per år medan priset på bostaden stiger med 23 000 kronor årligen. Ett sådant sparande kan kännas hopplost.

Person A lär dock, om hen förväntar sig en sådan utveckling som beskrivits ovan, vara mycket motiverad att spara till 57 000 kronor för att kunna köpa enrummaren med hjälp av startlån. Även om person A initialt enbart behövde spara 57 000 kronor ledde bostadsköpet till ett förmodligen långvarigt sparande i form av amorteringar på bolånet.

Utredningen ser att stigande priser på tillgångar respektive amorteringar på lån båda är ett sorts sparande. En del menar att sådant sparande inte är exempel på god sparandekultur. Utredningen menar dock att en god sparandekultur kan kvarstå även med startlån. Utredningen ser exempelvis att 375 000 kronor, vilket skulle utgöra den egna insatsen för en bostad värd 2,5 miljoner kronor, är ett mycket högt sparmål för den som kan spara 2 000 kronor i månaden. Vi menar att även ett lägre sparandemål kan vara riktmärket för en god sparandekultur. Det krävs även ett idogt och målmedvetet sparande för många unga vuxna att spara ihop till 125 000 kronor, vilket

skulle vara kontantinsatsen på ovan nämnda bostad med startlån. Då det krävs 5 procent eget kapital även med startlånet, kommer inträdet till bostadsmarknaden fortsatt att kräva ett sparande, vilket motiverar en god sparandekultur.

Det är inte heller så att startlånet alltid ersätter ett sparande. Det finns vissa förstagångsköpare vars föräldrar belånar sina bostäder för att tillgängliggöra det egna kapitalet och det finns förstagångsköpare som finansierar det egna kapitalet med blacolån. Förutom de som sparar till den egna insatsen på egen hand finns det även andra som inte ser någon mening alls i att spara till köpet av en egen bostad på grund av att kravet på eget kapital är allt för högt ställt. Startlånet erbjuder alternativ för alla dessa grupper. Det är bara för den grupp som annars skulle sparat till kontantinsatsen på egen hand som startlånet innebär minskade incitament att spara.

Vi kan konstatera att det faktiska sparandet kan komma att minska när det krävs 5 procent eget kapital i stället för 15 procent eget kapital men att ett visst sparande kan tillkomma om personer som annars inte skulle spara börjar spara eftersom målet för sparandet med startlånet är inom räckhåll. Vi kan även konstatera att det minskade sparandet kommer att ersättas av löpande amorteringar, vilket kan ses som ett sparande.

11.7.4 Hushållens finansiella motståndskraft

Genom den statliga garantin delas risken för startlåneden mellan stat och låntagare. Därmed blir hushållens motståndskraft starkare än om de lånade 95 procent av bostadens värde utan statlig garanti. Garantin innebär att låntagaren inte är omedelbart återbetalningsskyldig om bostadens säljs med förlust inom utrymmet för startlånet, och när hen behöver börja återbetala restskulden kommer detta att ske i proportion till hens ekonomiska förmåga. Därmed skjuts återbetalningen i praktiken upp till dess att låntagaren har återbetalningsförmåga. Restskulden bedöms därför inte bli för betungande för personer som hamnar i ekonomiska bekymmer.

En startlånetagares motståndskraft bedöms även vara högre än en person som finansierat bostadsköpet med ett lika stort blacolån. Blacolån har vanligtvis en högre ränta och amorteringstakt än vad startlånet bedöms ha. Med såväl ett blacolån som ett startlån kom-

mer hushållets ekonomi att vara påverkad genom de utgifter för ränta och amortering som följer. Den sannolikt högre räntan och högre amorteringstakten som kommer att gälla för blacolånet innebär dock att påfrestningen för hushållet är större om det använder ett sådant lån än om det i stället använt ett startlån enligt vårt förslag. Samtidigt medför den höga amorteringstakten för blacolånet, och den samtidiga amorteringen av det övriga bolånet som då också skulle ske, att låntagaren sannolikt har en lägre total skuldsättning när blacolånet återbetalats jämfört med om ett startlån använts. För en förstagångsköpare som använder startlån skulle ingen samtidig amortering av det övriga bolånet behöva ske. Efter tio år har då en startlånetagare en högre skuldsättning än den som finansierat kontantinsatsen med blacolån. Dock har startlånetagaren haft ett större utrymme att spara under den gångna perioden då hen haft lägre boendeutgifter. Motståndskraften bedöms därför ändå vara högre, även om startlånetagaren de facto är högre belånad.

Hushållens motståndskraft blir dock svagare med startlån än om de bara hade lånat 85 procent av bostadens värde. Detta beror på att den initiala skuldsättningen är högre, att låntagaren har en återbetalningsskyldighet för eventuell restskuld och på att de första 4–6 årens amortering sker på startlånet i stället för på de ordinarie bolånen. Därmed är belåningsgraden för de som nyttjar startlånet högre än för en person som inte gör det; denna högre belåningsgrad kvarstår dessutom även efter flera års amortering.

Högre belåningsgrad innebär högre boendeutgifter i form av ränta och amortering jämfört med en person med lägre belåningsgrad, och högre boendeutgifter kan göra att förstagångsköparen har en lägre motståndskraft vid en personlig eller ekonomisk kris, och skapar dessutom en högre räntekänslighet. Det är möjligt att vissa förstagångsköpare kommer nyttja startlånet i stället för att använda sitt egna kapital. I sådana fall utgör den ökade skuldsättningen inte ett lika stort problem, då hushållet i gengäld har kvar sitt egna kapital, vilket i sig skapar en buffert vid svåra tider.

Att jämföra en förstagångsköpare med startlån med en förstagångsköpare utan startlån är dock i viss mening missvisande. Den primära målgruppen för startlånet är sådana som utan startlån skulle behöva spara till den egna insatsen under åtskilliga år. Under den tiden är det troligen andrahandsmarknaden eller nyproducerade hyresrätter som utgör alternativa boenden. Även en högt belånad

förstagångsköpare har förmodligen en större ekonomisk motståndskraft mot de ekonomiska konsekvenserna av sjukdom eller arbetslöshet än vad hen skulle haft med de alternativ som står till buds.

Den som köper en enrumslägenhet i Järfälla kommun till ett genomsnittligt pris med en ränta på 1,5 procent och 2 procents amortering får ungefär samma boendeutgift, cirka 75 000 kronor per år, som för en nyproducerad hyresrätt på 30 kvm i samma kommun. Sett till boendekostnad blir bostadsrätten dock nästan 30 000 kronor billigare eftersom amorteringen inte utgör en kostnad. Därtill följer en eventuell långsiktig prisökning på bostadsrätten samt att skulden, och därmed boendekostnaden, på lång sikt krymper med inflationen. Det går alltså att argumentera för att motståndskraften hos högt belånade hushåll inte nödvändigtvis är sämre än vad deras motståndskraft skulle varit annars och att den dessutom på sikt ökar. En högt belånad förstagångsköpare har dock en lägre motståndskraft mot höjda räntor.

11.8 De offentligfinansiella effekterna, statens risk och finansiering av garantin

Det långsiktiga antalet på 79 000 förstagångsköpare per år väntas efterfråga startlån motsvarande 2–8 miljarder per år, baserat på att 10–41 procent av förstagångsköparna vill nyttja startlånet för att köpa en bostad värd i genomsnitt 2,34 miljoner kronor. Enligt resonemangen i avsnitt 11.6 om det förväntade användandet räknar vi med en efterfrågan som ligger mitt i det uppskattade intervallet, att 25 procent av förstagångsköparna, strax över 20 000 personer, kommer att ta ett startlån. Detta motsvarar utställda garantier på knappt 5 miljarder kronor per år.

Tabell 11.12 Summering av utestående garanterat belopp

Äldre lämnade startlån minskar med 2 procent \times 95 procent / 10 procent = 19 procent per år. Om det lämnas garanti på strax under 5 miljarder kronor per år blir det ackumulerade garanterade beloppet 15 miljarder kronor

Startlån lämnade	Garanterat belopp, miljarder kronor
1 år	4,70
För 1 år sedan	3,81
För 2 år sedan	2,91
För 3 år sedan	2,02
För 4 år sedan	1,13
För 5 år sedan	0,24
För 6 år sedan	0,00
Summa	14,81

Källa: Egna beräkningar.

Om startlånen amorteras med en genomsnittlig amorteringstakt på 2 procent av det totala bolånebeloppet per år, vilket överensstämmer med det första amorteringskravet, kommer 19 procent⁷ av startlånet att amorteras per år, vilket innebär att det garanterade beloppet är helt återbetalt efter 6 år. Om knappa 5 miljarder kronor i startlån tas per år kommer det därför under 6 år att byggas upp en ackumulerad skuld till ett värde av 15 miljarder kronor, vilket redovisas närmare i tabell 11.12.

Det mest sannolika utestående garanterade beloppet bedöms sålunda bli 15 miljarder kronor, baserat på mittvärdet i det intervall som den förväntade efterfrågan uttrycks i. Garantiramen föreslås sättas till detta värde. På så sätt säkerställs en begränsning av statens riskexponering.

Uppskattningen utgår ifrån ett antal antaganden om bostadspri- ser, storleken på kommande årskullar, preferenser gällande upplåtel- seformer, efterfrågan på bolånemarknaden samt genomsnittlig amorteringstakt. Vi har inte skattat en effekt från att bolåneaktö- rerna kan medge anstånd med räntebetalningar eller amorteringsfri- het, eftersom dessa siffror är svåra att finna data på. Vi dock bedömer denna effekt som liten på en normal marknad och att den då verkas

⁷ 2 procent \times 95 procent / 10 procent = 19 procent, där 2 procent är amorteringen på hela lånet, vilket uppgår till 95 procent av köpeskillingen. Denna amortering riktas till 10 procent.

av att vissa låntagare kommer att amortera startlånet med ett belopp som motsvarar 3 procent av det totala bolånet. I ett läge med hög arbetslöshet kan effekterna på någon sikt dessutom bli större. Ändrade förutsättningar kan komma att påverka efterfrågan men det är möjligt att anpassa garantiramen efter några år när den faktiska efterfrågan är känd. Utredningen anser att det bör finnas beredskap för detta.

Den statliga garantin innebär ingen penningförmån för förstagångsköparen. Varken bolåneaktörer eller förstagångsköpare kommer att få någon subvention från staten eller någon annan offentlig aktör. För den statliga garantin betalar förstagångsköparen en avgift som täcker statens kostnader för förluster och administration samt en avkastning på ett tänkt eget kapital. Avgiften beräknas vara marknadsmässig och förenlig med EU-rätten och kommer därmed inte att utgöra ett otillåtet statsstöd. Eftersom garantin är marknadspris-satt är startlånet dessutom kostnadsneutralt ur statens perspektiv. Staten kommer alltså inte att behöva tillskjuta något startkapital eller fondera något kapital för att ställa ut garantierna.

Likväl innebär ställda garantier en risk för staten, och risker där sannolikhet är låg, men konsekvensen vid utfall är stor, har den inneboende egenskapen att det vanligt förekommande utfallet inte kommer att spegla väntevärdet. De flesta år kommer garantimyndigheten att ta in en avgift som vida överstiger utgifterna. Detta är avsiktligt, eftersom ett dåligt år, vilket dock bör inträffa sällan, kan innebära utgifter som vida överstiger den årliga avgiften. Förväntade förluster har på uppdrag av utredningen beräknats av Riksgälden och redovisas i bilaga 3.

Utredningen föreslår att garantiramen fastställs till 15 miljarder kronor, vilket motsvarar det ackumulerade garanterade beloppet i scenario mitt. Om efterfrågan följer scenario mitt bör inte ramen vara nådd förrän efter 5 år. Detta ger garantimyndigheten möjlighet att analysera de första årens utställda garantier för att se om efterfrågan följer det tänkta scenariot eller inte. Om efterfrågan överstiger scenario mitt finns då handlingsutrymme att utöka garantiramen, om så önskas. Minns dock att en initial högre efterfrågan än scenario mitt är att vänta på grund av tidigare lagda köp och att en sådan period kan följas av en period med lägre efterfrågan.

11.9 Konsekvenser för den föreslagna garantimyndigheten Boverket samt övriga myndigheter och domstolar

11.9.1 Boverket

Den föreslagna statliga kreditgarantin för startlån till förstagångsköpare kommer att innebära nya uppgifter för Boverket, som alltså föreslås som garantimyndighet. Myndigheten kommer att behövas en viss organisation för att upprätta garantiavtal med bolåneaktörer, föra register över förstagångsköpare och statens exponeringar samt administrera återbetalningen av statens regressfordringar och besluta om eventuella nedsättningar och avskrivningar av dessa. Myndigheten får även enligt förslaget i uppgift att utvärdera effekterna av de statliga garantierna och startlånen. För dessa uppgifter kommer det även att behövas relevanta it-system och ett underhåll av dessa. Boverket kan säkerligen dra nytt av myndighetens redan befintliga organisation och system i vissa avseenden men vi bedömer ändå att det kommer att tillkomma kostnader för att hantera de nya uppgifterna.

Vi lägger i det här avsnittet fram våra bedömningar av hur garantimyndigheten påverkas av förslagen i betänkandet. Vi redovisar vilka effekter vårt förslag får för arbetet på myndigheten. Vi resonerar om huruvida förändringen innebär ökade kostnader för myndigheten och om förslagen leder till ett behov av ökad service, stöd eller information i förhållande till hushåll, företag eller andra aktörer. En viktig aspekt av konsekvensbedömningen blir om det uppstår behov av investeringar i form av uppdatering eller inköp av it-system. Vi berör även behovet av utbildning av befintlig personal eller nyrekrytering samt behovet av konsultstöd.

Garantimyndighetens arbete med de föreslagna statliga kreditgarantierna kan grovt delas upp i två delar – systemutveckling respektive löpande förvaltning. När det gäller systemutveckling tror vi att arbetet i en uppstartsfas kommer att vara inriktat på att skapa och starta upp de system och den portal som behövs. Därtill kommer de system som myndigheten behöver använda att vara föremål för löpande utveckling och uppdatering. När det gäller löpande förvaltning handlar det om att sköta systemen, betala löner och andra löpande kostnader samt administrera nya garantier och regressfordringar.

Systemutveckling

För att klara uppgiften som garantimyndighet kommer Boverket att behöva skaffa system för garantihantering, system för hantering av regressfordringar och ett register över förstagångsköpare. Detta kommer sannolikt bland annat omfatta att sätta upp en portal där kreditgivare kan rapportera nya startlån och garantier för dessa. Vi utgår från att garantimyndigheten inte kan skapa de system som behövs via befintliga resurser, eftersom vi utgår från att den befintliga personalen i dag är fullt sysselsatt. Den allra största delen av arbetet med detta kommer därför att behöva ske genom konsulter eller genom personal som nyrekryteras.

Utredningen har från Boverket fått information om att myndigheten har ett fungerande garantisystem som dock är anpassat för en annan garantiform. En ny garantiform skulle resultera i att systemet måste byggas ut eller att ett separat system måste skapas. Hur mycket som behöver göras beror på automatiseringsgrad, vilket i sin tur beror på juridiska och administrativa aspekter, till exempel på vilken enhet (eller annan myndighet) ärendena ska handläggas, arbetsinsatser för diarieföring, säkerhet och lagkrav med mera. Systemet behöver ha kapacitet för att hantera de kreditgarantier som ställs ut, information om de startlån som kopplas till garantierna och kanske även de ersättningar som kan utbetalas och de regressfordringar som kan uppstå när ersättning utbetalas. Boverket saknar i dag en portal dit bolåneaktörer som ingått ramavtal med garantimyndigheten har tillträde för att kunna registrera nya startlån och kreditgarantier. I portalen ska bolåneaktörerna även kunna lämna de uppgifter som garantimyndigheten behöver. Det är viktigt att systemen blir driftsäkra, enkla att använda och kostnadseffektiva i löpande förvaltning.

Mycket av arbetet med systemutveckling kommer att behöva ske i uppstartsfasen, innan kreditgivare börjar bevilja startlån till förstagångsköpare. Vi bedömer dock att arbetet med att utveckla de system och den portal som myndigheten behöver är av återkommande natur, även om arbetet förmodligen kommer att ske stötvis. Mot den bakgrunden bedömer vi att det är svårt att beräkna en engångskostnad för uppstart av system, portal med mera som är relevant över tid. Vi har därför kommit fram till att det är rimligt att beräkna en årlig genomsnittlig kostnad för hur mycket arbete med att utveckla system, portal med mera kan förväntas kosta.

För detta ändamål har vi använt uppgifter från SCB över arbetskostnader för tjänstepersoner i oktober 2021. Enligt SCB är den genomsnittliga månatliga kostnaden för tjänstepersoner inom information och kommunikation 74 339 kronor, inklusive provisioner, sjuklön, arbetsgivaravgifter med mera.⁸ Även om utvecklingen av system och portal kan kräva personer med olika kompetenser bedömer vi att denna kostnad är en bra utgångspunkt för de genomsnittliga lönekostnaderna. Vi bedömer alltså att denna siffra är lämplig att använda som en utgångspunkt.

Vi har räknat med att det i genomsnitt och över tid behöver finnas tre tjänstepersoner som arbetar med utveckling av systemen och portalen, även om arbetet i praktiken sannolikt kommer att ske stötvís. Det innebär att den genomsnittliga årliga kostnaden kommer att vara 2,7 miljoner kronor. Vi bedömer dock att åtminstone vissa av de personalresurser som behövs kommer att behöva anlitas som konsulter och att detta innebär en kostnadsökning på 30 procent. Givet detta antagande är vår bedömning att den totala kostnaden kommer att bli 3,5 miljoner kronor. Klarar myndigheten av att uteslutande använda anställd personal blir kostnaden sannolikt något lägre.

Utveckling av system och portal kommer även att föranleda ett behov av stöd från garantimyndighetens befintliga funktioner för kommunikation, juridik, it, administration med mera. Vi uppskattar att denna kostnad kommer att vara omkring 375 000 kronor årligen i genomsnitt.

Dessutom behöver myndigheten bekosta inköp av utrustning (såväl it- som övrig kontorsutrustning, med mera) och utbildning för befintlig personal. Sådana inköp kommer sannolikt att ske stötvís, till exempel i uppstartsfasen. Vi bedömer dock att det även här är lämpligt att uppskatta en årlig genomsnittlig kostnad som är relevant över tid. Vi uppskattar den årliga genomsnittliga kostnaden för inköp av utrustning till 900 000 kronor.

Utredningen uppskattar sammanfattningsvis att garantimyndighetens totala genomsnittliga årliga kostnader för utveckling av nödvändiga system och portalen samt inköp av utrustning kommer att vara cirka 4,8 miljoner kronor.

⁸ Arbetskostnader för tjänstemän under oktober 2021 (scb.se).

Kostnader för löpande förvaltning

Det är inte uppenbart hur stora resurser som kommer att krävas i förvaltningsfasen för att förvalta system, administrera garantigivning och regressfordringar, sköta ramavtal med kreditgivare med mera. Garantimyndigheten kommer säkerligen att behöva anställa personal för att starta upp och upprätthålla systemen, administrera garantigivningen, ta fram ramavtal och sköta regressfordringarna. Det kommer säkerligen även att krävas viss omprioritering av myndighetens befintliga resurser. Kostnaderna för administration och övriga kringkostnader kommer med största sannolikhet att öka i viss mån.

Först måste det uppskattas hur mycket personal som kommer att behövas för att driva system, sköta administration av garantier och regressfordringar samt göra övrigt arbete förknippat med garantigivningen. Vi har räknat med att det kommer att krävas två erfarna it-specialister som på heltid arbetar med drift och utveckling av de system som krävs. Vidare räknar vi med att det kommer att krävas en jurist på halvtid, en administratör, en analytiker på halvtid och en controller på halvtid som tillsammans arbetar med ramavtal, administration och analys av utställda garantier, hantering av regressfordringar samt uppföljning och övrig hantering. Dessa personer kommer enligt vår bedömning att till stor del kunna hantera det löpande arbetet. Därutöver kan garantimyndigheten komma att behöva göra särskilda insatser vid vissa tillfällen och vid oförutsedda händelser. Om så sker kan garantimyndigheten använda resurser från delar av organisationen som vanligtvis arbetar med andra uppgifter än den statliga kreditgarantin.

Mot bakgrund av detta räknar vi med att garantimyndigheten kommer att ha löpande lönekostnader (inklusive sjuklön, arbetsgivaravgifter med mera⁹) enligt följande:

1. Två erfarna it-specialister – 1 784 136 kronor årligen (74 339 kronor per månad enligt SCB multiplicerat med 12 månader multiplicerat med 2).
2. En jurist på halvtid – 424 140 kronor årligen (70 690 kronor per månad enligt SCB multiplicerat med 12 månader delat på 2).
3. En administratör – 666 024 kronor årligen (55 502 kronor per månad enligt SCB multiplicerat med 12 månader).

⁹ Arbetskostnader för tjänstemän under oktober 2021 (scb.se)

4. En analytiker på halvtid – 494 586 kronor årligen (82 431 kronor per månad enligt SCB multiplicerat med 12 månader delat på 2).
5. En controller på halvtid – 424 140 kronor årligen (70 690 kronor per månad enligt SCB multiplicerat med 12 månader delat på 2).

Totalt blir det 3,8 miljoner kronor årligen i lönekostnader. För att i viss mån förstärka andra delar av garantimyndighetens organisation för att lämna nödvändig service och stöd bedömer vi att ytterligare en årlig kostnad på 1 000 000 kronor bör budgeteras.

Därutöver tillkommer kostnader för lokaler och övriga kringkostnader. Dessa kostnader kan enligt Ekonomistyrningsverket uppskattas per anställd till ungefär 100 000 kronor årligen för lokaler och 250 000 kronor årligen för övriga kringkostnader.¹⁰ Dessa uppgifter härrör från en rapport från 2005, och vi bedömer därför att dessa kostnader bör ökas med 20 procent för att vara relevanta. För varje ny anställd räknar vi alltså med en kostnad för lokaler och övriga kringkostnader på 420 000 kronor årligen (350 000 kronor multiplicerat med 1,2). Med 4,5 nya anställda som sköter system, garantihantering med mera blir det 1,9 miljoner kronor årligen (420 000 kronor multiplicerat med 4,5). Totalt för både lönekostnader samt lokaler och kringkostnader beräknas kostnaden för garantimyndigheten vara 6,7 miljoner kronor årligen.

Ovanstående inbegriper dock inte kostnaderna för att administrera och driva in regressfordringar som uppstått när staten betalat ut ersättning under kreditgarantierna. Enligt utredningens uppskattning (scenario mitt) kommer 20 000 garantier att ställas ut till förstagångsköpare varje år, och enligt våra uppskattningar kommer staten i 0,36 procent av fallen att få betala ut ersättning från garantin och få en regressfordran mot förstagångsköpare, vilket motsvarar drygt 400 ärenden om året. De flesta av dessa kommer att betala tillbaka statens pengar enligt plan och i tid. Det kommer dock finnas en grupp av återbetalningsskyldiga där återbetalningen kommer att ta längre tid och där det ibland kommer att krävas indrivningsåtgärder.

Vår uppskattning är att i två tredjedelar av de drygt 400 årliga ärendena kommer återbetalning att ske enligt plan under ungefär 7 år. I resterande fall, cirka 150 nya fall om året, kommer återbetalningen att ta längre tid, uppskattningsvis 14 år. Detta innebär att det

¹⁰ oh-rapport_210-242_2005-04-04.indd (esv.se).

över tid kommer att finnas en ackumulerad stock på ungefär 4 000 gäldenärer hos garantimyndigheten – både sådana som betalar enligt plan och sådana som inte betalar enligt plan. Vi har räknat med att dessa kommer att innebära en administrationskostnad på 240 kronor per gäldenär årligen, alltså en kostnad på knappt 1 miljon kronor per år, för garantimyndigheten.

Utöver det tillkommer kostnader för indrivning av de lite svårare fordringarna. För många andra myndigheter sköter Kammarkollegiet indrivning av fordringar, där Kammarkollegiet utför samma arbete som ett inkassobolag skulle utföra. Utredningen bedömer att garantimyndigheten sannolikt kommer att anlita Kammarkollegiet för uppgiften att driva in vissa fordringar. Det är dock upp till garantimyndigheten att besluta huruvida något ombud bör anlitas och för vilken typ av ärenden. För att göra en kostnadsuppskattning har vi ändå gjort vissa antaganden om att garantimyndigheten kommer att anlita Kammarkollegiet.

Kammarkollegiets verksamhet är avgiftsfinansierad men har inga vinstkrav. Deras avgift är 180 kronor för start av ett inkassoärende och om ärendet inte bestrids går det till betalningsföreläggande. Avgiften för detta är 680 kronor. Om en ärende bestrids går det via domstol. För detta debiteras en avgift som är baserad på antalet timmar som en person hos Kammarkollegiet lägger ned på ärendet. Vi har räknat med en schablonavgift på 9 500 kronor per ärende. Utslag och verkställighet kostar sedan 600 kronor. Om Kammarkollegiet gör bedömningen att låntagaren inte kan betala läggs ärendet på så kallad efterbevakning för 74 kronor per år.

För de förstagångsköpare som inte återbetalar statens regressfordran enligt plan och i tid bedömer vi att det är sannolikt att garantimyndigheten åtminstone någon gång under den beräknade återbetalningstiden på 14 år anlitar Kammarkollegiet för indrivning; vi har räknat med 145 sådana fall per år. Ackumulerat över tid kan det handla om en stock på omkring 2 000 regressfordringar som inte återbetalas i tid och som behöver hanteras av Kammarkollegiet.

Utifrån de antaganden vi gör uppskattar vi att den årliga avgiften till Kammarkollegiet kommer att vara följande:

1. Årliga uppstartskostnader – 26 100 kronor (145 ärenden multiplicerat med 180 kronor).
2. Betalningsförelägganden för ärenden som inte bestrids – 68 000 kronor (100 ärenden multiplicerat med 680 kronor).
3. Avgifter för ärenden som bestrids – 427 500 kronor (45 ärenden multiplicerat med 9 500 kronor).
4. Avgifter för utslag, verkställighet och efterbevakning samt ytterligare åtgärder vid behov – 500 000 kronor.

Sammanlagt beräknar vi att de årliga avgifterna till Kammarkollegiet kommer att vara drygt 1 miljon kronor. Totalt för lönekostnader, lokaler, kringkostnader, administration av stocken gäldenärer hos garantimyndigheten samt avgifter till Kammarkollegiet för indrivning beräknas kostnaden årligen för garantimyndigheten vara 8,7 miljoner kronor.

Sammanfattning konsekvenser för garantimyndigheten

Våra uppskattningar visar att kostnaderna för garantimyndigheten kommer att bestå av en årlig genomsnittlig kostnad för utveckling av systemen och portalen på 4,8 miljoner kronor samt årliga kostnader för förvaltning på 8,7 miljoner kronor. Dessa beräkningar är behäftade med viss osäkerhet, delvis eftersom garantimyndigheten själv beslutar om hur de nya uppgifterna ska organiseras och utföras, men vi bedömer att våra beräkningar är rimliga och tar höjd för garantimyndighetens nya uppgifter och därmed den utökade organisation som garantimyndigheten kommer att behöva.

11.9.2 Förvaltningsdomstolar

Utredningen bedömer även att förslagen kan få vissa konsekvenser för andra myndigheter, däribland de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen innebär att det ställs vissa nya krav och att vissa nya beslut kan komma att överklagas, vilket kan medföra visst merarbete för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sådana beslut är till exempel beslut om fastställande av årsbelopp samt beslut om eventuell nedsättning och avskrivning av återbetalningspliktiga belopp.

Med hänsyn till att antalet ärenden där låntagare tar startlån och sedan säljer bostaden med förlust och därefter inte klarar att återbetala hela bolånet förväntas vara begränsat förväntas dock inte de nya besluten resultera i något större antal ärenden. Utredningens förslag bedöms därför inte bidra till annat än en begränsad måltillströmning. De merkostnader som förslagen kan medföra för domstolarna bedöms alltså kunna hanteras inom befintliga ramar.

11.9.3 Riksgälden

Enligt förordning (2011:211) om utlåning och garantier ska varje myndighet som beviljar lån eller garantier enligt denna förordning ha en garantireserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av lämnade garantier. Till garantireserven ska en kredit i Riksgälden kopplas som ska användas för att täcka de förluster som garantierna kan ge upphov till. Storleken på reserven beslutas av regeringen. Reserven ska placeras på ett räntebärande konto hos Riksgälden.

Riksgälden lämnar årligen en riskanalys till regeringen som presenteras i rapporten *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*. Den görs i samverkan med myndigheter som ställer ut garantier och vissa lån. Syftet är att ge ökad kunskap om engagemangens kredit- och likviditetsrisker. Vi bedömer att de tillkommande uppgifter som de föreslagna startlånen och kreditgarantierna innebär för Riksgälden kan hanteras inom myndighetens befintliga ramar.

11.9.4 Kronofogdemyndigheten

Utredningen bedömer att den statliga garantin för startlånet även kommer att medföra visst merarbete för Kronofogdemyndigheten. Uppgiften att kräva in statens regressfordringar föreslås ligga på garantimyndigheten, alltså Boverket. Boverket kan i sin tur välja att ta hjälp av till exempel Kammarkollegiet för att sköta inkassoförfarandet för de regressfordringar som inte betalas i tid eller enligt plan. Först om gäldenären inte heller då betalar blir fordran aktuell för Kronofogdemyndigheten. I utredningens mittscenario beräknas de fordringar som går vidare till Kronofogdemyndigheten uppgå till i snitt ungefär 100 stycken per år. Detta arbete bedömer vi kan han-

teras inom Kronofogdemyndighetens befintliga ramar. Våra beräkningar bygger på olika scenarion och antalet ärenden kan skifta. Vid exempelvis ett större och mer utdraget fall i bostadspriser kan antalet ärenden därmed bli högre.

11.9.5 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet anlitas av ungefär 150 statliga myndigheter som ett slags inkassobolag som sköter indrivning av fordringar. Verksamheten är avgiftsfinansierad. I utredningens mittscenario kommer i snitt ungefär 156 fordringar varje år hamna hos Kammarkollegiet. Utredningen bedömer att detta inte kommer att utgöra någon märkbar ökning av myndighetens arbete och att eventuella ärenden kan hanteras inom befintliga ramar. Huruvida Kammarkollegiet ska anlitas för att driva in fordringar är emellertid upp till garantimyndigheten att bestämma.

11.10 Övriga konsekvenser

11.10.1 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå det nationella jämställdhetspolitiska målet

Förhållandena när det gäller bostadsägande är tyvärr allt för dåligt kartlagda i Sverige. Det finns ingen statistik som redovisar ägandet av bostadsrätter, än mindre uppdelat på kön, men en utredning ska lämna förslag på ett pantregister för bostadsrätter, *Bostadsrättsregisterutredningen* (Fi2020:10). För äganderätterna finns sådan statistik över ägoförhållanden. Av den framgår att 39 procent av männen över 20 år och 36 procent av kvinnorna över 20 år äger hälften eller mer av en äganderätt. Utredningen har även tagit del av statistik gällande hushållens boende och kan konstatera att 68 procent av kvinnorna över 20 år bor i ägt boende medan motsvarande siffra för männen är 69 procent. Det är alltså något vanligare bland män än bland kvinnor att såväl äga en äganderätt som att bo i ägt boende.

Bland dem som identifierats som potentiella förstagångsköpare utan startlån är kvinnor underrepresenterade; enbart 41 procent av de 583 000 potentiella förstagångsköparna är kvinnor. Kvinnor är även

underrepresenterade bland de tillkommande potentiella förstagångsköpare som får möjlighet att göra ett bostadsköp med hjälp av startlånet, där endast 42 procent av de 386 000 tillkommande potentiella förstagångsköparna är kvinnor. Den föreslagna åtgärden gynnar alltså fler män än kvinnor.

Ojämligheter mellan könen gällande förutsättningarna på bostadsmarknaden bottenar i ojämlikheter i inkomst. En lägre inkomst påverkar möjligheten att klara kreditprövningen och resulterar i en längre sparandetid. Om män och kvinnor jämförs inom samma inkomstklass är det genomgående en högre andel kvinnor som bor i ägt boende, jämfört med män. Detta kan förklaras av att flertalet köp av bostad – 65 procent av bolånen, enligt Finansinspektionen (2020) – görs av två sammanboende och att den gemensamma, inte den personliga, ekonomin avgör boendesituationen. Detta innebär att kvinnors utfall på den ägda bostadsmarknaden är bättre än vad deras ekonomiska förutsättningar föreskriver. Det betyder dock även att kvinnors utfall på den ägda bostadsmarknaden till större del beror på andras förutsättningar än sina egna, exempelvis föräldrars, släktingars eller partners förutsättningar. Detta skulle innebära att kvinnor har lägre grad av agens än män har på den ägda bostadsmarknaden.

De nationella jämställdhetspolitiska målen har inga specifika skrivningar gällande kvinnors och mäns boende eller ställning på bostadsmarknaden, och därför bedöms vårt förslag inte påverka måluppfyllelsen.

11.10.2 Konsekvenser för brottsligheten

Utredningen har genomgående övervägt eventuella konsekvenser för brottslighet både i val av åtgärder och vid utformningen av dem. En aspekt som vi tagit hänsyn till vid utformningen av förslagen är möjligheten att koppla lämnandet av startlånet till köpet av en bostad för att säkerställa att lånet verkligen används för detta ändamål. Utredningen har även beaktat risken för att det intyg som föreslås vara en del av kvalificeringsprocessen missbrukas och att personer som under de senaste 10 åren ägt eller redan äger en primär bostad skriver på ett sådant intyg. Intyget är enligt vår bedömning en viktig åtgärd för att begränsa användandet av startlånet och på så vis minska dess marknadspåverkan.

Ett falskt intygande kan aktualisera straffrättsligt ansvar, och om det uppdragas att personer har lämnat felaktiga uppgifter i ett sådant intyg får detta hanteras av polis och åklagare som får bedöma vilka åtgärder som ska vidtas. Utredningen bedömer dock att antalet personer som kommer att lämna missvisande uppgifter i ett sådant intyg kommer att vara begränsat, bland annat på grund av att garantin betingar en avgift och inte innebär någon penningförmån.

Utredningen bedömer att den huvudsakliga risken för brottslighet relaterad till låntagaren är att hen försöker undkomma återbetalning av statens regressfordran med hjälp av svarta inkomster. Som framgår av kapitel 6 är återbetalningen av en eventuell restskuld beroende av låntagarens deklarerade inkomst, alternativt månadsinkomst uppgiven av arbetsgivare. Ett sådant missbruk bygger då på att låntagaren skaffar sig inkomster som inte deklarerats och inte beskattas. Ett tänkbart sådant scenario är ett där det på förhand inte finns någon tanke på bedrägeri men där låntagaren, efter att ha sålt sin bostad med förlust, väljer att arbeta svart för att slippa betala tillbaka statens regressfordran.

Utredningen bedömer risken att många kommer att välja att arbeta svart med syfte att undvika återbetalning av just denna restskuld som liten – dels ska det svarta arbetet i normalfallet pågå under en lång tid, dels är återbetalningen per år begränsad till 4 procent av inkomsten. Men en person med fler skulder, och därmed en större totalskuld, kan ha större incitament att arbeta svart. Den grupp som väljer att agera på ett sådant sätt bör dock vara begränsad eftersom det handlar om människor som en gång har haft tillräckliga vita inkomster för att få bolån, i övrigt har klarat bolåneaktörers kreditprövning och därefter har fått större ekonomiska problem och då är beredda att välja en väg med svarta inkomster.

Ett annat scenario är där själva planen med att köpa en bostad är att sedan sälja den till ett underpris till en kompanjon med vilken man sedan delar på vinsten, det vill säga den återstående kapitalskulden på startlånet. Låntagaren undviker sedan återbetalning av restskulden genom att framgent arbeta svart. Scenariot är dock förknippat med vissa kostnader, till exempel kostnader för försäljning av bostaden och den reavinstskatt som behöver betalas av kompanjonen när den senare säljer bostaden till ett marknadspris.

Utredningen bedömer att arbetsinsatsen för att planera affären och sedan undvika återbetalning under stora delar av sin livstid inte

står i proportion till den möjliga vinsten och bedömer därför risken för denna typ av missbruk som begränsad.

Till detta scenario kan läggas en systematik där en huvudman anlitar ett större antal personer, ser till att de genom falska kontrolluppgifter har tillräckliga deklarerade inkomster för att bli kreditvärdiga, genomför bostadsaffärer, säljer till underpris till andra kompanjoner och delar på eventuella vinster, och där den formella köparen sedan lever (vidare) på låga eller icke befintliga deklarerade inkomster för att slippa återbetalning av regressfordran. Genom ett mer systematiskt upplägg kan man möjligen åstadkomma tillräckliga vinster för att göra upplägget intressant.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det finns en risk för brottslighet kopplad till låntagaren som främst har att göra med systematiska bedrägerier. Denna risk, liksom mindre systematiska bedrägerier, begränsas av att garantiavtalet kommer att kräva marknadsmässiga försäljningar av bostäder där dessa bjuds ut brett via de för ändamålet etablerade kanalerna.

Utredningen vill också lyfta eventuella positiva effekter på kriminalitet av utredningens förslag. För alla unga människor, och kanske mest för dem som kommer från ekonomiskt svagare förhållanden, kan ett hopp om att kunna få ett arbete som sedan kan leda till att man kan etablera ett självständigt vuxet liv med en ägd bostad vara en viktig drivande faktor. Startlånet gör det möjligt att med en rimlig inkomst efterfråga en rimlig bostad även för den som inte har föräldrar som kan hjälpa till med kontantinsatsen. Startlånet bör därmed även kunna bidra till människors vilja att arbeta och i övrigt leva skötsamt, för att i förlängningen kunna köpa en bostad.

11.10.3 Konsekvenser för arbetsmarknaden

En väl fungerande arbetsmarknad kräver att människor utan större hinder kan ta de arbeten som de är bäst lämpade för. Den bostadsbrist som finns inte minst i Sveriges tillväxtregioner bör utan större tvivel kunna ses som ett hinder för arbetskraftens rörlighet och därmed dess produktivitet. Detta i sin tur anses kunna ha effekt inte bara på regional tillväxt utan även på tillväxten på nationell nivå – om tillväxten hämmas i tillväxtorter hämmas därmed tillväxten i hela landet, eftersom tillväxtorter med tillräcklig storlek har unika förutsätt-

ningar att växa genom så kallade agglomerationsfördelar, se exempelvis *Städer och tillväxt* (Tillväxtanalys, 2010). Bostadsbrist i sådana orter är därför en angelägenhet för hela landet.

Boverket säger i sin rapport *Boende till rimlig kostnad* (2016) att bostadsbristen har effekter på arbetsmarknaden när hushåll inte kan flytta och företag inte kan rekrytera. Myndigheten lyfter också den negativa effekten av bostadsbristen för unga på både arbetsmarknad och ekonomisk tillväxt på webbsidan *Regionala byggbehovsberäkningar 2021–2030* (2021a).

Sett ur ett brett samhällsekonomiskt perspektiv är utredningens uppfattning att den statliga garantin och de startlån som den möjliggör kommer att ha positiva effekter på arbetsmarknaden eftersom förslaget bör innebära en större rörlighet samtidigt som effekterna för de offentliga finanserna beräknas vara neutrala.

11.10.4 Konsekvenser för bolåneaktörerna

Ökad utlåning och förändrad mix

Utredningen bedömer att anslutna bolåneaktörer kommer att få en ökad utlåning av bolån eftersom de i och med den statliga garantin kan belåna förstagångsköparens bostäder upp till 95 procent av marknadsvärdet förutsatt att låntagaren har återbetalningsförmåga. Vi bedömer att bolån till förstagångsköpare kommer att öka med 10 miljarder kronor per år givet scenario mitt. Vi bedömer vidare att bostadsrelaterade blacolån kommer att minska med upp till 1,2 miljarder kronor. Därmed kan den totala bostadsrelaterade utlåningen till förstagångsköpare komma att öka med ungefär 9 miljarder kronor.

Ökad administration och anpassning av digitala kundprocesser

Utredningen bedömer att startlånet och den statliga garantin kommer att leda till viss ökad administration hos bolåneaktörer. Den ökade administrationen är kopplad till att aktörerna ingår ett garantiavtal med garantimyndigheten samt rapporterar till densamma. Även administrationen i samband med kreditgivningen ökar och då primärt i relation till intygsprocessen (se avsnitt 8.5).

Det är möjligt att bolåneaktörer även kommer att förändra sina digitala kundprocesser för att erbjuda startlånet, vilket skulle innebära ett utvecklingsarbete. Utredningen bedömer att så kommer att ske först om startlånet och garantin leder till den användning som utredningen förutser och att bolåneaktörer dessutom bedömer att startlånet och garantin är en långsiktigt närvarande åtgärd.

Konsekvenser för bolåneaktörernas risktagande

Utredningen har övervägt om möjligheten att lämna startlån med en statlig garanti kan skapa incitament för bolåneaktörer att ta större risker eller på annat sätt agera oönskat. Utredningen ser två huvudsakliga områden där bolåneaktörernas risktagande kan öka på grund av garantins riskavlyft:

- Garantin leder till att bolåneaktören accepterar en köpeskillning för bostaden som avviker från bostadens marknadsvärde vid köp eller försäljning.
- Bolåneaktören genomför en mindre robust kontroll av konsumentens återbetalningsförmåga eftersom staten ändå garanterar en del av de lån som lämnas till förstagångsköparen.

Utredningen bedömer dock att vårt förslag på krav på marknads-mässighet vid köp och försäljning av bostad i rimlig utsträckning bör säkerställa att köpeskillningen motsvarar marknadsvärdet. Av det följer att den del av bolånet som staten garanterar, alltså startlånet, sannolikt kommer att ligga i rätt läge, det vill säga inom 85 till 95 procent av bostäders marknadsvärde. Detta innebär att staten inte kommer att behöva betala ut ersättning från garantin annat än vid ett prisfall som är större än 5 procent av marknadsvärdet vid förvärvstillfället, vilket också är syftet med garantin.

Kravet på att bolåneaktörerna ska kontrollera låntagarens återbetalningsförmåga är lagstadgat. Enligt 12 § konsumentkreditlagen (2010:1846) gäller att bolåneaktörerna ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad hen åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Utredningen bedömer därför att risken att startlån ska

beviljas till personer som inte har återbetalningsförmåga vid köptillfället är tillräckligt begränsad.

Även förhållandet att bolåneaktören behöver hantera frågor om amorteringsfrihet och ränteanstånd, samt genomföra realisering av en bostad utan att kunna kräva kompensation för de administrativa kostnader detta innebär, bör ha en dämpande verkan på risktagandet.

11.10.5 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målen för integrationspolitiken är bland annat att uppnå lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett deras etniska eller kulturella bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans.

De förslag utredningen lägger fram rör i huvudsak bostadsmarknaden och människors förutsättning att kunna köpa en ägd bostad. Förslagen kan enligt vår bedömning komma att påverka hur och var människor väljer att bosätta sig och därmed öka möjligheterna att bryta segregation. Priserna på bostäder skiljer sig kraftigt åt beroende på var i landet man bor och även beroende på vilken stadsdel eller kommundel som avses. Vissa stadsdelar och kommundelar innehåller en stor andel ägda bostäder, medan andra stadsdelar och kommundelar innehåller en mindre andel ägda bostäder.

Utredningen har identifierat nyanlända som en viktig målgrupp för startlånet eftersom de, likt många unga, kan sakna tillräckligt sparkapital och dessutom kan sakna tillräckligt många ködagar för tillträde till hyresmarknaden (se resonemangen i kapitel 7). Generellt sett gäller dessutom att många människor som inte är födda i Sverige har sämre ekonomiska förutsättningar att köpa en bostad än människor som fötts här och vilkas föräldrar också fötts här.¹¹ Gruppen har alltså begränsade möjligheter att påverka hur och var de ska bo. Detta är en av flera anledningar till att många personer med utländsk bakgrund bor i områden med jämförelsevis låga hyror och korta kötider och därmed bidrar till segregation i Sverige (Wadensjö, 2021).

Vårt förslag om ett startlån som är garanterat av staten kommer att underlätta för människor utan ett stort eget kapital, och som hel-

¹¹ Enligt SCB var medelinkomsten 2020 för personer i arbetsför ålder (20–64 år) som var födda i Sverige 384 600 kronor medan den för utrikesfödda personer var 275 100 kronor.

ler inte har föräldrar som kan erbjuda ett sådant, att etablera sig på den ägda bostadsmarknaden. Detta kommer att innebära att dessa personer får större möjlighet att välja sin bostad och därmed var de ska bo, vilket i förlängningen skulle kunna leda till minskad segregation.

Startlånet hjälper en person att komma över den första tröskeln, men för att komma över den andra tröskeln krävs en tillräcklig inkomst. Vi bedömer att startlånet, och de därtill förbättrade möjligheterna att köpa en bostad, även kommer att kunna bidra till människors etablering på arbetsmarknaden (se avsnitt 11.10.3, *Konsekvenser för arbetsmarknaden*) och därmed till en bättre inkomst. Vi ser även att kopplingen mellan etablering på arbetsmarknaden och etablering på bostadsmarknaden begränsas av trösklarna till såväl den ägda bostadsmarknaden som hyresmarknaden. Även en relativt hög inkomst kan i vissa fall vara otillräckligt för att möjliggöra ett bra boende, eftersom såväl kötid som sparkapital måste ackumuleras under en längre tid. Med startlånet stärks kopplingen mellan arbete och bostad, vilket kan öka incitamenten för integration, åtminstone på den svenska arbetsmarknaden.

Bostaden är utan tvekan av stor betydelse för integrationen i samhället och startlånet underlättar för människor utan ett stort eget kapital att köpa en bostad. Därför kan startlånet bidra till integrationen i Sverige.

11.10.6 Konsekvenser ur ett barnrätts- och ungdomsperspektiv samt för personer med funktionsnedsättning

Vi ska enligt direktiven till utredningen beakta barnrätts- och ungdomsperspektivet och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Enligt barnkonventionen, som införts i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, räknas varje människa under 18 år som barn. Vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt konventionen gäller bland annat att barn har rätt till skälig levnadsstandard vad gäller till exempel bostad, kläder och mat. Vidare gäller att varje stat ska ta ansvar för och nyttja sina resurser till fullo för att uppfylla barns rättigheter och att barn har rätt till ett

privatliv. Barn med funktionsnedsättning har enligt konventionen rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhället, och alla barn har rätt till bästa möjliga hälsa samt tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Barn har även rätt till social trygghet samt till statligt stöd, om föräldrar eller annan vårdnadshavare saknar tillräckliga resurser.

Enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning gäller bland annat att personer med funktionsnedsättning har rätt att vara delaktiga i samhället och kunna leva ett självständigt liv. Stödet till enskilda personer och samhället i stort ska utformas så att personer med funktionsnedsättning kan leva som andra.

Utredningen bedömer inte att våra förslag är av avgörande betydelse för Sveriges förutsättningar att uppfylla barnkonventionen eller konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Däremot är det tänkbart att startlånet förbättrar förutsättningarna för familjer som i dag är trångbodda att köpa en bostad som ger ökat utrymme för barn att umgås, leka och utbilda sig. För ensamstående föräldrar som har vårdnaden om barn föreslår vi ett särskilt högt maxbelopp för startlånet. Detta borde ge förbättrade möjligheter för föräldrar som till exempel skilt sig eller som annars är ensamstående med barn att bostadsförsörja sig och sina barn.

För personer med funktionsnedsättning kan startlånet, på samma sätt som för andra förstagångsköpare, underlätta ett bostadsköp.

11.10.7 Förslagets förenlighet med EU-rätten, särskilt statsstödsreglerna

En utförlig beskrivning av den relevanta EU-rätten finns i avsnitt 6.5 om gällande rätt. Utredningens förslag är att staten ska erbjuda kreditgarantier som omfattar startlån som lämnas till förstagångsköpare. Garantierna ska riktas till bolåneaktörer och gälla enligt vissa villkor i garantiavtal.

Enligt förarbetena till budgetlagen (2011:203) finns det generellt sett anledning att betrakta statliga garantier och utlåning med statliga medel till företag som statligt stöd. Som utgångspunkt är det därför nödvändigt att beakta EU:s statsstödsregler när villkor för statliga garantier och lån utformas. Vid bedömning av huruvida det är fråga om statligt stöd med hänsyn till EU:s statsstödsregler är den avgörande frågan om lån- eller garantitagaren får en ekonomisk för-

del som inte hade uppstått om marknadsmässiga villkor skulle ha tillämpats. Finns en sådan ekonomisk fördel spelar det inte någon roll om stödet kallas lån, garanti eller bidrag.

Utredningen har föreslagit att en avgift ska tas ut för de garantier som staten ställer ut. Avgiften ska täcka administrativa kostnader, de förluster som garantierna beräknas leda till samt en avkastning för staten på ett tänkt kapital som är nödvändigt för att ställa ut garantierna. Utredningen bedömer att den här avgiften innebär att garantin lämnas på marknadsmässiga villkor. Mot den bakgrunden utgör utredningens förslag enligt vår uppfattning inget statligt stöd som träffas av statsstödsreglerna.

Vi bedömer vidare att förslagen är förenliga med övriga delar av EU-rätten, till exempel det så kallade bolånedirektivet (se avsnitt 1.1). Sammanfattningsvis är utredningens förslag alltså förenliga med EU-rätten.

11.10.8 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Åtgärderna bedöms inte påverka det kommunala självstyret. Åtgärden väntas dock underlätta bostadsförsörjningen som är ett kommunalt ansvar.

11.10.9 Konsekvenser för miljön

Åtgärderna bedöms inte direkt påverka miljön i någon utsträckning. Om startlånet ger upphov till ett ökat bostadsbyggande, innebär detta en belastning för miljön i linje med annat bostadsbyggande.

11.10.10 Konsekvenser för den personliga integriteten

När en förstagångsköpare tar startlån kommer detta enligt förslaget att registerföras. Även vissa andra uppgifter kommer att sparas i registret. Uppgifter om vilka personer som fått startlån behöver sparas i registret för att kreditgivare ska kunna kontrollera om en viss person fått startlån eller inte. Sålunda krävs det att information om vilka personer som fått startlån sparas även efter det att startlånet är återbetalt och garantin har löpt ut. Vi har även föreslagit att uppgifter

om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ska omfattas av sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men.

Vi bedömer inte att förslagen får några väsentliga konsekvenser för den personliga integriteten.

11.10.11 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Som beskrivits i avsnitt 11.10.3 bedöms åtgärden vara positiv för arbetsmarknaden i stort. Förslaget riktar sig mot att lösa ett problem som är som störst i Sveriges storstäder, storstadsnära kommuner samt större städer. Vi bedömer att åtgärden kommer att ha störst effekt i de regionerna. Vi bedömer också att konsekvenserna på sysselsättningen kommer att vara störst i dessa regioner. Detta bedöms dock inte ske på bekostnad av andra regioner utan genom att lägre trösklar på bostadsmarknaden leder till en mer effektiv arbetsmarknad. Utredningen bedömer därför att konsekvenserna för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet är positiva i vissa regioner och neutrala i andra.

11.10.12 Konsekvenser för (små) företag

Förslaget bedöms främst påverka företag inom kreditmarknaden. Effekten på de bolåneaktörer som kan komma i fråga för att lämna startlån beskrivs under avsnitt 11.10.4. Som beskrivs i det avsnittet bedöms möjligheten att lämna startlån som en konkurrensfördel. Vi tror att företag som av olika anledningar inte kommer att vilja eller kunna lämna startlån, men har förstagångsköpare som en målgrupp för sina produkter, kan komma att förlora på detta förslag. Det är möjligt att små företag kommer ha svårare att lämna startlån än stora företag. Endast företag som kan lämna bolån kommer ha möjlighet att teckna ramavtal för startlån.

Det finns ett antal företag vars affärsidé är att underlätta för förstagångsköpare, antingen genom olika typer av krediter eller genom olika typer av boendeformer. Det är möjligt att startlånet till viss del innebär en minskad efterfrågan på dessa produkter eller tjänster. Det är dock möjligt att dessa produkter eller tjänster kan

komma att efterfrågas även om ett statligt garanterat startlån införs, som substitut till startlånet eller som komplement.

De positiva effekter som startlånet kan ha på arbetsmarknaden (se avsnitt 11.10.3) bedöms även vara positiva för företag, inklusive små företag.

11.10.13 Resonemang om förslagets samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen kan konstatera att startlånet kan ha stora positiva effekter för förstagångsköpare som i dag har svårigheter att spara ihop till kontantinsatsen, där den grupp som behöver spara i 5 år eller mindre bedöms öka med 65 procent i och med startlånet. Startlånet bedöms ha positiva nettoeffekter för denna grupp.

Gruppen består främst av personer med relativt goda inkomster men med litet sparkapital, exempelvis för att de är unga. Eftersom behovet av hjälp över trösklarna är som störst i storstadsregionerna där bostadspriserna är höga blir den positiva effekten som störst där. Att tröskeln till bostadsmarknaden sänks för denna grupp bedöms också få positiva effekter på arbetsmarknaden eftersom svårigheten att få tag på en bostad kan försvåra kompetensförsörjningen och därmed få effekter på bland annat tillväxt.

Startlånet bedöms få vissa negativa konsekvenser, framför allt att priserna på bostäder kan komma att stiga, enligt vår uppskattning som mest med 7 procent, och att den årliga skuldsättningen ökar, enligt vår uppskattning i scenario mitt med 9 procent. Startlånet har konstruerats för att minimera såväl prispåverkan som ökad skuldsättning genom att det gjorts svårtillgängligt och oattraktivt för andra än den valda målgruppen.

Prisökningarna på bostäder är en konsekvens som påverkar alla på bostadsmarknaden – genom ökade trösklar för dem som står utanför marknaden och med stigande tillgångsvärden för dem som redan är inne på marknaden. Att fler personer ges tillgång till den ägda marknaden kan minska trycket på hyresmarknaden och leda till ökad tillgänglighet även där.

Ökad skuldsättning kan vara negativt för den ekonomiska motståndskraften, särskilt vad gäller känsligheten för höga räntor. En av de negativa konsekvenserna med ökad skuldsättning är risken för en betungade restskuld om bostaden säljs med förlust. Denna conse-

kvens har hanterats genom en mjuk regressfordran när garantin löses ut. Räntekänsligheten och höga boendeutgifter till följd av hög belåning med startlånet behöver dock ställas mot de höga boendeutgifterna för de bostäder som finns tillgängliga för dagens unga, vilka ofta har svårigheter att få en bostad i den reguljära hyresmarknaden.

Sammanfattningsvis kan sägas att startlånet är en fördelningspolitisk åtgärd med förstagångsköparen som mottagare. Personen får ingen monetär förmån men bereds genom den statliga garantin en snabbare väg till ägt boende. Åtgärden har negativa konsekvenser i former av stigande bostadspriser och ökad skuldsättning. Detta är dock konsekvenser som inte i huvudsak drabbar vissa specifika grupper utan snarare är till last för samhällsekonomin.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

28 kap.

9 a §

I bestämmelsen anges att sekretess ska gälla i ärenden enligt förordningen (20XX:XX) om statlig kreditgaranti för startlån som lämnas till förstagångsköpare, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vidare anges att i andra ärenden än sådana om nedsättning eller avskrivning till följd av sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärendet. Dessutom anges att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som sekretessbestämmelsen i 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta eftersom vi bedömer att liknande skäl för sekretess kommer att göra sig gällande i ärenden enligt den föreslagna förordningen om statlig kreditgaranti för startlån som gör sig gällande i ärenden om studiestöd och i ärende hos Centrala studiestödsnämnden om körkortslån samt lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Vi bedömer dock att behovet av sekretess är större i ärenden enligt den föreslagna förordningen. Vi anser nämligen att uppgifter om att en viss person fått startlån, när det startlånet lämnades och hur stort det var är känsligare än uppgifter om att en person till exempel fått studielån. Vi föreslår därför att sekretess ska vara utgångspunkten, och att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

På liknande sätt som i den befintliga bestämmelsen i 28 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen finns skäl att vara särskilt restriktiv med uppgifter om sjukdom hos låntagaren. Vi anser att detta är fallet när fråga är om nedsättning eller avskrivning av en regressfordran mot en förstagångsköpare. Av denna anledning har vi föreslagit att det ska anges, på samma sätt som gäller för studielån, att i andra ärenden än sådana om nedsättning eller avskrivning till följd av sjukdom gäller sekretessen inte beslut i ärendet.

Referenser

Tryckta källor och webbsidor

- Andersson, Michael; Aranki, Ted; Gjirja, Matilda; Olsén Ingefäldt, Niclas. 2018. *FI-analys: Bolånetaket har dämpat hushållens skulder*. Nr 12, 4 april 2018.
- Ara, 2013. *Ny modell: hyresbostad blir ägarbostad*. 26 juni 2013. [www.ara.fi/sv-FI/Aktuellt/Nyheter_och_pressmeddelande/Nyheter_och_pressmeddelande_2013/Ny_modell_hyresbostad_bliar_agarbostad\(17446\)](http://www.ara.fi/sv-FI/Aktuellt/Nyheter_och_pressmeddelande/Nyheter_och_pressmeddelande_2013/Ny_modell_hyresbostad_bliar_agarbostad(17446)) (hämtad 22 september 2021).
- Attanasio, Orazio. Wakefield, Matthew. 2010. *The Effects on Consumption and Saving of Taxing Asset Returns*. Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century. Dimensions of taxation, chapter 7. IFS.
- Berge, Tarald Laudal. Andresen, Martin Eckhoff. 2015. BSU-ordningen bør avvikles. *Dagbladet*. Debattartikel 24 juli 2015. www.dagbladet.no/kultur/bsu-ordningen-bor-avvikles/60177509 (hämtad 3 februari 2022).
- Betänkande 2019/20:FiU22. *Beslut: Amorteringskrav och bolånetak bör utvärderas* (FiU22). Finansutskottet 18 mars 2020.
- Bostadsförmedlingen, 2022. *Hyra och kötid per område*. <https://bostad.stockholm.se/statistik/hyra-och-kotid-per-omrade>. (hämtad 28 januari 2022).
- Boverket, 2007. *Bostadspolitiken – svensk bostadspolitik för boende, planering och byggande under 130 år*, Augusti 2007, s. 115. ISBN: 978-91-85751-44-0.
- Boverket, 2016. *Boende till rimlig kostnad. Hushållens boendeutgiftsprocent och konsumtionsutrymme*. Rapport 2016:11.

- Boverket, 2020a. *Trångbodda hushåll*.
www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/underlag-for-bostadsforsorjningen/sarskilda-grupper/trangbodda/
(hämtat 2021-10-08).
- Boverket, 2020b. *Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*. www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/vad-sager-lagen/lagen-om-kommunernas-bostadsforsorjningsansvar/ (hämtat 8 februari 2022).
- Boverket, 2020c. *Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Rapport nr 2020:21. Diarienummer: 3.4.1 2667/2019.
- Boverket, 2021a. *Regionala byggbehovsberäkningar 2021–2030*.
21 december 2021.
www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/
(hämtad 3 februari 2022).
- Boverket, 2021b. *Bostadsmarknadsenkäten 2021*.
www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/ (hämtad 8 februari 2022).
- Boverket, 2021c. *Kommunernas särskilda boendelösningar*.
www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/hemlosa/kommunernas-boendelosningar/ (hämtad 29 december 2021).
- Boverket, 2021d. *Kommunala hyresgarantier*.
www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/kommunala-hyresgarantier/ (hämtad 8 februari 2022).
- Boverket, 2021e. *Så här fungerar kreditgaranti*.
www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/kreditgaranti/
(hämtat 2022-02-15).
- Boverket, 2021f. *Stöd för hyresbostäder och bostäder för studerande*.
www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-for-hyresbostader-och-bostader-for-studerande/ (hämtat 2022-02-15).
- Byggföretagen, 2020. *Bosparande och förmånliga lån i andra länder*.
Byggföretagen och WSP.

- Clancy, Margaret; Kim, Youngmi; Loke, Vernon; Mason, Lisa Reyes; Nam, Yunju. 2010. *Child Development Accounts and saving for children's future: Do financial incentives matter?* Elsevier: Children and Youth Services Review 32 (2010) 1570–1576.
- CMHC-SCHL. 2021. *What is CMHC Mortgage Loan Insurance?* www.cmhc-schl.gc.ca/en/consumers/home-buying/mortgage-loan-insurance-for-consumers/what-is-mortgage-loan-insurance (hämtat 14 oktober 2021).
- Ekonomifakta, 2022a. *Reporäntan*. www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/finansuell-utveckling/styrrantan/ (hämtad 28 januari 2022).
- Ekonomifakta, 2022b. *Långa räntan – internationellt*. www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/Finansiell-utveckling/Langa-rantan/ (hämtad 28 januari 2022).
- Ekonomifakta, 2022c. *Hushållens inkomster, konsumtion och sparande*. www.ekonomifakta.se/Fakta/Ekonomi/Hushallens-ekonomi/Hushallens-inkomster-konsumtion-och-sparande/ (hämtad 8 februari 2022).
- Engelhart, Gary. 1996. Tax Subsidies and Household Saving: Evidence from Canada. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 111, No. 4. November 1996. Oxford University Press.
- Engelhart, Gary. 1997. Do Targeted Savings Incentives for Homeownership Work? The Canadian Experience. *Journal of Housing Research*. Vol. 8, No. 2. Taylor & Francis, Ltd.
- Englund, Peter. 2020. *En ny bostadsbeskattning*. SNS förlag. ISBN 978-91-88637-47-5.
- Engström, Rickard. Lind, Hans. 2017. Ränteskillnadsersättning – vad är ett rationellt system. *Ekonomisk debatt*. Nummer 7 (årgång 45).
- EU, 2008/C 155/02. *Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier*. Europeiska unionens officiella tidning, 20 juni 2008.
- Europeiska kommissionen. 2014. *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet*. COM(2021) 229 final. Bryssel.

- FFFS2010:2. *Allmänna råd om begränsning av lån mot säkerhet i bostad*. Beslutspromemoria. FI Dnr 10-1533.
- FFFS 2018:16 *Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om hantering av kreditrisker i kreditinstitut och värdepappersbolag*.
- FFFS 2016:16 *Finansinspektionens föreskrifter om amortering av bolån*.
- FFFS 2016:33 *Finansinspektionens allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad*.
- FFFS 2017:23 *Ett skärpt amorteringskrav för hushåll med höga Skuldkvoter*. Beslutspromemoria. FI Dnr 17-9236.
- Finansdepartementet, 2007. *Statliga kreditgarantier för att underlätta etablering i bostadsrätter och egnahem för förstagångsköpare*. Promemoria. Fi2007/4536/BO.
- Finansinspektionen, 2017. *Hushållens räntebindningstid – en ekonomisk sårbarhet?* Fi analys nr 9.
- Finansinspektionen, 2019. *Unga vuxnas ställning på Bostadsmarknaden*. Fi-analys nr 19. 17 November 2019.
- Finansinspektionen, 2020. *Den svenska bolånemarknaden 2019*. Dnr 20-3427.
- Finansinspektionen, 2021a. *Den svenska bolånemarknaden 2020*. Dnr 21-4799.
- Finansinspektionen, 2021b. *Svenska konsumtionslån*. Dnr 21-29649.
- Finansinspektionen, 2022. *Hemställan om ändring av reglerna om ränteskillnadsersättning*. FI Dnr 22-2458.
- Government of Australia, 2021. *First home super saver scheme*. www.ato.gov.au/Individuals/Super/Withdrawing-and-using-your-super/First-Home-Super-Saver-Scheme/ (hämtat 8 oktober 2021).
- Government of Canada, 2021. *What is the Home Buyers' Plan (HBP)?* www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/rrsps-related-plans/what-home-buyers-plan.html (hämtat 14 oktober 2021).

- Government of UK. (u. å)a. *Your guide to a Help to Buy: Equity Loan*. www.gov.uk/government/publications/help-to-buy-equity-loan-buyers-guide/homebuyers-guide-to-help-to-buy-equity-loan-2021-to-2023-accessible-version (hämtad 19 september 2021).
- Government of UK. (u. å)b. *Lifetime ISA*. www.gov.uk/lifetime-isa (hämtad 21 september 2021).
- Government of UK. (u. å)c. *The mortgage guarantee scheme*. www.ownyourhome.gov.uk/scheme/mortgage-guarantee-scheme (hämtad 21 september 2021).
- Government of UK. (u. å)d. *Shared ownership*. www.ownyourhome.gov.uk/scheme/shared-ownership/ (hämtad 21 september 2021).
- Government of UK. (u. å)e. *First homes*. www.ownyourhome.gov.uk/scheme/first-homes (hämtad 21 september 2021).
- Guldbrandsen, Lars. 2000. *Boligsparing for ungdom. Rapport utarbeidet for Utvalget om mål og virkemidler i boligpolitikken*. Oslo. 16 september 2000.
- Hjalmarsson, Erik. 2021. Bolånetaket är rimligt. *Dagens industri*. 23 juni. www.di.se/debatt/bolanetaket-ar-rimligt/ (hämtad 31 januari 2022).
- HMS, (u. å). *Equity loan is a new solution for low income persons and individuals with limited assets*. <https://hltudeildarlan.is/equity-loan/> (hämtad 8 oktober 2021)
- Homes England 2020. *Annual Report & Financial Statements 2019/20*. ISBN: 978-1-5286-1461-0.
- Homes England 2022. *Homebuyers' guide to the Help to Buy: Equity Loan (accessible version)*. 25 januari 2022. www.gov.uk/government/publications/help-to-buy-equity-loan-buyers-guide/homebuyers-guide-to-help-to-buy-equity-loan-2021-to-2023-accessible-version#your-guide-to-a-help-to-buy-equity-loan (hämtad 2022-02-03).

- HSB, 2020a. *Sifoundersökning: Stöd till bosparande för unga skulle minska bostadsklyftan*.
www.mynewsdesk.com/se/hsb_riksforbund/pressreleases/sifoundersokning-stoed-till-bosparande-foer-unga-skulle-minska-bostadsklyftan-3050840 (hämtad 31 januari 2021).
- HSB, 2020b. *Frågor till unga*. HSB tillsammans med Kantar Sifo. Nummer 1600396.
- Husbanken, (u. å). *Startlån og tilskudd fra kommunen*.
<https://husbanken.no/person/startlaan/>
(hämtat 22 september 2021).
- Hyresgästföreningen, 2021. *Dyr bostadsrätt ändå billigare att bo i*.
<https://hurvibor.se/boendekostnader/bokostnad-i-nybyggt/>
(hämtad 8 februari 2022).
- Knot, Klaas. 2019. *Mortgage Interest Tax Deduction in the Netherlands: A Welcome Relief*. Speech by Klaas Knot at the macroprudential Policy Conference “Real estate taxation and macroprudential policy”, Vilnius, 2 July 2019. De Nederlandsche bank.
- Kommittén för finansiell stabilitet, 2021. *Protokoll från Finansiella stabilitetsrådets möte den 4 juni 2021*.
- Lind, Hans. 2021. *Därför är det bra med marknadshyror i nyproduktionen! Bostadspolitik.se*.
www.bostadspolitik.se/2021/05/20/darfor-ar-det-bra-med-marknadshyror-i-nyproduktionen/ (hämtad 28 januari 2022).
- Ministry of Housing, Communities and Local Government. 2018. *Evaluation of the Help to Buy Equity Loan Scheme 2017*. October 2018. ISBN: 978-1-4098-5339-8.
- OECD, 2020. *Savings rate*.
<https://data.oecd.org/natincome/saving-rate.htm>
(hämtad 2022-02-08).
- Person, Göran. 2021. Göran Persson kritiserar FI och varnar för enorma stimulanserna: ”Inte gratis”. *Dagens industri*. 26 Mars.
www.di.se/nyheter/goran-persson-kritiserar-fi-och-varnar-for-enorm-stimulanserna-inte-gratis/ (hämtad 31 januari 2022).
- Prognoscentret 2018. *Spara eller slösa. Ungas inställning till ett avdragsgillt bosparande*. På uppdrag av HSB.
- Proposition 1979/80:2 del A *Regeringens proposition med förslag till sekretesslag m. m.*

- Proposition 1999/2000:113. *Avveckling av ungdomsbosparreglerna.*
- Proposition 2002/03:139 *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse.*
- Proposition 2009/10:242 *Ny konsumentkreditlag*
- Proposition 2010/11:40. *En reformerad budgetlag.*
- Proposition 2015/16:197. *Stärkt konsumentskydd på bolåne marknaden.*
- Proposition 2017/18:105. *Ny dataskyddslag*
- Regeringskansliet, (u. å). *Mål för boende och samhällsplanering.* www.regeringen.se/regeringens-politik/bostader-och-samhallsplanering/mal-for-boende-och-samhallsplanering/ (hämtad 8 februari 2022).
- République Française, 2021. *Zero Rate (PTZ) – Housing never inhabited or to be built.* www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34966/2?idFicheParent=F10871&lang=en#2 (hämtad 14 oktober 2021).
- Riksbanken, 2011. *Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden.* Stockholm april 2011. ISBN 978-91-89612-50-1.
- Riksdagen, 2020. *Hyresrätt m.m.* Civilutskottets betänkande 2020/21:CU7.
- Riksgälden, 2021. *Statens garantier och utlåning, En riskanalys.* 15 mars 2021. Dnr 2020/1004.
- Riksrevisionen, 2017. *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och Arbetsmarknadsperspektiv.* RIR 2017:9.
- Riksrevisionen, 2019. *Trångboddhet– konsekvenser för hälsa och Skolresultat 2019.* RIR 2019:9.
- Sanches, Aida Caldera. Johansson, Åsa. 2011. *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries.* 26 maj 2011. OECD. ECO/WKP(2011)6.
- SBAB, 2021a. *Glädjeskutt i svensk ekonomi, bostadsbrist på väg att lösas och behov av fler moderna trädgårdsstäder.* www.sbab.se/1/om_sbab/press/arkiv_publicering/pressmeddelande/2021-09-17_gladjeskutt_i_svensk_ekonomi_bostadsbrist_pa_vag_att_losas_och_behov_av_fler_moderna_tradgardsstader.html (hämtad 28 januari 2022).

- SBAB, 2021b. *Unga & bolån. En rapport om ungas möjligheter att kunna köpa bostad*. Insiktsrapport 4, 2021.
- Skatteetaten, 2021. *Boligsparing for ungdom (BSU)*. www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bank-og-lan/bsu (hämtad 22 september 2021).
- Skatteverket, (u. å). *Flytta till Sverige*. <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/flyttatillsverige.4.76a43be412206334b89800018617.html> (hämtat 4 oktober 2021).
- Skatteverket, 2022. *CFD, FSB och swappar*. www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.1/2827.html. (hämtad 17 februari 2022).
- Socialdemokraterna, 2018. *En ny social bostadspolitik. Förslag och politisk fördjupning från den socialdemokratiska expertgruppen*. Stockholm i juni 2018.
- SOU 2017:30. *En omreglerad spelmarknad*.
- Stimuleringsfonds folkhuisvesting, 2021. *Meer informatie en voorwaarden*. www.svn.nl/starterslening/starterslening-meer-informatie-en-voorwaarden. Översatt med Microsoft edge (hämtad 3 oktober 2021).
- Statens bostadskreditnämnd. 2009. *Bostadsmarknaden i Tyskland. Statliga och delstatliga finansiella åtgärder m.m.* 18 december 2009.
- Statens bostadskreditnämnd. 2010. *Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier*. Dnr: 17-146/10.
- Statista. 2021. *Median loan-to-value (LTV) ratio for mortgage sales in the United Kingdom (UK) as of 4th quarter 2020, by region*. www.statista.com/statistics/1077767/median-loan-to-value-ratio-for-mortgage-sales-in-the-united-kingdom-by-region (hämtad 19 september 2021).
- Stockholms handelskammare, 2021. *Trösklar och hinder på bostadsmarknaden. En undersökning från Stockholms Handelskammare baserad på data från Hemnet*. Juni 2021. Stockholms handelskammare med hjälp av Novus.
- Svensson, Lars. 2021. Amorteringskraven snedvrider och utestänger, även i Stockholms län. *Ekonomistas*. 28 september.

- Svensson, Lars. Boije, Robert. 2021. Bolånetaket bör ses ur vidare perspektiv. *Dagens industri*. 29 juni. www.di.se/debatt/bolanetaket-bor-ses-ur-vidare-perspektiv/ (hämtad 31 januari 2022).
- Sveriges allmännyttta, (u. å). *Presumtionshyra vid nyproduktion*. www.sverigesallmannytta.se/allmannyttan/allmannyttan-viktigare-an-nagonsin/presumtionshyra-vid-nyproduktion/ (hämtad 2022-02-14).
- Sveriges allmännyttta, 2011. *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar. En kommentar från SABO*. www.sverigesallmannytta.se/sa-agerar-ett-affarsmassigt-bostadsforetag/ (hämtad 2022-02-14).
- The National Housing Finance and Investment Corporation, 2020. *First Home Loan Deposit Scheme: Trends & Insights 2020–21*.
- The National Housing Finance and Investment Corporation, 2021. *First Home Loan Deposit Scheme*. www.nhfic.gov.au/what-we-do/support-to-buy-a-home/first-home-loan-deposit-scheme/ (hämtad 18 oktober 2021).
- The National Mortgage Guarantee scheme, 2017. *NHG: Strengthening the Dutch mortgage market*.
- Thedéén, Erik. 2021. FI nobbar Göran Perssons förslag: ”Bygger enorma risker”. *Dagens industri*. 1 juni. www.di.se/nyheter/fi-nobbar-goran-perssons-forslag-bygger-enorma-risker/ (hämtad 31 januari 2022).
- Thedéén, Erik. 2020. *Amorteringar i goda tider ger motståndskraft i kriser*. Finansinspektionen. Anförande Stockholms Handelskammars seminariet om Omstartskommissionens förslag till reformer av bostadsmarknaden. FI Dnr 20-908.
- Tillväxtanalys, 2010. *Städer och tillväxt. Vad säger forskningen?* Dnr 2010/065.
- Tillväxtverket. 2020. Följ EU:s regler för statsstöd. <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledning/handbok-for-eu-projekt/planera/krav-pa-projektet/fo-lj-eus-regler-for-statsstod.html> (hämtad maj 2021).
- Turk, Rima A. 2015. *Housing Price and Household Debt Interactions in Sweden*. IMF working paper. WP/15/276.

- Tyréns, 2019a. *Beräkningsverktyg för hållbar bostadsförsörjning*.
www.tyrens.se/sv/projekt/samhaellsplanering/beraekningsverktyg-foer-haallbar-bostadsfoersoerjning/ (hämtad 8 februari 2022).
- Tyréns, 2019b. *Sänkta trösklar eller höjda priser? Internationella erfarenheter av stöd till förstagångsköpare*. På uppdrag av Hyresgästföreningen.
- Ulstein, Heidi. Grünfedt, Leo. 2012. *Boligsparing for Ungdom. En vurdering av effekter på sparing og finansiell stabilitet*. Menon Business Economics. Publikation nr 13/2012. På uppdrag av Bofrämjandet.
- Valtiokonttori, (u. å). *Finansierings- och lånetjänster*.
www.valtiokonttori.fi/sv/tjanster/finansierings-och-lanetjanster/ (hämtat 22 september 2021).
- Veidekke, 2016. *Så löser vi bostadskrisen*. Juni 2016.
- Veidekke, 2017. *Sverige sämst i klassen. Svensk bostadspolitik i jämförelse med andra länder*. Juni 2017.
- Verband der Privaten Bausparkassen. (u. å). *Bauspar system - how it works*. www.bausparkassen.de/en/bauspar-system/how-it-works/ (hämtat 2022-02-21).
- Wadensjö, Eskil. 2020. *Covid-19 och segregation – ekonomi, studier och arbetsmarknad*. Delegationen mot segregation. Externa Perspektiv. Segregation och covid-19, del 1. Dnr 2020-4.1.1-351/67.
- Wilhelmsson, Mats. 2019. *What is the Impact of Macroprudential Regulations on the Swedish Housing Market?* Working Paper 2019:06. KTH.
- WSP, 2018. *Bostadsbarriärer och bostadspolitiska instrument – unga vuxna i storstadsregioner*. 24 oktober 2018. På uppdrag av svenskt näringsliv.

Statistik

Om inte annat anges

- Statistik gällande priser på bostadsrätter och äganderätter har hämtats eller beställts från mäklarstatistik, vilka handlats upp som statistikleverantör av marknadsdata
- Övrig statistik har hämtats eller specialbeställts från Statistiska centralbyrån (SCB).

Möten och intervjuer, utöver de med tillförordnade experter och sakkunniga

20 januari 2021	HSB
20 januari 2021	Riksbyggen
27 januari 2021	Einar Matsson
27 januari 2021	Boklok
12 februari 2021	Utredningen Fi2020:6
23 februari 2021	Landsorganisationen (LO)
23 februari 2021	youple
23 februari 2021	United Minds
23 februari 2021	Swedbank
24 februari 2021	WSP
1 mars 2021	Hyresgästföreningen
2 mars 2021	jagvillhabostad.nu
2 mars 2021	Sveriges Förenade Studentkårer
4 mars 2021	SBAB
5 mars 2021	CSN
9 mars 2021	Fastighetsägarna
9 mars 2021	Gary Baker
31 mars 2021	Mäklarsamfundet
31 mars 2021	Utredningen dir 2020:123
8 april 2021	Finanzierung select
9 april 2021	Utredningen S 2020:10

20 april 2021	Valueguard
6 maj 2021	Bolånekommittén
6 maj 2021	Valueguard
7 maj 2021	UC
17 maj 2021	Statskontoret i Finland
18 maj 2021	Riksgälden
19 maj 2021	Boklok
19 maj 2021	OBOS
19 maj 2021	Veidekke
19 maj 2021	Husbanken i Norge
26 maj 2021	Budgetenheten finansdepartementet
28 maj 2021	Riksbyggen,
28 maj 2021	jagvillhabostad.nu
3 juni 2021	SEB
8 juni 2021	Riksgälden
9 juni 2021	Nordea
15 juni 2021	Utredningen Fi2020:6
16 juni 2021	Olika myndigheter från UK
19 augusti 2021	Lars E. O. Svensson
20 augusti 2021	Riksbyggen
7 september 2021	OBOS
17 september 2021	Veidekke
28 september 2021	Danske bank
5 oktober 2021	jagvillhabostad.nu
7 oktober 2021	Johan Karlén
14 oktober 2021	BOSAM
20 oktober 2021	Kammarkollegiet
25 oktober 2021	SBAB
20 december 2021	Utredningen Fi2020:6
2 januari 2022	Johan Karlén
16 februari 2022	Nordea

Kommittédirektiv 2020:125

Förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 3 december 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på åtgärder för att underlätta för hushåll som för första gången ska köpa en bostad (förstagångsköpare). Syftet är att underlätta för dessa att komma in på den ägda bostadsmarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och lämna förslag på åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden,
- föreslå vilka hushåll som ska definieras som förstagångsköpare,
- föreslå hur ett statligt startlån för förstagångsköpare bör utformas,
- redogöra för hur de föreslagna åtgärderna ska främja en långsiktigt hållbar skuldsättning för de berörda hushållen,
- ta hänsyn till de effekter som de föreslagna åtgärderna kan innebära för bostadsmarknadens funktionssätt,
- analysera internationella erfarenheter av liknande åtgärder,
- kartlägga bankernas och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper i olika delar av landet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

Bakgrund

Behovet av att underlätta bostadsförsörjningen

En socialt hållbar bostadsförsörjning innebär att bostadspolitiska verktyg används utifrån en gemensam problembeskrivning på ett sätt som ger hushåll möjlighet att ordna en bostad som svarar mot deras behov. Samtidigt ska boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.

Den pågående utredningen *En socialt hållbar bostadsförsörjning* (Fi 2020:06) ska bl.a. analysera vissa bostadspolitiska verktyg såsom hyresgarantier, de kommunala bostadsförmedlingarna och förtursystemen samt den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll för att minska kostnader för att skaffa en permanentbostad. Vid behov ska den utredningen föreslå förändringar av dessa verktyg.

Nya åtgärder och bostadspolitiska verktyg som riktar sig till de som för första gången ska köpa en bostad (förstagångsköpare) kan vara ytterligare ett sätt att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning. En sådan åtgärd kan vara att införa ett statligt startlån, som ett komplement till bolån. Sådana lån finns redan i vissa andra länder. I Norge erbjuds förstagångsköpare statliga och kommunala startlån. Ett annat exempel är Storbritannien där förstagångsköpare kan få ett statligt lån till kontantinsatsen vid bostadsköp.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen bl.a. bör återkomma med förslag till åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (bet. 2019/20:FiU22 punkt 3, rskr. 2019/20:186).

Hushållens skuldsättning

Priserna på bostadsmarknaden har stigit samtidigt som hushållens skuldsättning har ökat. Regeringen, Finansinspektionen och Riksbanken bedömer att hushållens ökade skuldsättning utgör en makroekonomisk risk som i förlängningen kan påverka den finansiella stabiliteten. Denna bedömning delas även av flera internationella bedömare, t.ex. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Internationella valutafonden och Europeiska kommissionen.

Finansinspektionen har under det senaste decenniet vidtagit olika tillsynsåtgärder för att minska de risker som är förknippade med hushållens skuldsättning. Exempelvis har det s.k. bolånetaket inneburit att bankers och andra kreditgivares krav på kontantinsatser har ökat. Bolånetaket innebär att belåningsgraden för en bostad inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde vid tidpunkten då krediten lämnas.

Enligt Finansinspektionens rapport Den svenska bolånemarknaden 2020 är den vanligaste orsaken till att ett hushåll använder blacolån vid köp av en bostad att blacolånet ska finansiera en del av kontantinsatsen. Blacolån är lån utan säkerhet och innebär oftast en högre ränta för låntagaren än bolån och andra lån med säkerhet. Kreditgivaren kräver vanligtvis också omfattande amorteringar av blacolån. Den typen av lån kan därför medföra förhållandevis höga månatliga utgifter för låntagaren.

Situationen för förstagångsköpare på bostadsmarknaden

Mer än 60 procent av bostadsbeståndet utgörs av ägda bostäder eller bostadsrätter. Denna andel har ökat under de senaste 20 åren, särskilt i Storstockholm. Andelen hyresrätter har minskat och i kombination med växande bostadsköer har det lett till att fler hushåll behöver söka sig till den ägda bostadsmarknaden.

Under samma tidsperiod har priserna på bostäder ökat kraftigt, främst i storstäderna. Låga räntor, otillräckligt bostadsbyggande, höga byggkostnader och hög efterfrågan har bidragit till prisutvecklingen. Bostadspriserna har ökat snabbare än hushållens inkomster, vilket har gjort det svårare för förstagångsköpare att ta sig in på den ägda bostadsmarknaden. Detta trots att antalet nybyggda bostäder har ökat kraftigt och att utbudet på bostadsmarknaden därmed har ökat de senaste åren.

Högre bostadspriser innebär att hushåll som finansierar kontantinsatsen med eget kapital måste spara mer jämfört med tidigare för att kunna köpa en bostad. Förstagångsköpare, som i huvudsak utgörs av unga personer, har ofta ett förhållandevis litet eget kapital och en lägre inkomst än andra hushållsgrupper.

För hushåll som inte är etablerade på den ordinarie bostadsmarknaden kan andrahandsmarknaden vara ett alternativ. Det är främst

unga och ensamboende hushåll som hyr bostäder i andra hand. Eftersom boende kostnaderna många gånger är högre på andrahandsmarknaden innebär det för många hushåll att en förhållandevis stor andel av den disponibla inkomsten läggs på boendet, vilket gör det svårare att bygga upp ett sparkapital.

Uppdraget att lämna förslag på åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden

Regeringen ser ett behov av åtgärder som riktar sig till just förstagångsköpare på bostadsmarknaden för att underlätta för denna grupp att komma in på den ägda bostadsmarknaden. Ett startlån som riktar sig till förstagångsköpare på bostadsmarknaden som saknar tillräckligt kapital för att finansiera hela kontantinsatsen i ett bostadsköp skulle kunna utgöra ett alternativ bland flera andra möjliga åtgärder. Ett startlån skulle underlätta för förstagångsköpare att komma in på den ägda bostadsmarknaden genom att korta tiden som behövs för att spara ihop tillräckligt eget kapital till den kontantinsats som krävs. Det skulle också minska behovet av blancolån för att finansiera kontantinsatsen.

Det är viktigt att åtgärderna främjar en långsiktigt hållbar skuldsättning för de berörda hushållen och minimerar riskerna för samhällsekonomin i stort. Det är också viktigt att åtgärderna utformas med hänsyn till de eventuella effekter som de kan få för bl.a. bostadsmarknadens funktionssätt, särskilt risken för högre priser och de fördelningseffekter som detta kan medföra.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag på åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden,
- föreslå vilka hushåll som ska definieras som förstagångsköpare och som därmed kan omfattas av åtgärderna,
- föreslå hur ett statligt startlån för förstagångsköpare bör utformas, genom att
 - föreslå hur stor den egna insatsen vid ett startlån bör vara, med utgångspunkten att startlånet inte får uppgå till hela skillnaden mellan nivån på bolånetaket och bostadens värde, dvs. 15 procent av bostadens värde,

- ta ställning till om ett startlån bör ha ett maxbelopp och i sådant fall hur stort detta bör vara,
 - föreslå vilka krav på kreditvärdighet som ska ställas när ett startlån beviljas och ta hänsyn till att startlånet endast ska kunna ges till hushåll som en ordinarie kreditgivare bedömer kreditvärda för ett bostadslån upp till nivån på bolånetaket,
 - föreslå vad som ska gälla om låntagaren till ett startlån inte kan fullgöra sina förpliktelser enligt villkoren för startlånet,
 - föreslå vilken eller vilka aktörer som bör tillhandahålla och administrera startlån där såväl statlig som privat förvaltning och administration av startlånen får övervägas,
 - ta ställning till om statlig administration av startlån, om sådan administration föreslås, är förenlig med lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,
 - föreslå vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för tillsynen av den verksamhet som avser startlån, och
 - föreslå hur ett startlån kan finansieras, inklusive förslag till förlusttäckning och riskhantering,
- redogöra för hur de föreslagna åtgärderna ska främja en långsiktigt hållbar skuldsättning för de berörda hushållen och minimera riskerna för samhällsekonomin i stort,
 - ta hänsyn till de effekter som de föreslagna åtgärderna kan innebära för bl.a. bostadsmarknadens funktionssätt, särskilt risken för högre priser och de fördelningseffekter som detta kan medföra,
 - analysera internationella erfarenheter av åtgärder för att underlätta för förstagångsköpare, och
 - lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska ta sin utgångspunkt i att regleringen av kreditmarknaden ska vara oförändrad. Utredaren får dock, för att ett förslag om startlån ska bli ändamålsenligt, föreslå anpassningar av kreditmarknadens reglering kopplade till startlånets struktur och villkor, för-

utsatt att dessa inte leder till negativa sidoeffekter för låntagarens förmåga att fullgöra sina skyldigheter kopplade till bolån.

Uppdraget att kartlägga kreditgivares villkor för förstagångsköpare på bostadsmarknaden

Bankers och andra kreditgivares beslut om bostadskrediter baseras i första hand på egna affärsmodeller och riskbedömningar, men även regleringar som på olika sätt rör kreditgivningen kan påverka besluten. Mot bakgrund av att förstagångsköparna ofta har ett relativt litet eget kapital, en lägre inkomst, och en kortare kredithistorik finns det skäl att undersöka hur bankernas och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet ser ut.

Regeringen beslutade den 7 maj 2020 kommittédirektiv om en socialt hållbar bostadsförsörjning (dir. 2020:53). Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren inom ramen för det uppdraget bl.a. kartlägga bankernas och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet. Enligt tilläggsdirektiv 2020:126 ska kartläggningsuppdraget inte längre omfattas av utredningen En socialt hållbar bostadsförsörjning. Kartläggningen bör i stället göras inom ramen för detta uppdrag.

Utredaren ska därför

- kartlägga bankernas och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper i olika delar av landet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för vilka konsekvenser förslagen kan få dels för förstagångsköparens betalningsförmåga och finansiella motståndskraft utifrån ett konsumentskyddsperspektiv, dels för den finansiella och makroekonomiska stabiliteten.

Utredaren ska, i den utsträckning som är möjlig inom tiden för uppdraget, analysera vilka fördelningseffekter förslagen skulle få för hushållen (uppdelat på t.ex. ålder, utlands- och svenskfödda, kön, hushåll med och utan barn, inkomst, befintliga bostadsägare respektive nya bostadsköpare) i olika delar av landet. Konsekvenserna för de

hushåll som efterfrågar samma typ av bostäder som förstagångsköparna ska särskilt beaktas.

Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I analysen ingår bl.a. att beskriva och, om möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för bostadsmarknadens och arbetsmarknadens funktionssätt. En sådan analys bör påbörjas i ett tidigt skede i utredningsarbetet. I detta sammanhang bör de erfarenheter som gjorts av riktade åtgärder för att underlätta kreditgivning till bostadsköpare eller bostadsägare i andra länder beaktas, särskilt effekter på bostadspriser och prisbildningen för nybyggnation samt vilka som gynnas respektive missgynnas av åtgärderna.

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets förenlighet med EU-rätten, särskilt statsstödsreglerna. Utredaren ska vidare beakta barnrätts- och ungdomsperspektivet och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

De offentligfinansiella effekterna ska beräknas, inklusive kreditrisken för staten, av de förslag på åtgärder som lämnas. Om förslagen innebär kostnader för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas, och de förslag som övervägts, kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att uppnå det nationella jämställdhetspolitiska målet samt för boendesegregationen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med andra myndigheter såsom Boverket, Finansinspektionen, Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten. Dialogen är särskilt viktig vid överväganden om hur ett startlån eller andra åtgärder ska utformas för att säkerställa en långsiktigt hållbar skuldsättning för de berörda hushållen och för att minimera riskerna för samhällsekonomin i stort.

Utredaren ska följa arbetet i Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet

(S 2018:13) och utredningen En socialt hållbar bostadsförsörjning
(Fi 2020:06).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:66

Tilläggsdirektiv till utredningen Förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (Fi 2020:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 september 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 december 2020 kommittédirektiv om förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (dir. 2020:125). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 november 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022.

(Finansdepartementet)

Maxbeloppet

Utredningen har satt maxbeloppet utifrån att startlånet i mindre utsträckning ska finansiera kontantinsatsen till bostäder i områden med höga priser, och därmed styra efterfrågan till områden med lägre priser. Det föreslagna maxbeloppet på 250 000 kronor är fastställt utifrån dagens prislivå på bostadsrätter och kommer behöva revideras om bostadspriserna ändras mycket från dagens nivå. Med ett maxbelopp på 250 000 kronor utgör maxbeloppet en begränsning för den som ensam köper en bostad för mer än 2,5 miljoner kronor eller tillsammans med någon annan förstagångsköpare köper en bostad för mer än 5 miljoner kronor. Nedanstående tabell listar i vilka stadsdelar i Sveriges storstäder som maxbeloppet utgör en begränsning vid ensamt köp av en enrummare (det vill säga en enrummare kostar i genomsnitt mer än 2,5 miljoner kronor) eller vid delat köp av en trerummare (det vill säga en trerummare kostar i genomsnitt mer än 5 miljoner kronor).

Tabell **Tabell över var maxbeloppet utgör en begränsning**

Tabellen visar huruvida maxbeloppet på 250 000 kronor utgör en begränsning för den som ensamt betalar insatsen till en enrummare respektive betalar halva insatsen till en trerummare

	Ensam insats i enrummare	Halv insats i trerummare
Stadsdelar i Stockholm		
Bromma-Västerled	Nej	Nej
Enskede-Skarpnäck	Nej	Nej
Essingeöarna	Ja	Ja
Farsta-Vantör	Nej	Nej
Hägersten-Liljeholmen	Ja	Ja
Hässelby-Vällingby	Nej	Nej

	Ensam insats i enrummare	Halv insats i trerummare
Kungsholmen	Ja	Ja
Skärholmen-Brännkyrka	Nej	Nej
Spånga-Kista	Nej	Nej
Södermalm	Ja	Ja
Vasastan-Norrmalm	Ja	Ja
Östermalm	Ja	Ja
Stadsdelar i Göteborg		
Angered-Bergsjön	Nej	Nej
Askim-Frölunda-Högsbo	Nej	Nej
Centrum	Ja	Ja
Kortedala-Nylöse	Nej	Nej
Lundby	Nej	Nej
Majorna-Linné	Ja	Ja
Norra Hisingen	Nej	Nej
Torslanda-Björlanda	Nej	Nej
Västra Göteborg	Nej	Nej
Örgryte-Härlanda	Nej	Nej
Stadsdelar i Malmö		
Centrum	Nej	Nej
Fosie-Oxie	Nej	Nej
Hyllie	Nej	Nej
Kirseberg	Nej	Nej
Limhamn-Bunkeflo	Nej	Nej
Rosengård-Husie	Nej	Nej
Södra innerstaden	Nej	Nej
Västra innerstaden	Nej	Nej

Källa: Egna beräkningar utifrån Svensk Mäklarstatistik.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]