

Till

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Diarienummer: Fi2022/01201

Yttrande över SOU 2022:12 "Startlån till förstagångsköpare av bostad"

Sammanfattning

Utredningen föreslår ett startlån med syfte att få fler förstagångsköpare att klara kontantinsatsen till en egen ägd bostad.

Veidekke tillstyrker utredningens förslag. Utredningen har på ett noggrant och utförligt sätt analyserat problemet för målgruppen och lagt ett genomarbetat förslag om ett system för startlån som ligger i linje med vad Veidekke förordar.

Däremot anser Veidekke att utredningen avfärdar diskussionen om statligt subventionerat bostadsparande allt för lättvindigt. Veidekke vill därför föreslå att Finansdepartementet skyndsamt arbetar fram ett konkret förslag till skattesubventionerat bostadsparande för yngre.

Inledning

Veidekke är Skandinavien fjärde största entreprenad- och bostadsutvecklingsföretag med en total omsättning 2021 på 37,5 miljarder NOK. Veidekke har funnits sedan 1936 och har aldrig gått med förlust. Vi är verksamma i Norge, Sverige och Danmark.

Under snart tio år har Veidekke gett ut en lång rad rapporter med syfte att fördjupa den bostadspolitiska debatten samt bidra med kunskap. I dessa rapporter har bland annat de norska erfarenheterna av att stödja människor att äga sin bostad påvisats vara viktig för att skapa en bostadsmarknad som är tillgänglig för breda grupper av människor, även de som inte har stora kapitaltillgångar eller har höga inkomster. De norska erfarenheterna av deras startlån har vi skrivit om i rapporterna *Bostadsägarlandet* (2014), *Fra leie till eie* (2015), *Sverige sämst i klassen* (2017) och *Från hyrt till ägt boende* (2017). Sommaren 2022 presenterade Veidekke också rapporten *Bostäder till överkomligt pris* som tydligt kunde visa att det i det ägda bostadsbeståndet finns en stor resurs med bostäder till rimliga boendekostnader. Problemet är de kreditrestriktioner som möter den som efterfrågar dessa bostäder. Rapporterna återfinns på www.bostadspolitik.se/rapporter

Den ägda bostaden en bostadssocial resurs

En vanlig utgångspunkt i den svenska bostadspolitiska debatten är att "det billiga" boendet finns på hyresrättsmarknaden. I viss utsträckning är utgångspunkten riktig. I det äldre bostadsbeståndet, uppfört med statliga subventioner och i ett annat kostnadsläge, är hyresnivåerna normalt hanterbara

också för hushåll med lägre inkomster. Men till dessa bostäder är det lång kötid. Dessa bostäder förbehålls hushåll som antingen redan är inne på marknaden genom byten, eller hushåll som funnits länge på en lokal marknad och som därför kan tillgodoräkna sig lång kötid. För unga, nyanlända eller andra som ska ta sig in på bostadsmarknaden, är i många fall det äldre och billigare bostadsutbudet inte tillgängligt. Detta utbud minskar dessutom i takt med att renoveringar och moderniseringar höjer hyresnivåerna. I praktiken blir det, om det över huvud taget går att finna en hyreslägenhet, en dyr nyproducerad hyreslägenhet som är tillgängliga för de som ska etablera sig på bostadsmarknaden.

I den politiska debatten framhålls ofta hyresrätten som "det billiga" boendet. Denna föreställning har troligen historiska orsaker eftersom systemet för bostadsfinansiering som fanns fram till 1990-talskrisen höll nere hyresnivåerna i nya hyresbostäder. Dessa historiska erfarenheter bidrar antagligen till att politiska beslutsfattare ännu idag tenderar att fokusera på hyresbostäder som lösning på bostadsförsörjningen för hushåll som behöver komma in på bostadsmarknaden. Att hyresboendet dessutom har kvaliteter i form av låga transaktionskostnader samtidigt som hushållen slipper spara till kontantinsats och ta upp ett banklån, har sannolikt bidragit till stort politiskt fokus på nya hyresbostäder.

Men, som Veidekke kan påvisa i rapporten *Bostäder till överkomligt pris* (2022), finns det en stor och mer eller mindre dold bostadspolitisk potential i att använda den stora, ofta prisvärda och likvida ägarmarknaden för att ge fler hushåll möjligheter att etablera sig på bostadsmarknaden i tillväxtregioner.

Mot bakgrund av diskussionen om internationella definitioner av "affordable housing" och statistik över boendeutgiftsandelar i Sverige, utgår rapporten från följande definition av bostäder till överkomliga priser:

- Boendeutgiftsandelen ska understiga 30 procent av disponibel inkomst.
- Bostaden ska vara belägen så att pendlingstiden till arbetsplatser högst uppgår till 40 minuter enkel resa.
- Bostaden ska vara tillgänglig inom två till fyra månader.

Med en sådan definition visar analysen i Veidekke-rapporten att hushåll i de lägre inkomstklasserna och i de yngre hushållsgrupperna kan finna många tillgängliga bostäder till mycket konkurrenskraftiga boendeutgifter och boendekostnader. Orter som undersökts är Järfälla, Farsta, Hässelby gård, Jönköping, Västerås, Skövde och Kalmar. Beräkningarna bygger på 85% lånefinansiering och en räntenivå på 1,7% efter skatteavdrag. Om räntan stiger kraftigt så blir det självfallet färre som kan efterfråga en bostad med en boendeutgiftsandel under 30%, men man ska då beakta att en ränteuppgång också kommer att driva upp hyran i hyreslägenheter. Om det är ett politiskt mål att också hushåll med lägre inkomster ska kunna förvärva en godtagbar bostad visar Veidekkes analys att de befintliga, prisvarierade och stora bostadsrätts- och ägarrättsmarknaderna kan vara prisvärda alternativ för många. En politik som möjliggör för fler att agera på denna marknad har goda förutsättningar att vara framgångsrik.

Mycket av svensk bostadspolitik inriktas på nyproduktionen. Investeringsstöd för nya hyresrätter är ett sådant exempel. Effektivare planprocesser, liksom amorteringsfrihet eller skattelättnader som också riktats mot just nyproduktionen, är andra. Samtliga åtgärder är exempel på goda intentioner som skapar större möjligheter för fler att efterfråga nyproduktion. Men frågan är om dessa åtgärder

är effektiva för grupper med lägre inkomster. Enligt SCB:s statistik var produktionskostnaderna för nya bostadsrätter ca 3,9 miljoner kronor per lägenhet i storstadsregionerna och ca 3,2 miljoner kronor i övriga Sverige. Som visats i detta kapitel finns ett omfattande utbud, både i Stockholmsregionen och i regionstäder, med genomsnittspriser som ligger mellan en och tre miljoner kronor. Det skulle vara statsfinansiellt mycket krävande att subventionera ett stort utbud av nyproduktion i sådan utsträckning att nyproduktionen prismässigt kan konkurrera med successionen i lågprissegmentet. Det talar för att det krävs en politik för att hushåll med lägre inkomster ska kunna agera på den stora successionsmarknaden med lägre priser.

Startlån

Problemet är att den statliga politiken med närmast kirurgisk precision gjort det svårare för just nya hushåll att tillgodogöra sig det stora bostadsutbudet på ägarmarknaden. Bolånetaket, lika för alla, kräver ett allt större sparkapital samtidigt som amorteringskraven ger alltför höga boendeutgifter för många hushåll. Tillsammans med tillämpningen av bankernas KALP-kalkyler blir effekten att många hushåll, särskilt unga, inte kan ta sig in på ägarmarknaden, trots att de kan betala de faktiska boendekostnaderna.

Av analysen i Veidekkes rapport *Bostäder till överkomligt pris* (2022) framgår att bolånetaket kräver en egen insats av kapital om flera hundra tusen kronor också för mindre bostäder med relativt låga priser. En politik som möjliggör för fler hushåll med lägre inkomster att kunna bo till rimliga boendeutgifter i relation till inkomsten måste därför innehålla särskilda avsteg från de nu gällande kreditrestriktionerna.

Veidekke har i sina rapporter föreslagit startlån liknande den modell som förs fram i utredningen. Ett system med startlån är ett viktigt instrument om fler ska kunna bo till rimliga kostnader.

I de beräkningar som Veidekke gjort i rapporten påvisas de positiva effekterna av ett startlån. Jämförelsen har gjorts mellan att startlån erbjuds och där alternativet är ett blanco-lån. Våra beräkningar visar att boendeutgiften för det ensamboende hushållet i Järfälla faller från 8 100 till 6 100 kronor i månaden. För det sammanboende hushållet som köper en större bostad blir effekten större. Boendeutgiften faller från 22 500 till 16 600 kronor i månaden.

Men den kanske intressantaste effekten handlar om att med den lägre kontantinsatsen i kombination med de lägre boendeutgifterna, kan betydligt fler förstagångsköpare göra entré på bostadsmarknaden.

Beräkningarna visar att ca 33 procent av de ensamboende hushållen med lägre inkomster i Järfälla kan köpa ettan utan att få en högre boendeutgiftsandel än 28 procent i scenariot utan startlån. Men i scenariot med startlån ökar andelen till 53 procent – en ökning med 65 procent.

Om motsvarande analys görs för sammanboende som förvärvar en bostadsrätt på tre rum och kök i Järfälla skulle andelen som kan köpa öka från 65 procent till 81 procent om scenariot med startlån förverkligades. Den största effekten på andelen som skulle kunna köpa en bostad uppstår dock på småhusmarknaden. Enligt analysen kan endast 14 procent köpa ett litet småhus inom

lågprissegmentet i Järfälla. Men med startlån ökar andelen till 40 procent, vilket nästan är en tredubbling.

Också i Jönköping och Västerås finns positiva effekter i scenario *startlån*, även om ökningen i andelar som kan köpa med startlån jämfört med nuläget är lägre än i Stockholmsregionen.

Sammanfattningsvis visar beräkningarna att ett system med startlån skulle öka möjligheterna för ett stort antal hushåll att köpa sin första bostad. Effekten uppstår som konsekvens av att både kravet på egen kapitalinsats blir lägre och på grund av att de löpande boendeutgifterna blir lägre. Därigenom kan fler hushåll med lägre till genomsnittliga inkomster både göra entré på ägarmarknaden och samtidigt tillgodogöra sig de relativt måttliga boendekostnaderna och boendeutgifterna i det stora beståndet av ägda bostäder i Sverige. Allt detta kan alltså uppnås till i princip minimala statsfinansiella kostnader.

Synpunkter på det konkreta förslaget till startlån

Veidekke tillstyrker utredningens förslag om att införa startlån för förstagångsköpare. Förslagets utformning är väl balanserat för att både vara administrativt rimligt och för staten kostnadseffektivt. Utredningen egna bedömningar och de analyser Veidekke själva gjort talar för att ett startlån av denna karaktär har goda förutsättningar att underlätta möjligheterna för breda grupper av förstagångsköpare att komma in på den eget ägda bostadsmarknaden, och därmed också komma i åtnjutande av ett boende till rimliga kostnader.

Några kommentarer till den konkreta utformningen:

- Det är klokt att startlånet är i form av en statlig garanti där lånet provas och administreras av bankerna i samband med den normala kreditprövningen. Att bygga upp en myndighetsfunktion för att sköta detta kan inte anses vara statsfinansiellt rimligt. Systemet kan också på detta sätt sjösättas snabbare än om en myndighet ska bygga upp en administration och sköta själva lånet. Garantier innebär också en mindre grad av statlig intervention på marknaden än ett statligt lån.
- Det är rimligt att startlånet omfattar den del av bostadens marknadsvärde som ligger mellan 85 och 95 procent. Det innebär att köparen av bostaden måste ha fem procent i kontantinsats vid köp av bostad. Amorteringsreglerna för startlånet som föreslås i utredningen förefaller också rimliga.
- Veidekke tillstyrker att startlånet har sitt fokus på förstagångsköpare och inte är begränsat till en viss ålder, medborgarskap eller uppehållstillstånd. Därmed kan även de som är lite äldre, men inte ägt en bostad tidigare, och nyanlända som etablerat sig på arbetsmarknaden komma i fråga även om de passerat 35-årsåldern.
- Vi menar dock att det är olyckligt att utredningen begränsat gruppen förstagångsköpare. Exempelvis drabbas gruppen studenter av utredningens förslag som på grund av gällande regler kring andrahandsupplåtelse idag står som formella ägare på 10 procent av en bostad som deras föräldrar i realiteten finansierar. För den enskilde (studenten) har detta förhållande inte lett fram till någon uppbyggnad av eget kapital eftersom det är föräldrarna som i praktiken är ägare. Det är problematiskt att denna grupp i praktiken exkluderas.

- Slutligen menar vi också utredningens förslag om hur lång tid det ska ha gått sedan man senast ägde en bostad är alltför lång. Utredningen föreslår en gräns på tio år för att kunna jämföras med en person som aldrig tidigare ägt en bostad. Med tanke på de senaste årens prisutvecklingen och att startlånet förväntas ha positiva effekter på bostadsmarknaden förefaller det rimligt att korta "karensperioden", i all synnerhet som man endast kan få ett startlån vid ett tillfälle. Utredningen motiverar inte närmare varför gränsen satts vid just 10 år. Vi menar att gränsen borde kunna dras vid 5 år sedan mottagaren senast ägde en primär bostad, för att kunna omfattas av garantin.

Bosparande

Utredningen beskriver och analyserar olika alternativ till gynnat sparande för bostadsändamål, och redovisar mycket riktigt att det är vanligt förekommande i en rad länder. Sverige är i detta avseende undantaget. Utredningen konstaterar också att det inte finns särskilt starka skäl för att ytterligare gynna sparandet generellt i Sverige.

Men det utredningen inte beskriver är att den svenska bostadspolitiska modellen som alla regeringar sedan 1990-talet verkar bejaka bygger på hushållens förmåga att efterfråga bostad. Detta gäller även för grupper som är kapital- och inkomstsvaga. När omläggningen av bostadspolitiken gjordes i samband med 1990-talskrisen och den stora skattereformen så byggdes det inte upp några funktioner som stöder de grupper som har svårt att bygga upp kapital för att komma in på den eget ägda bostadsmarknaden. I Norge och en rad andra länder har man insett att en efterfrågestyrd bostadsmarknad måste ha kompensatoriska funktioner för att fungera för alla. Startlån är en sådan funktion, men subventionerat bosparande är en annan. Bosparande har också en fostrande funktion i och med att en sådan sparform tydliggör behovet av att spara till sin första bostad i tid och att det krävs ett eget kapital om man vill in på den marknaden. Att upptäcka detta i 25-årsåldern är ofta för sent.

Även om sparandet är högt i Sverige är det ojämnt fördelat både mellan olika inkomstgrupper och mellan olika åldrar.

Veidekke anser därför att ett gynnat bosparande bör införas. Det bör ha sitt fokus på yngre åldersgrupper, förslagsvis upp till 35 år. Gärna inom ramen för ett ISK-sparande för att möjliggöra valfrihet mellan olika former av sparande. Sparandet bör vara låst för bostadsändamål och innehålla en fast statlig subvention/skatteavdrag. Med en fast summa per månad blir modellen regressiv, vilket gör att de med lägst inkomster stärks mest i sitt sparande. När man passerat 35 år kan sparandet omvandlas till valfritt sparande, minus den statliga subventionen om man inte använder sparandet för bostadsändamål.

Det norska systemet visar att över tid kan ett bosparande omfatta breda grupper av ungdomar, och det behöver därför inte bli ett sparande som bara gynnar de mer bemedlande. För att förstärka ambitionerna att nå även de som inte är så insatta i hur olika reformer fungerar eller har svårt att komma i gång med sitt sparande kan man göra ett visst sparande till ett förval, med möjlighet att lämna förvalet när som helst. Sådana upplägg visar beteendeforskning skulle öka andelen som sparar kraftigt.

Veidekke föreslår att Finansdepartementet skyndsamt arbetar fram ett konkret förslag till skattesubventionerat bosparande för yngre.

Veidekke menar också att Finansdepartementet borde studera det norska systemet med så kallat "boligtillskud", d v s egenkapitalstöd till hushåll med två relativt svaga inkomster som idag sitter fast i en förhållandevis dyr hyresbostad. Det är i realiteten en situation som underminerar hushållets möjligheter till en dräglig tillvaro samt ödelägger hushållets möjligheter att långsiktigt bygga upp en ekonomisk buffert eftersom alla inkomster går till hyran och helt basala livsförnödenheter.

Övriga kommentarer

Oron för hushållens skuldsättning har lett till att Finansinspektionen i olika steg infört olika former av kreditrestriktioner. Bolånetaket som infördes 2020 har följts av olika amorteringskrav. Till detta kommer bankernas Kvar-att-leva-på-kalkyler (KALP) som också skärpts succesivt. Skärpningarna har lagts på varandra så att trösklarna för de som behöver komma in på bostadsmarknaden höjts betydligt, medan effekterna för dem som redan är inne på bostadsmarknaden har varit små. Ingen samlad analys av de bostadspolitiska effekterna av kreditrestriktionernas utformning har skett. Restriktionerna har också införts och utformats av Finansinspektionen. Det politiska systemet har överlämnat frågan helt till myndigheterna utan en egen analys av just de bostadspolitiska effekterna. Det är därför dags att regeringen tar initiativ till en samlad bostadspolitisk bedömning av kreditrestriktionernas utformning. En sådan översyn får dock inte hindra att en startlånereform försenas eller förhindras.

Det är viktigt att komma ihåg att den grupp som står långs från bostadsmarknaden; människor med försörjningsstöd, betalningsanmärkningar, mycket låga inkomster, med olika former av funktionsnedsättning och/eller ohälsa inte gynnas specifikt av startlån eller subventionerat bostadsparande. Därför är en helhetssyn på bostadspolitiken så viktig där olika metoder utformas för att nå alla målgrupper. Men det är samtidigt viktigt att inte låta sådana behov förhindra att åtgärder som är möjliga att vidta i det korta perspektivet försenas eller avfärdas. Startlån är därför en viktig åtgärd att skyndsamt införa, samtidigt som övriga sociala bostadspolitiska instrument utvecklas.

Stockholm 25 augusti 2022

För Veidekke i Sverige

Charlotta Nilsén

Affärsområdeschef

Veidekke Entreprenad AB

Lennart Weiss

Kommersiell direktör

Veidekke Entreprenad AB