



Kommittédirektiv

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 förturssystemen 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 blancolån vid köp av en bostad att blancolånet ska finansiera en del av kontantinsatsen. Blancolån 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 blancolån. 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 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 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, förutsatt 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 prisbilden för nybyggnation samt vilka som gynnats respektive missgynnats av åtgärderna.

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagens 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)