Regionledningskontoret
Mikael Ranhagen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-05-25

TRN 2022-0067

Tillväxt- och
regionplanenämnden

Yttrande över remiss – Startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över Betänkandet startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12).

2. Paragrafen justeras omedelbart

Sammanfattning

Regionstyrelsen har remitterat Finansdepartementets remiss startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12) till tillväxt- och regionplanenämnden för yttrande.

Mot bakgrund av situationen på bostadsmarknaden i Stockholms län är Region Stockholm generellt sett positivt till förslaget och anser att möjligheten till startlån kan komma att sänka tröskeln till den ägda bostadsmarknaden för en del av befolkningen som inte har möjlighet att köpa bostad idag.

Region Stockholms invändning mot förslaget är samtidigt att den statliga styrningen av bostadsmarknaden framstår som motsägelsefull då förslaget direkt motverkar Finansinspektionens allmänna råd om det så kallade bolånetaket. Region Stockholm ser ett behov av att staten tar ett helhetsgrepp om frågan och ser över det ekonomiska och finansiella system som styr bostadsmarknaden, till exempel med avseende på bolånetak, amorteringsregler, skattelagstiftning och subventioner.

Region Stockholm noterar att det föreslagna maxbeloppet för startlån per förstagångsköpare är anpassat till Stockholmsregionens bostadspriser, vilket är positivt eftersom behovet i landet är som störst här. Förslaget till

startlån är utformat för att minimera risken för kraftigt ökade bostadspriser eller alltför hög skuldsättning, och Region Stockholm bedömer att risken är liten för att möjligheten till startlån ska leda till större prisökningar. Detta bör noga följas om möjligheten till startlån införs.

Bakgrund
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12). Regionstyrelsen har skickat betänkandet på remiss till tillväxt- och regionplanenämnden. Tillväxt- och regionplanenämnden yttrar sig utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv.

Utredningens uppdrag har varit 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. Mot behovet av att underlätta bostadsförsörjningen för förstagångsköpare ska utredningen väga konsekvenser för samhälle och individ av sådana åtgärder. Enligt utredningens direktiv ska utgångspunkten vara att regleringen av kreditmarknaden ska vara oförändrad.

Utredningen bör ses mot bakgrund av att många personer idag har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden, framför allt i storstäderna. Som beskrivs i utredningen har det så kallade bolånetaket, som innebär att bolån inte får överstiga 85 procent av bostadens värde, skapat en hög tröskel för personer som inte har möjlighet att spara ihop till den kontantinsats som behövs för att ta sig in på den ägda bostadsmarknaden. Ytterligare en tröskel som utredningen tar upp är de amorteringskrav som infördes 2016 som kräver amortering vid vissa belåningsgrader i relation till bostadens värde och låntagarens bruttoinkomst.

Utredningens förslag
Utredningen föreslår i huvudsak att införa en möjlighet till startlån för förstagångsköpare. Startlånet ska ges av sedvanliga bolåneaktörer mot en statlig garanti. Målgruppen för startlånet föreslås vara personer 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 bostad.

Den statliga garantin ska maximalt omfatta startlån som per förstagångsköpare uppgår till 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 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.

För att säkerställa att startlånet inte används för andra ändamål än just köp av bostad behöver långivningen vara kopplad till bostadsköpet. Detta säkerställs enligt utredningens förslag genom att startlånet lämnas av de sedvanliga bolåneaktörerna. Prövningen av återbetalningsförmågan av startlånet föreslås i utredningen att göras i samband med den vanliga kreditprövningen. Genom att bolåneaktören prövar låntagaren för det vanliga bolånet och startlånet samtidigt säkerställs att låntagaren klarar att fullgöra sina förpliktelser kopplade till bolånet.

Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande
Region Stockholms vision är att Stockholmsregionen ska vara Europas mest attraktiva storstadsregion.[1] En fungerande bostadsförsörjning är viktig för att Stockholmsregionens utveckling och attraktionskraft ska bibehållas och främjas. Region Stockholm har tillsammans med kommunförbundet Storsthlm och Stockholms stad enats om gemensamma positioner för ett ökat bostadsbyggande och en tryggad bostadsförsörjning.

Mot bakgrund av detta ser regionledningskontoret att det finns behov av att se över hur det går att underlätta för personer som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden eller som har liten möjlighet att få en bostad som motsvarar hushållets behov. En förstagångsköpare behöver idag både pengar till en kontantinsats och en inkomst som är tillräckligt hög för att få ett bolån som räcker till att köpa en bostad. Eftersom trösklarna till både den ägda och den hyrda marknaden har blivit högre växer gruppen som står utanför bostadsmarknaden. Det innebär till exempel att personer ur flera yrkesgrupper som länet är beroende av för sin kompetensförsörjning har svårt att ta sig in på dagens bostadsmarknad. Detta gäller särskilt för unga, nyanlända och andra som av olika anledningar inte har kunnat spara ihop till den kötid eller kontantinsats som behövs.

Region Stockholm är utifrån resonemanget ovan i huvudsak positiv till införandet av statlig garanti för startlån för förstagångsköpare.

Region Stockholm har dock en större invändning mot utredningens förslag som handlar om att de åtgärder som föreslås syftar till att möjliggöra startlån för delvis samma grupp som också var målgruppen för Finansinspektionens införande av bolånetaket 2010. Bolånetaket begränsade lån till bostad till högst 85 procent av bostadens värde, och infördes av Finansinspektionen för att skydda konsumenterna mot alltför

[1] Region Stockholm (2018): *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUFS 2050*

höga belåningsgrader. De föreslagna lagändringarna kommer att direkt motverka annan reglering från en statlig myndighet. Bolånetaket kommer i och med de föreslagna lagändringarna i praktiken inte att omfatta en stor del av den grupp som Finansinspektionen avsåg. Det skapar enligt regionlednings-kontoret en motsägelsefullhet i den statliga styrningen, vilket är olyckligt.

Region Stockholm anser att långsiktighet och helhetssyn är det som bäst gagnar invånarna i regionen och bostadsmarknaden som helhet. Därmed vore det positivt att en genomlysning också ser över hela det ekonomiska och finansiella system som styr bostadsmarknaden, till exempel avseende bolånetak, amorteringsregler, skattelagstiftning och subventioner. Region Stockholm anser att detta borde utretts inom ramen för denna utredning.

Region Stockholm anser att det är troligt att möjligheten till startlån kommer att sänka tröskeln till den ägda bostadsmarknaden för en del av dem som inte har möjlighet att köpa bostad idag. Det föreslagna maxbeloppet per förstagångsköpare på 250 000 kronor eller 10 procent av bostadens marknadsvärde är också anpassat till Stockholmsregionens bostadspriser, vilket blir en förutsättning för effekt i hela landet eftersom trösklarna till bostadsmarknaden är högst här.

Region Stockholm anser att det görs en korrekt avvägning när startlånet inte begränsas till unga. Möjligheten att spara till en kontantinsats kan se olika ut beroende på inkomst, boendekostnad, hälsa, möjligheten att få ekonomiskt stöd av familj eller annat nätverk och andra faktorer som individen inte ensam rår över. Det är också positivt att ensamstående föräldrar med vårdnad om barn får möjlighet att ta ett högre startlån.

Det är viktigt att påpeka att målgruppen för startlån inte är alla som av olika skäl står utanför den ägda marknaden. I betänkandet görs bedömningen att 8 000–32 000 förstagångsköpare per år kommer att vilja utnyttja startlånet. Denna grupp utgör en mindre del av de ungefär 80 000 personer per år som förväntas förvärva en bostad. Det betyder att startlån visserligen är ett välkommet verktyg för att få en bättre fungerande bostads-marknad, men att fler åtgärder behövs. Detta uttrycks också tydligt i betänkandet. Det är därmed önskvärt att fler statliga åtgärder med sikte på att sänka trösklarna till bostadsmarknaden kommer till stånd. Det handlar om behov av att se över hela det ekonomiska och finansiella system som styr bostadsmarknaden, till exempel avseende bolånetak, amorterings-regler, skattelagstiftning och subventioner.

I och med att startlånet har ett maxbelopp och möjligheten att få bolån fortfarande begränsas genom amorteringskrav och bolåneaktörernas KALP-kalkyler, begränsas risken för att startlånet ska leda till ökade

bostadspriser. Dessa begränsningar kommer också vara ett skydd för konsumenterna, det vill säga bolånetagarna. Region Stockholm ser därmed att risken för negativa konsekvenser av startlånet är förhållandevis liten, men detta behöver utvärderas efterhand om möjligheten till startlån införs.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag
1. Sammanfattning av betänkandet Startlån till förstagångsköpare av bostad (SOU 2022:12).

Beslutsexpediering
1. Regionstyrelsen

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-05-25

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 förstagångsköpares förvärv av en primär bostad vara upp till 95 procent. Vårt förslag är att garantin maximalt ska kunna omfatta belåningen mellan 85 och 95 procents 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 (förstagångsköpare). 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. Byggandet 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 förstagångsköpares 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, kreditprövning 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 blancolån för bostadsändamål. Ett lån med säkerhet i bostaden har i normalfallet dessutom en lägre amorteringstakt än den som gäller för blancolån 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 att 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 räntebindningstider och ränteskillnadsersättning

I en internationell jämförelse väljer svenska bolånetagare korta räntebindningstider. 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 räntebindning 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 räntebindningstid 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 räntebindningstid 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 förstagångsköpares 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 förstagångsköpares 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 förstagångsköpares 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 blancolån. 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 blancolån 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 förstagångsköpares 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.