

**Finansdepartementet***Avdelningen för offentlig förvaltning**Bostadsenheten**Johanna Ode**Telefon 08-405 32 34**E-post johanna.ode@finance.ministry.se*

Statliga kreditgarantier för att underlätta etablering i bostadsrätter och egnahem för förstagångsköpare

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att Statens bostadskreditnämnd ska ges ett bemyndigande att ställa ut kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad (s.k. förvärvsgarantier). Förvärvsgarantierna får avse förstagångsköparens räntebetalningar för förvärv av bostadsrätt eller egnahem. Förvärvsgarantierna riktar sig till personer som vill äga sin bostad och som har långsiktig betalningsförmåga, men som kreditinstituten i dag inte godkänner på grund av enskilda riskindikatorer. Det kan handla om personer som har marginellt med sparade medel att använda som insats vid bostadsköp, kort kredithistorik, projektanställningar eller på annat sätt osäkra anställningsförhållanden. Genom förvärvsgarantierna får förstagångsköpare som exempelvis unga vuxna och hyresgäster som vill ombilda till bostadsrätt bättre förutsättningar att skaffa sig en ägd bostad. Förvärvsgarantierna får ställas ut för förstagångsköpare som beviljas bostadslån från och med den 1 januari 2008. Förvärvsgarantierna får sammanlagt ställas ut till ett belopp på högst 5 miljarder kronor.

Vidare föreslås i promemorian att Statens bostadskreditnämnd ska informera om de nya förvärvsgarantierna. Informationsinsatserna ska riktas till såväl kreditinstitut som potentiella förstagångsköpare. Statens bostadskreditnämnd ska även följa upp förvärvsgarantin löpande. Dessutom föreslås förvärvsgarantin bli föremål för en genomgripande utvärdering 2011.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	3
2	Bolånemarknaden	4
2.1	Bolånemarknadens aktörer	4
2.2	Reglering av bolånemarknaden	5
2.3	Lånevillkor	8
2.4	Kreditprövningsprocessen	10
2.5	Risker med kreditgivning	14
2.6	Utvecklingen på dagens bolånemarknad	14
2.7	Förstagångsköparens förutsättningar på bolånemarknaden	16
3	Bostadskreditgarantier	19
3.1	Bostadskreditgarantiens roll i långivningen	19
3.2	Olika bostadskreditgarantier – olika riskavtäckning	19
3.3	Statliga garantier	20
3.4	Statliga bostadskreditgarantier i andra länder	20
3.5	Behov av statliga garantier	21
3.6	Garantier för förvärv av bostad	23
4	Överväganden och förslag	25
4.1	Bemyndigande för Statens bostadskreditnämnd att ställa ut kreditgarantier för förstagångsköparens räntebetalningar vid förvärv av bostad	25
4.2	Information om förvärvsgarantierna	30
4.3	Uppföljning och utvärdering av förvärvsgarantierna	31
5	Konsekvensanalys	32
6	Källförteckning	37

1 Bakgrund

Flera rapporter har under senare år påvisat att bl.a. unga vuxna har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, inte minst på bolånemarknaden. Senaste i raden av rapporter som beskriver detta är Boutredningens SOU 2007:14, varav framför allt rapport 4 *Unga på bolånemarknaden* fokuserar på problematiken på bolånemarknaden. Vid sidan av unga vuxnas svårigheter att komma in på bostadsmarknaden finns oklarheter om huruvida alla hyresgäster i de områden där ombildning till bostadsrätter är aktuella har möjlighet att delta i ombildningen om de så önskar.

I *Budgetpropositionen för 2007* fastslog regeringen att det finns hushåll som kan behöva stöd av det allmänna för att ordna en egen bostad, men att formen för ett sådant stöd behöver utredas ytterligare. Regeringen uttalade sin avsikt att återkomma till riksdagen med ett mer precist förslag till hur ett sådant stöd ska utformas (prop. 2007/07:1, UO18 s. 55-56). Med utgångspunkt i det presenterade regeringen i *2007 års ekonomiska vårproposition* ett förslag som innebär ett statligt bidrag till kommuner som gått i borgen för enskilda hushålls skyldighet att betala hyra för sin bostad, s.k. kommunala hyresgarantier. Förslaget syftar till att underlätta etablering på hyresmarknaden (prop. 2006/07:100).

Det är emellertid väsentligt att det finns valfrihet för konsumenterna på bostadsmarknaden – inklusive möjligheten att etablera sig i bostadsrätt och egnahem. Myndigheten Statens bostadskreditnämnd (BKN), som sedan 1992 hanterar garantier inom bostadsområdet, presenterade i december 2006 rapporten *Statliga kreditgarantier i framtiden*. I rapporten gör BKN bedömningen att det finns tillträdeshinder till marknaden för bostadsägande och lägger bl.a. fram ett förslag om statliga bostadskreditgarantier för att underlätta för förstagångsköpare av bostad.

Med utgångspunkt i de ovan nämnda rapporterna har denna promemoria tagits fram, för att som ett komplement till de tidigare presenterade hyresgarantierna, åstadkomma ett förslag som tar sikte på att underlätta etablering och boende i bostadsrätter och egnahem för förstagångsköpare.

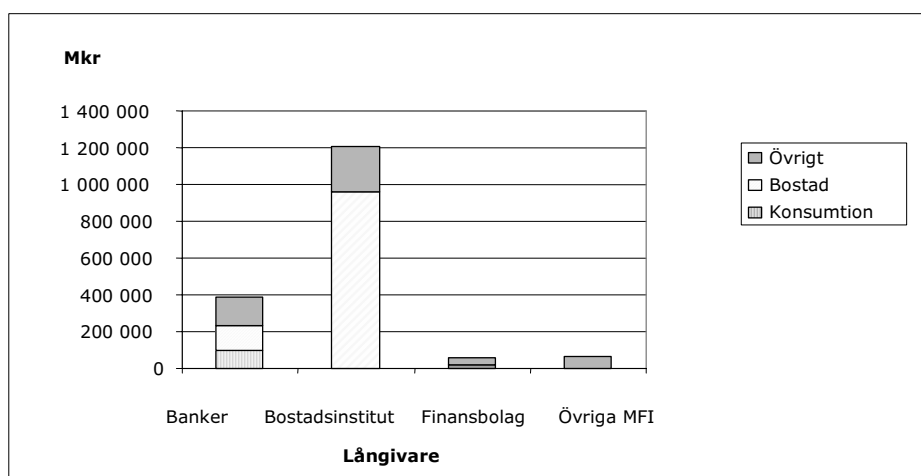
2 Bolånemarknaden

2.1 Bolånemarknadens aktörer

På kreditmarknaden finns flera aktörer som ger bolån. Aktörerna har skilda bolagsformer och inriktning på sin verksamhet. Boutredningen har i SOU 2007:14 rapport 4 *Unga på bolånemarknaden* redovisat följande överblick över marknaden genom finansmarknadsstatistik som insamlas av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Riksbanken. Finansmarknadsstatistiken är indelad i huvudkategorierna monetära finansinstitut (MFI) och övriga MFI. I den förstnämnda kategorin återfinns banker, bostadsinstitut och andra kreditmarknadsföretag. Med bank avses bankaktiebolag, sparbanker samt medlemsbanker. Med bostadsinstitut avses kreditmarknadsföretag som ger lån med säkerhet i bostadsfastighet. Exempel på bostadsinstitut är Swedbank, SHB, Nordea, SEB, SBAB och Länsförsäkringar. Med andra kreditmarknadsföretag än bostadsinstitut avses företag som bedriver utlåning, finansiell leasingverksamhet, factoring, erbjuder avbetalningsköp eller konsumentrådgivning med Finansinspektionens tillstånd och som inte bedriver bankverksamhet. Av statistiken framgår även vilka säkerheter som ligger till grund för krediterna.

Såväl banker, bostadsinstitut och andra kreditmarknadsföretag kan agera som bolåneinstitut, dvs. ge kredit mot säkerhet i fast egendom. Den 30 september 2006 rapporterade 130 företag att de hade placeringar och fordringar med säkerhet som utgörs av panträtt i bostadsfastigheter eller tomträtter. Ett stort antal företag är således aktiva på bolånemarknaden. Vid den tidpunkten var de svenska hushållens lån till bostad till övervägande del tagna i bostadsinstitut, medan ungefär en tiondel av lånen till bostäder var givna av banker.

Utlåning till svenska hushåll fördelat på långivande sektor och ändamål med krediten, mkr.



Vid sidan av denna statistik återfinns företag som inte står under Finansinspektionens tillsyn och som därför inte rapporterar uppgifter till

SCB. Att vissa företag inte står under Finansinspektionens tillsyn beror på att de inte bedriver tillståndspliktig verksamhet i Sverige. Det betyder att företaget inte lyder under den svenska finansiella lagstiftningen och inte heller har någon skyldighet att följa de allmänna råd som Finansinspektionen utfärdar. Sådana företag tillhör den kategorin finansieringsföretag som inte finansierar sig hos allmänheten och därmed undantagits från rörelsereglering och tillsyn. Konsumentkreditlagen (1992:830), nedan KKL, samt övrig svensk lagstiftning gäller dock liksom för andra finansiella företag som inte bedriver verksamhet som kräver tillstånd av Finansinspektionen. Bolånegivare på marknaden som inte står under finansiell tillsyn i Sverige kan emellertid på eget initiativ välja att följa offentliga regler och föreskrifter.

2.2 Reglering av bolånemarknaden

Kreditgivning på den svenska finansmarknaden regleras av lagar samt allmänna råd från tillsynsmyndigheterna Finansinspektionen och Konsumentverket. Dessutom har aktörerna själva utarbetat riktlinjer för kreditgivningen.

Huvudsaklig lagstiftning

Statens roll på finansmarknaden inklusive kreditmarknaden är att värna om stabilitet och konsumentskydd. Detta är en viktig roll för staten eftersom enskilda institut inte ser till systemets stabilitet och konsumenten är i underläge informations- och kunskapsmässigt. En annan roll för staten är att främja effektivitet och konkurrens. Statens instrument utgörs av lagar och tillsyn.

De två huvudsakliga lagar som reglerar kreditgivningen är KKL och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I dessa lagar återfinns rörelseregler för hur kreditgivare, som exempelvis bolånegivare, ska bedriva sin verksamhet och för hur kreditgivning ska ske.

KKL gäller för i princip alla s.k. konsumentkrediter. KKL gäller nämligen kredit som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds en konsument av en näringsidkare i dennes yrkesverksamhet. [KKL gäller dock inte författningsreglerade lån som lämnas av statsmedel och inte heller lån som lämnas i pantlånerörelse enligt lagen (1949:722) om pantlånerörelse.] KKL gäller således för samtliga institut inklusive de som finansierar sig via t.ex. banker och andra finansieringsinstitut. KKL är tvingande till konsumentens fördel. Innebörden av det är att avtalsvillkor som i jämförelse med bestämmelserna i KKL är till nackdel för konsumenten är utan verkan mot denne, om inte annat anges i KKL. Enligt KKL ska näringsidkaren, innan en kredit beviljas, pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet (kreditprövning). Kreditprövning behöver dock, enligt KKL, inte göras om näringsidkaren till följd av sin kännedom om konsumenten eller andra omständigheter har grundad anledning att utgå från att

konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig. Kravet på kreditprövning gäller enligt KKL inte heller för engångskrediter när kredittiden är högst tre månader och kreditbeloppet ska betalas på en gång eller för krediter som avser mindre belopp. I lagen regleras vidare näringsidkarens allmänna skyldigheter i form av att näringsidkaren i sitt förhållande till konsumenten ska iaktta god kreditgivningssed och därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg.

Lagen om bank- och finansieringsrörelse är tillämplig på banker och kreditmarknadsföretag och innehåller bl.a. övergripande bestämmelser om ett kreditinstituts rörelse, där utgångspunkterna är soliditet och likviditet, riskhantering, överblickbarhet samt sundhet. Lagen reglerar även hantering av krediter och övriga engagemang. Vad det gäller kreditprövning ska ett kreditinstitut, innan det beslutar att bevilja en kredit, pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Institutet får bevilja en kredit bara om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. Innebörden av detta är enligt förarbetena (prop. 2002/03:139 s. 320-326) att institutet bör ta ställning till bl.a. låntagarens ekonomiska situation och säkerheter som ställs av låntagaren eller tredje man. Även villkoren för krediten – t.ex. volym, ränta och löptid – inverkar på låntagarens fullgörelseförmåga. Sammantaget ska bedömningen leda fram till att förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. Vidare ska ett kreditinstituts kreditprövning vara organiserad så att den som fattar beslut i ett ärende har tillräckligt beslutsunderlag för att bedöma risken med att bevilja krediten.

Kapitaltäckning

Reglerna om kapitaltäckning syftar till att banker och kreditmarknadsföretag ska hålla ett buffertkapital som är tillräckligt stort i förhållande till de risker företagen tar. Som exempel kan nämnas de risker som är förknippade med bl.a. kreditgivningen, s.k. kreditrisker.

Bestämmelserna om kapitaltäckning finns i lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar (kapitaltäckningslagen), förordningen (2006:1533) om kapitaltäckning och stora exponeringar och, framför allt, i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2007:1) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Dessa författningar införlivar två EG-direktiv som i sin tur har sina ursprung i en rekommendation som antogs av Baselkommittén 2004 om gemensamma kapitaltäckningsregler för internationellt verksamma banker: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard. Rekommendationen brukar på svenska benämnas Basel II.

Enligt de nya kapitaltäckningsreglerna finns det två huvudmetoder för att beräkna kapitaltäckningskravet för kreditrisk – schablonmetoden och metoden för intern riskklassificering (internmetoden). De banker och kreditmarknadsföretag som tillämpar schablonmetoden behöver inte hålla lika mycket buffertkapital för sina bolån i bottenlåneläge som tidigare. Det beror på att riskvikten, dvs. den procentsats som beskriver risken

med en exponering, är lägre enligt den nya kapitaltäckningslagen än enligt dess föregångare. Resultatet blir sannolikt detsamma för de institut som tillämpar internmetoden. Enligt schablonmetoden innebär förekomsten av en godtagbar statlig garanti (en garanti som uppfyller vissa närmare specificerade krav) för en kredit att institutet – med beaktande av den rating som staten har i dag – inte behöver hålla något buffertkapital för lånen i fråga. Även ett institut som tillämpar internmetoden torde i motsvarande situation beräkna buffertkapitalet till noll eller i vart fall till ett mycket lågt belopp. Det finns dock vissa begränsningar för befrielse från kapitaltäckning. Exempelvis måste borgensåtagandet täcka alla betalningskrav som kreditinstitutet kan rikta mot låntagaren under lånets hela löptid för att lånen ska bli befriade från kapitaltäckningskrav.

Säkerställda obligationer

Lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer trädde ikraft den 1 juli 2004 och möjliggör för kreditinstitut att emittera obligationer som motsvaras av krediter med särskilt goda säkerheter.

Säkerställda obligationer syftar till att kreditgivare som tar pant i fastigheter ska kunna använda dessa lån som säkerhet för att emittera obligationer. Avsikten är att om emittenten inte klarar av sina åtaganden så ska säkerheten, dvs. lånen, kunna användas för att infria dessa åtaganden.

Belåningsgraden är reglerad enligt följande; fast egendom, tomt- och bostadsrätter får belånas till 75 procent av marknadsvärdet, lantbruksfastigheter till 70 procent och lån mot kommunal eller statlig säkerhet till 100 procent. När det gäller kommersiella fastigheter får dessa belånas till 60 procent, men denna typ av fastigheter får endast utgöra 10 procent av den totala säkerhetsmassan.

Allmänna råd

Vid sidan av ovanstående lagar har allmänna råd utarbetats av Finansinspektionen (FFFS 2005:3) och Konsumentverket (KOVFS 2004:6). De allmänna råden ger närmare vägledning för kreditinstituten angående hur lagarna ska tillämpas och syftar bl.a. till att styra kreditgivningen så att ett antal viktiga moment innefattas i kreditprövningen.

Vad det gäller bostadskrediter anger Finansinspektionens allmänna råd att det vid kreditprövningen bör upprättas en boendekalkyl som ett led i bedömningen av kredittagarens återbetalningsförmåga. För att säkerställa att kredittagaren klarar av en försämrad ekonomisk situation i framtiden, t.ex. på grund av förändrade räntevillkor, bör kreditgivaren även göra en känslighetsanalys i boendekostnadskalkylen. I analysen kan kreditgivaren se vilka marginaler som hushållet kommer att få utifrån olika framtida ekonomiska situationer.

Enligt Konsumentverkets allmänna råd bör kreditprövningen syfta till att bedöma den kreditsökandes framtida betalningsförmåga och grundas på

skriftliga underlag eller andra tillförlitliga uppgifter. Konsumentverket tar även fram ett levnadsomkostnadsbelopp som ingår i underlaget för kreditprövningen. Utifrån Konsumentverkets beräkningar av vad ett hushåll behöver ha kvar efter boendekostnader anges ett lägsta belopp som kreditgivaren bör beakta vid kreditprövningen och vid upprättande av den boendekostnadskalkyl som ska ingå i kreditprövningen.

Institutens egna riktlinjer

Instituten har även utarbetat egna riktlinjer för kreditgivningen som en självreglering av verksamheten i den s.k. Bolånekoden, vilket är en EU-kod för information om bolån. Koden har utarbetats av Svenska Bankföreningen och tillämpas av merparten av aktörerna på marknaden. I Bolånekoden har branschen samlat rekommendationer som kreditgivare bör följa främst avseende information om ett bostadslåns komponenter som säkerhet, belåningsgrad, räntevillkor, andra kostnader, återbetalning m.m. Bolånekoden har sin grund i en överenskommelse mellan organisationer för kreditgivare och konsumenter på EU-nivå.

Kommissionens förslag till nytt konsumentkreditdirektiv

Europeiska kommissionen lade år 2002 fram ett förslag till nytt konsumentkreditdirektiv och i oktober 2005 ett ändrat sådant förslag. Förslaget, som är omfattande, innehåller bl.a. regler om kreditprövning och kontroll av kreditgivare. Direktivförslaget syftar till att skapa bättre förutsättningar för en inre marknad, att säkerställa en hög nivå på konsumentskyddet och att göra gemenskapslagstiftningen på området mer överskådlig. Förslaget bygger i huvudsak på fullharmonisering på området. Förslaget är dock inte heltäckande. På de områden direktivförslaget saknar bestämmelser kan medlemsstaterna behålla eller besluta om nya bestämmelser. När direktivförslaget antas är det sannolikt att KKL:s regler bl.a. om kreditprövning kan behöva ändras.

2.3 Lånevillkor

Detta avsnitt beskriver vilka lånevillkor som förekommer på bolånemarknaden. Beskrivningen bygger på Boutredningens SOU 2007:14 rapport 4.

Belåningsgrad

En form av lånevillkor avser belåningsgrad. Med belåningsgrad avses den kvot som erhålls då lånebeloppet ställs i relation till säkerhetens värde. Traditionellt har bostadslån delats in i s.k. bottenlån och s.k. topplån, där bottenlån har lämnats av bostadsinstitut medan topplånen har lämnats av banker. I takt med att verksamhet i bostadsinstitut och banker

i stor utsträckning har samordnats under senare år har även kreditgivningen samordnats, varför skillnaden mellan de olika lånekomponenterna inte längre är så stor. Det finns en tendens att gå ifrån begreppen bottenlån och topplån. Bolånegivarna vill i stället i möjligaste mån tillhandahålla helhetslösningar för kundens finansieringsbehov vid ett bostadsköp. Denna tanke återspeglas t.ex. hos SBAB där produkten består av ett enda bolån som kan ges upptill 95 procent av säkerhetens värde.

Boutredningens kartläggning av de belåningsgrader som bolånegivare medger lån inom visar på ett relativt enhetligt produktutbud på bolånemarknaden. Huvuddelen av aktörerna tillämpar belåningsgrader upp till mellan 75 och 90 procent av säkerhetens värde. Utöver denna nivå önskar bolånegivarna i första hand att låntagaren erlägger resterande del av marknadsvärdet som kontantinsats. Topplån kan normalt ges i bank om kredittagaren har god återbetalningsförmåga. En total belåning på upp till mellan 95 procent och 100 procent förekommer på bolånemarknaden.

Räntevillkor

Ett annat lånevillkor rör utlåningsräntan, som är en stor del av kostnaden för ett bolån. Boutredningen har identifierat tre strategier för hur bolånegivare använder sig av utlåningsräntor. Den första strategin är att ha en ovillkorad ränta, dvs. i stort sett samma ränta erbjuds samtliga kunder. Kunden erbjuds dock normalt möjligheten att binda räntan för olika delar av lånet under olika långa perioder. En annan strategi innebär att räntan anpassas till lånets storlek och att den är avtalbar. Ett exempel är volymrabatt på utlåningsräntan, dvs. att ju mer kunden lånar desto lägre utlåningsränta kan kunden få. Den tredje strategin är att räntan ska spegla bolånegivarens risktagande utifrån en individuell bedömning av respektive kund. Räntan sätts då på en nivå som avspeglar hur riskfylld långivaren bedömer att en kund är. Ju högre risken för kreditförlust bedöms vara desto högre sätts räntan.

Amorteringar

Ytterligare ett lånevillkor avser amorteringsperioden som tillsammans med räntekostnaden för bokkrediter avgör den totala lånekostnaden för ett bolån. Amorteringsperioden på bolån beror i allmänhet på om lånet är ett bottenlån eller ett topplån. Generellt krävs en högre amorteringstakt för de s.k. topplånen. Amorteringstiden för lån som är tagna med säkerhet ovanför 75 procent av säkerhetens totala värde sträcker sig mellan 10 och 30 år. Vissa bolånegivare tillämpar samma ränta på hela lånebeloppet, men olika amorteringskrav för olika delar av lånet. En bolånegivare kan t.ex. kräva att amorteringen på andelar som överstiger 75 procent av fastighetens värde går snabbare än den del som ligger under 75 procent. Ett sådant villkor är förenligt med institutens bild av att risken är högre för den övre delen av fastighetens värde och att det därmed avkrävs av

kredittagaren att ha en högre återbetalningsförmåga för den delen. Ett flertal av bolånegivarna erbjuder även någon form av amorteringsfria perioder. Dessa erbjuds främst på bottenlånen och löper under en kortare tid.

Administrativa avgifter

Vid sidan av ovanstående villkor förekommer andra villkor i form av administrativa avgifter. Vissa regler för avgifter vid kreditgivning ges i KKL. För att täcka kostnader som bolånegivare har för att administrera lånet finns uppläggningsavgifter och aviavgifter. Uppläggningsavgiften används som ett medel för att kunna säkerställa att de initiala kostnaderna för bolånegivaren i kreditprövningsprocessen täcks direkt. Detta kan vara särskilt uttalat för bolånegivare som inte förväntar sig att kunderna stannar kvar hos dem på längre sikt. Vissa bolånegivare har en uppläggningsavgift, medan andra inte har det. Aviavgifter är direkt hänförliga till löpande administrativa kostnader som bolånegivaren har. Genom att betala via autogiro kan låntagaren i allmänhet slippa avikostnaden.

2.4 Kreditprövningsprocessen

Detta avsnitt beskriver processen för kreditprövning som långivarna genomför innan de beviljar ett lån. Beskrivningen bygger på Boutredningens SOU 2007:14 rapport 4. Långivarnas kreditprövning är till stora delar reglerad i lagstiftningen samt av Finansinspektionen och Konsumentverket. Målet med kreditprövningen är att säkerställa att det finns en återbetalningsförmåga för det lån som kunden önskar att ta. För att komplettera reglerna och styra den interna kreditprövningsprocessen ska kreditinstituten själva reglera sin kreditgivning med ett internt reglemente kring kreditprövningen. I reglementet ska det anges de krav som bolånegivarna ställer på kunden för att denne ska kunna bli beviljad ett bolån.

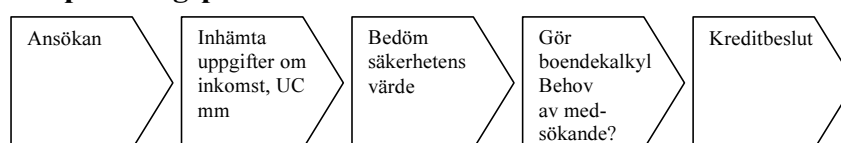
Kraven och formerna för kreditprövningen varierar i sina detaljer mellan bolånegivarna. Ett krav som samtliga bolånegivare i Boutredningens kartläggning ställer är att en kredittagare ska vara myndig, dvs. minst 18 år. Utöver myndighetskravet kan bolånegivare ställa varierande krav som lägsta årliga inkomst, frånvaro av betalningsanmärkningar, krav på svenskt medborgarskap och fast anställning.

I övrigt finns en relativt stor variation i hur den interna regleringen ser ut och som till betydande del beror på moderbankernas respektive bolånegivarnas företagskultur och organisationsstruktur. Det finns å ena sidan exempelvis banker med en decentraliserad organisation där kontoren har en tydlig roll som självständiga affärsenheter med utrymme för lokala bedömningar inom ramen för det gemensamma regelverket. Det ger utrymme för vissa individuella bedömningar utifrån den enskilde handläggarens erfarenhet. Å andra sidan finns exempel på en

bolånegivare med ett internt reglemente med en hög grad av styrning där kreditprövningen är relativt lika för en kund med lång kundhistorik som en helt ny kund. Den personliga handläggningen kan vidare kompletteras av en hög grad av maskinellt stöd i kreditprövningen. Den något mer regelstyrda kreditgivningen ger mindre utrymme för individuella bedömningar för de enskilda lånehandläggarna.

Kreditprövningsprocessen har vissa fasta hållpunkter och kan beskrivas genom följande moment: låneansökan, kreditupplysning, säkerhetens värde samt boendekalkyl innan kreditbeslut tas.

Kreditprövningsprocessens moment



Låneansökan

Grunden för kreditprövningen är låneansökan. I den beskriver bolåntagaren vilket sorts lån som söks, önskat lånebelopp samt redovisar sin ekonomiska ställning.

Kreditupplysning

Samtliga aktörer i Boutredningens kartläggning har som rutin att inhämta kreditupplysning om bolåneansökare från ett kreditupplysningsföretag. Dock finns det situationer där vissa av bolånegivarna inte hämtar den sortens information. En sådan situation kan vara när bolånegivaren anser sig ha tillräckligt med information om kunden från t.ex. tidigare engagemang och på så sätt kan bedöma kundens återbetalningsförmåga utan en kreditupplysning. För huvuddelen av ansökningarna görs dock en kreditupplysning. I kreditupplysningen sammanställs information om kundens historiska ekonomiska åtaganden utifrån folkbokföringsuppgifter, äktenskapsförord, taxeringsuppgifter, betalningsanmärkningar, fastighetsinnehav, kredit- eller missbrukarinformation och slutligen antalet under senare tid gjorda kreditupplysningsförfrågningar för kunden.

Kreditupplysningen kan även ingå som en maskinell del av kreditprövningsprocessen där handläggaren får besked från kreditupplysningsföretaget i form av schablonmässiga handlingskoder, där t.ex. grönt signalerar att kunden har passerat kreditupplysningen utan anmärkning, medan rött betyder att det finns anmärkningar.

En form av information som generellt ses som negativ av bolånegivare är förekomsten av betalningsanmärkning. Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får, enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) dock inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som 1. slagits fast genom en domstols eller en

annan myndighets avgörande eller åtgärd eller 2. har lett till inledande av skuldsanering eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord. En uppgift om en fysisk person ska, enligt samma lag, gallras när det inte är längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen; dock senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Bolånegivare väljer att låta betalningsanmärkningar vara olika avgörande för den fortsatta kreditprövningen. Å ena sidan genererar en anmärkning regelmässigt avslag hos vissa aktörer. Å andra sidan finns det aktörer som ser privatpersoner med betalningsanmärkningar som sina nischkunder, men kunden får då acceptera att betalningsanmärkningen används som en faktor vid prissättningen av bolånet. Däremellan återfinns resterande bolånegivare som generellt ger avslag på en kreditansökan vid en betalningsanmärkning, men som kan vara flexibla om det rör sig om isolerade händelser samt om låntagaren kan redovisa rimliga skäl till varför en betalningsanmärkning registrerats. Prövningen görs då individuellt.

Hanteringen av kreditupplysningar kan även ske genom att bolånegivaren t.ex. ser till mängden och antal krediter, vilket tillsammans med en tidigare historik kan ge en bild av hur en kund har skött sig och hur kunden kan förväntas agera i framtiden. Kredithistoriken är en av många faktorer som handläggaren väger in vid sin kreditbedömning.

Kreditupplysningsföretag erbjuder även statistiska modeller, s.k. credit scoring-modeller, till bolånegivarna. Flera av bolånegivarna håller därtill på att bygga upp egna credit scoring-modeller genom data från de kundregister de har. I dessa modeller försöker bolånegivare ta reda på hur stor risken är för att den enskilda kunden inte kommer att fullfölja kreditavtalet. Detta sker genom en statistisk bearbetning av en stor mängd bakgrundsdata som har betydelse för risken för att en enskild låntagare inte ska fullgöra sina åtaganden. Detta kan ge en ökad precision i kreditbedömningen.

Säkerhetens värde

Nästa moment i kreditprövningsprocessen är att bedöma säkerhetens (pantens) värde. Det är viktigt för bolånegivarna att få ett så korrekt värde som möjligt på säkerheten för att kunna hålla sig inom de belåningsgrader som utlovas till placerarna i företagets obligationer och för att begränsa kreditriskerna.

Värderingen görs maskinellt med värdering baserat på uppgifter om genomförda försäljningar och taxeringsvärden eller genom att bolånegivarna hämtar in en värdering av mäklare eller ett värderingsföretag som är verksamt lokalt. I realiteten likställs ofta priset med värdet.

Boendekalkyl

Kundens återbetalningsförmåga prövas genom att en individuell boendekostnads kalkyl upprättas för bolåneansökaren. I kalkylen beräknas

kundens boendekostnader och vad som blir över för övriga levnadsomkostnader efter det att amorteringar och räntekostnader har betalats. Utifrån Konsumentverkets riktlinjer kring vilka levnadsomkostnader som en privatperson har sker en bedömning av huruvida den enskilda låntagaren kan bedömas klara av ett bostadslån. Bolånegivaren kan dock justera kalkylen om det finns skäl. Krediter får ges endast om kunden bedöms kunna återbetala.

Boendekostnads kalkylen kompletteras även med en känslighetsanalys. Den ska även ta hänsyn till faktorer som t.ex. om skatteavdrag förändras eller om utlåningsräntan höjs.

Ett resultat av boendekalkylen är att långgivaren kan bedöma om låntagaren på egen hand kan förväntas ha tillräcklig återbetalningsförmåga eller om kalkylen behöver stärkas, t.ex. genom att en medlåntagare tas med i kreditansökan eller att någon person ställer borgen. Generellt sett förefaller medlåntagare användas relativt ofta medan borgensåtaganden inte är lika vanligt förekommande. Det senare förklaras av att borgensåtaganden har visat sig svåra att hantera i praktiken. Detta beror bl.a. på att den fulla innebörden av att teckna borgen inte alltid har varit klar, vilket har lett till långdragna processer när borgenären ska sökas för att infria sitt åtagande. Det är en allmän uppfattning att föräldrar ofta går in som medlåntagare till unga vuxna när så krävs.

Övriga faktorer som kan påverka möjligheten att få bolån

Boutredningen har i sin undersökning frågat bolånegivare om det finns något som en person kan göra för att lättare kunna få bolån. Det vanligaste svaret var att framför allt unga personer behöver förstärka sin kreditvärdighet genom att spara till en kontantinsats. Genom att bolånetagaren kan visa ett eget sparande och är villig att gå in på bostadsmarknaden med eget kapital som bas visas ett långsiktigt intresse och en förståelse för de risker som finns med lånefinansiering av bostäder.

Ett annat vanligt förslag var att en bolånekund rekommenderas att samla alla sina affärer, dvs. öppna lönekonto, aktiedepå eller fondspara hos den bank där bolån söks. Genom att visa på en långsiktig inställning till en bank kan även banken visa samma inställning och lättare göra en mer långsiktig bedömning av sitt kreditengagemang.

Vidare framkom att kända kunder kan ha större möjlighet att få låna än okända kunder. Enligt några av de intervjuade rådgivarna använder unga personer bankernas Internettjänster i högre utsträckning än andra grupper och därmed sker färre personliga besök. Genom att i stället besöka sin bank och bli känd på den ökar möjligheterna att få låna.

Ytterligare en faktor som kan påverka möjligheterna att få bolån är om det finns en medlåntagare. Även medlåntagare är emellertid låntagare och det ställs krav på dessa precis som på andra låntagare. Det innebär att endast personer med vissa förutsättningar kan vara medlåntagare. De

flesta rådgivare föredrar att det är den lånsökandes föräldrar som är medlåntagare.

2.5 Risker med kreditgivning

Det finns risker förknippade med kreditgivningen som behöver kontrolleras för att inte konsumenternas ställning ska bli för svag och för att inte stabiliteten i de finansiella instituten ska riskeras. För konsumenterna blir det ekonomiska risktagande som ett bostadsköp innebär särskilt påtagligt när köpet finansieras genom lån. En risk är att bostaden säljs till ett lägre pris än vad den kostat i inköp. Personer som blir tvungna att flytta och sälja bostaden riskerar att göra en förlustaffär och få svårt att betala tillbaka lånen. Regleringen av de finansiella företagen syftar således till att dels minska riskerna för överskuldsättning, dels minska riskerna för att instituten tar på sig så stora kreditrisker i sin kreditgivning att de inte kan fullgöra sina åtaganden mot dem som finansierar verksamheten, främst placerare i bostadsinstitutens obligationer. Därav de krav på kreditprövningsprocessen, riskhantering, att företagen har eget kapital på en viss nivå samt de regler som syftar till att stärka konsumenternas ställning på kreditmarknaden, som har redovisats tidigare i detta kapitel.

Flera rådgivare i Boutredningens undersökning, som redovisas i SOU 2007:14 rapport 4, framhåller att det råder en konkurrens om bolånekunderna. Det kan därför tänkas att konkurrensen om kunderna leder till att rådgivare lockas att göra undantag från de lagar och regler som reglerar utlåning. Risken är att ett sådant beteende innebär att lån beviljas till personer som får svårt att klara av de kostnader som är förenade med dessa. Det kan medföra problem såväl för låntagare som för långivare. Om en låntagare inte klarar boendekostnaderna och prisutvecklingen dessutom varit negativ kan denne tvingas att sälja bostaden, men fortfarande vara skuldsatt. I detta sammanhang kan påpekas att ingen av rådgivarna i Boutredningens undersökning säger sig varna låntagarna för att det kan ske en nedgång av bostadspriserna. Inom ramen för Boutredningens arbete har det emellertid inte kunnat påvisas något som tyder på att regler överträds. Tvärtom har flera rådgivare påtalat sitt ansvar att inte medverka till att försätta kunder i en svår situation.

2.6 Utvecklingen på dagens bolånemarknad

I en av Finansdepartementet utgiven rapport *Konjunkturmateriel – Den svenska bostadsmarknaden* (2007) görs en granskning av utvecklingen på dagens bolånemarknad. Slutsatsen är att utvecklingen har medfört bättre lånemöjligheter bl.a. genom låga räntor, minskade marginaler för bolåneinstituterna och att konkurrensen har ökat på den svenska bolånemarknaden. Vad det gäller de låga räntorna har svenska bostadsräntor, i linje med övriga räntor, fallit kraftigt under 2000–2005. De låga ränte-

nivåerna på bostadslån har möjliggjort för hushållen att öka skuldsättningen och därmed bidragit till att hålla efterfrågan på bostäder uppe. Sedan sommaren 2005 har dock bostadsräntorna stigit, framför allt de rörliga räntorna, i takt med Riksbankens räntehöjningar. Vad det gäller bolåneinstitutens marginaler har de minskat sedan juli 2003, framför allt på lån med fasta löptider. Marginalerna ligger i dag på omkring 50-70 räntepunkter på femårig löptid. Riksbanken konstaterar i sina stabilitetsrapporter att bolånegivarnas utlåningsmarginal har pressats till följd av de nya kapitaltäckningsreglerna och en ökad konkurrens mellan bolånegivarna. SBAB var t.ex. först med att 2003 ta bort ränteskillnaden till kund för bostadsrätter respektive villor och andra aktörer följde efter. Därmed minskade institutens marginaler. Våren 2005 förändrade SBAB som första bolåneinstitut sin lånepolicy genom att avskaffa det s.k. topplånet. SBAB sänkte priset på lån mellan 85 och 95 procent av belåningsvärdet. Därmed kan bolånekunderna numera låna upp till 95 procent av bostadens värde till den lägre bottenlåneräntan.

Konkurrensen mellan kreditgivare är en förutsättning för att kreditgivningen utvecklas vad det gäller produktinnehåll, att priserna hålls låga och att distribution m.m. är effektiv. Genom att ett stort antal aktörer är etablerade på marknaden finns kreditgivare med olika syn på risker och verksamhetsidé representerade, vilket ger konsumenterna möjlighet att välja mellan alternativ. En god konkurrens är således en förutsättning för att bolånemarknaden ska fungera bra. En annan rapport som belyst situationen på bolånemarknaden och som bl.a. pekat på den allt större konkurrensen är Finansinspektionens rapport *Utvecklingen på bolånemarknaden* (2006). Av rapporten framgår, mot bakgrund av den snabbt ökande bostadsutlåningen i Sverige, att konkurrensen på bolånemarknaden ger tendenser till att medge höjda belåningsgrader hos bolåneföretagen. Detta bör i sig underlätta för grupper på bostadsmarknaden utan eget kapital att förvärva bostad. Samtidigt innebär det en riskuppbyggnad i de finansiella företagen. Finansinspektionen bedömde att det finns en motståndskraft i de finansiella företagen för försämrade förhållanden på bostadsområdet och att riskuppbyggnaden därmed inte utgör en allvarlig risk för stabiliteten i banksektorn.

Enligt Boutredningens SOU 2007:14 rapport 4 har, vid sidan om offentliga regler, traditioner och vedertagna handlingsmönster på kreditmarknaden en avgörande betydelse för hur kreditinstituten agerar. Dels är det frågan om att rutiner och synsätt i organisationer tenderar att ändras med viss fördröjning i alla företag och på alla marknader vilket gör att t.ex. synen på kreditgivning och kreditprovning förändras relativt långsamt. Dels är det frågan om att externa bedömare av kreditinstituten som ägare, placerare och ratinginstitut tenderar att premiera företag som agerar på ett sätt som är enkelt att förutse. Ett företag som vill vända sig till nya kundgrupper eller förändra sitt beteende, t.ex. vad det gäller kreditgivning och kreditprovning, får därför räkna med att bli utsatt för omfattande provning. Boutredningen menar dock att kreditprovningen hos bolånegivarna under senare år har utvecklats, bl.a. genom användning av mer sofistikerade IT-stöd vid kreditprovningen. Fler uppgifter än tidigare hämtas från register vilket har minskat

handläggningstiderna och sannolikt ökat enhetligheten i bedömningarna. Generellt sett förefaller kreditprövningsprocessen vara av god kvalitet och den bidrar sannolikt till de låga kreditförluster som bolånegivarna uppvisar sedan ungefär 10 år, menar Boutredningen. Boutredningen tror att genom att flera företag konkurrerar om bolånekunderna och genom att nya företag etablerar sig som är beredda att göra en annorlunda värdering av vissa riskfaktorer sker en förskjutning av värderingar och arbetssätt som underlättar bl.a. för gruppen unga vuxna att få bolån.

2.7 Förstagångsköparens förutsättningar på bolånemarknaden

Etablering på bostadsmarknaden, inte minst genom förvärv av bostadsrätter och egnahem, kan vara problematiskt för många grupper i samhället. Det gäller främst ekonomiskt svaga grupper som har en sämre förankring på arbetsmarknaden. Mäklarsamfundet konstaterar i rapporten *Bostadslån? Ja tack!* (2006) att många människor i dag står utanför marknaden för det ägda boendet och att de villkor som styr den svenska bolånemarknaden domineras av en norm som alla förväntas passa i, vilket allt fler inte gör. Enligt Mäklarsamfundet finns ingen samlad statistik över de vanligaste orsakerna till varför människor förvägras lån hos de traditionella bolåneinstituterna. Vid en rundringning till de största aktörerna framkom dock att de tre vanligaste orsakerna till nekande är arbetslöshet, för låg inkomst för att låna till den bostad man vill samt förekomsten av betalningsanmärkningar.

Ungdomar är en grupp som i ett flertal rapporter pekas ut som en grupp med svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden generellt och inte minst på bolånemarknaden. I BKN:s rapport *En egen härd* (2005) görs sammanställningar från SCB:s Bostads- och hyresundersökningar som visar att både personer i åldern 21-24 år respektive 25-30 år haft svårare att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden sedan början av 1990-talet. Förklaringar till ungdomarnas etableringssvårigheter på bostadsmarknaden finns i deras längre studietider, senare inträde på arbetsmarknaden där projektanställningar och dylikt blivit vanligare samt allmän bostadsbrist.

Att unga vuxna generellt har svårt att etablera sig i bostadsrätt eller egna hem beror, menar BKN i *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006), på att ungdomar har flera av de karaktäristika som uppfattas som riskfyllda utifrån nuvarande reglering och kreditprövningsmetoder hos bolånegivarna. Unga har ofta lägre inkomster, kortare och otryggare anställningar, mindre förmögenheter och är ensamhushåll i stor utsträckning. Därtill har unga vuxna ofta sämre ersättningsnivåer från socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkring än andra grupper. Enligt BKN finns det dock inte några tecken på att gruppen unga vuxna skulle missgynnas av regelverket för bolån i sig eller ses som en särskilt riskfylld grupp av bolånegivarna enbart utifrån ålder som indikator.

Även Boutredningen framhåller i SOU 2007:14 huvudbetänkande *Renovering av bostadsmarknaden efterlyses!* att visserligen är unga en heterogen grupp med stora skillnader inom gruppen, men att det finns

specifika särdrag som bör beaktas i diskussionen om ungas förutsättningar. Förutom de faktorer som BKN beskriver framhåller Boutredningen att det är signifikant för ungdomsgruppen att de är nya i varje steg de tar i etableringsprocessen och att de i och med detta har mindre erfarenhet och kunskap än många andra personer.

På uppdrag av Boutredningen har bostadsforskare från Institutet för bostads- och urbanforskning sammanställt en enkät som skickats ut av SCB till unga i ett urval av svenska städer. Resultatet redovisas i SOU 2007:14. Av de svarande bor en av tio i äganderätt, tre av tio i bostadsrätt och övriga sex av tio i hyresrätt. Enkätundersökningen visar att 15 procent av de tillfrågade betalar mer än 6 000 kr per månad för boendet, 40 procent betalar 4 000-6 000 kr och 18 procent mellan 3 000 och 4 000 kr. Mer än var tredje 21-29-åring betalar mer än 40 procent av sin inkomst för boendet. Det finns skillnader mellan könen till kvinnors nackdel. Tre av fyra svarande klarar boendekostnaden med egna inkomster (av arbete, bidrag eller studier och ofta en kombination) medan resterande är beroende av ekonomiskt stöd av föräldrar och/eller partner. Utlandsfödda klarar bostadskostnaden i något mindre utsträckning än födda i Sverige. Även i en rapport kallad *Bostadsrookies* från Föreningssparbankens Fastighetsbyrå (2006) säger 60 procent av de tillfrågade i målgruppen 20-24 år att de kan tänka sig att spendera maximalt 4 000 kronor i månaden på sitt boende. I Stockholm är samma åldersgrupp beredda att betala ännu mer, ända upp till 6 000 kronor. I likhet med detta visar rapporten *En egen härd* (2005) från BKN att unga vuxna i genomsnitt kan betala 4 000 kr per månad för sitt boende (exklusive bostadsbidrag). Vidare framkommer där att få unga har ett eget kapital som krävs som egen kontantinsats för att köpa en bostad. Medianförmögenheten bland unga uppgår till 2 000 kr.

En granskning kallad *Billigare att äga än att hyra för student* som genomfördes av Nordeas privatekonomer 2005 visade att det var billigare för studenter att köpa en bostadsrätt än att hyra en studentlägenhet i de flesta studentstäderna, bl.a. i Uppsala och Umeå.

Boutredningen konstaterar i SOU 2007:14 huvudbetänkandet att det kan vara svårt att bedöma ungas betalningsförmåga och risken att de inte klarar av att betala bolån, men att ett flertal studier om unga vuxnas betalningsförmåga på bostadsmarknaden visar att många redan i dag betalar bostadskostnader, inte minst på andrahandsmarknaden, på en nivå som gör att de borde vara intressanta för kreditmarknaden. Boutredningen framhåller emellertid att det inte är oproblematiskt för unga vuxna att lösa bostadssituationen genom bostadsköp, bl.a. för att det ligger i ungas livssituation att behöva vara flexibla i sitt boende. Det kan handla om att behöva lämna en fast eller temporär bostad för att personen har fått arbete på annan ort, kommit in på en utbildning eller ska flytta ihop med eller separera från en partner. Det ekonomiska risktagande som ett bostadsköp innebär blir särskilt påtagligt när köpet finansieras genom lån. Det finns därför anledning för unga i livets etableringsfas att överväga om bostadslån och bostadsköp är en förnuftig lösning. Samtidigt menar Boutredningen att det är angeläget att bostadslån kan ges till unga i de situationer där denna lösning passar.

Vid sidan av ungdomars etableringssvårigheter påpekar bl.a. BKN i rapporten *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) att även andra grupper, t.ex. nyinflyttade till landet, har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. En fråga i sammanhanget är om alla hyresgäster som vill har möjlighet att delta i de utbildningar från hyresrätt till bostadsrätt som är aktuella framför allt i Stockholmsregionen.

Molina, vid Institutet för bostads- och urbanforskning, visar i *Etnisk diskriminering i boendet* (2005) att personer födda utomlands i högre grad bor i hyresrätt och mindre grad i äganderätt än personer födda i Sverige. Vad det gäller boendepreferenser finns dock inte motsvarande skillnader mellan personer födda utomlands och i Sverige. Istället är den ideala boendeformen för nästan alla "ett hus med trädgård". Enligt Molina finns det tecken på att bostadsrätten som upplåtelseform kan bidra till en positiv förändring mot ett etniskt blandat boende och att personer med utländsk bakgrund är benägna att använda sig av bostadsrätten som ett sätt att påverka sin egen boendesituation – så fort möjligheterna öppnar sig.

Enligt Boverkets rapport *Välkommen till bostadsmarknaden!* (2005) finns det skillnader mellan människors möjligheter på bostadsmarknaden och dessa beror till stor del på socioekonomiska faktorer. Boverket framhåller bostadsmarknadens anknytning till arbetsmarknaden som central. Förvärvsfrekvensen är lägre bland människor med utländsk än svensk bakgrund, vilket försvårar dessa personers möjligheter på bostadsmarknaden i och med de ekonomiska krav som ställs för att få lån till bostad.

I sammanhanget kan vidare kulturens betydelse framhävas. Yildiz Dag redovisar i rapporten *Banker, kunder och kulturella utmaningar* (2004) en undersökning om bankernas betydelse och agerande gentemot kunder av annan etnisk och kulturell bakgrund. Där konstateras att kulturen i hög grad påverkar internationella affärsmöten och att företag i Sverige bör öka sin medvetenhet och förståelse för den kulturella sammansättningen hos befintliga och potentiella kunder. Även Mäklarsamfundet framhåller i rapporten *Bostadslån? Ja tack!* (2006) att kulturella och språkliga barriärer existerar.

3 Bostadskreditgarantier

3.1 Bostadskreditgarantiens roll i långivningen

En kreditgaranti innebär att relationen mellan långgivare och låntagare tillförs en tredje part, nämligen garanten. Villkoren för garantier kan utformas på olika sätt som har olika innebörd för långgivare och låntagare. Kreditgarantin skyddar en långgivare mot förluster, men det underliggande syftet med garantin är att åstadkomma förbättrade villkor för låntagaren.

Som redovisats (se avsnitt 2.2) framgår det av lagen om bank- och finansieringsrörelse att institut får bevilja en kredit bara om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda och näringsidkaren ska, enligt KKL, pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet innan en kredit beviljas. Utifrån detta gör BKN i rapporten *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) bedömningen att en eventuell statlig bostadskreditgaranti således är en av faktorerna i en sammantagen bedömning av om förpliktelserna kan förväntas bli fullgjorda. Enligt BKN ska uttalandena i förarbetena till lagen om bank- och finansieringsrörelse uppfattas på så sätt att banker kan välja olika riskprofiler, men att högriskprofiler ska balanseras av högre kapitaltäckning så att banken uppfyller kravet på att vara solid.

3.2 Olika bostadskreditgarantier – olika riskavtäckning

Bostadskreditgarantier kan i princip vara utformade på olika sätt och därigenom täcka av risker på olika sätt. Skillnader i konsekvenser för långgivare respektive låntagare kan illustreras med hjälp av två exempel som BKN beskriver i rapporten *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006). Det ena exemplet handlar om när betalning kan påkallas och det andra exemplet gäller en inskränkning i regressrätten.

Rörande vad som påkallar betalning finns två standardformuleringar. Det är dels s.k. proprieborgen, dels s.k. enkel borgen. Vid proprieborgen kan långgivaren i princip omedelbart påkalla betalning från den som ställt borgen (borgensmannen) efter det att en betalning från låntagaren uteblivit. Den som går i borgen anger i detta fall att han går i borgen 'såsom för egen skuld'. Vid enkel borgen blir borgensmannen betalnings-skyldig först i ett senare skede. För en bostadskreditgaranti kan det innebära att betalning från garanten påkallas först då en exekutiv försäljning av en fastighet inte inbringat i nivå med garanterat värde. En bostadskreditgaranti i form av en enkel borgen påverkar inte låntagarens återbetalningsförmåga, men den säkrar ett värde för långgivaren för det fall att låntagaren förlorar betalningsförmåga.

En borgensman som har tvingats till en betalning till långgivaren har rätt att kräva låntagaren på betalning (regressrätt). Då en enkel borgen har ställts för en juridisk person som ett aktiebolag handlar det i praktiken om en eventuell utdelning i konkursboet. Då bolaget upphört finns ju inte någon person att rikta fordran mot. Vid en eventuell betalning under en

proprieborgen kan borgensmannen i princip omgående rikta fordran mot låntagaren. Borgensmannen kan då även avtala med låntagaren om en betalningsplan. En borgensman kan göra inskränkningar i sin regressrätt. En sådan inskränkning kan innebära att borgensmannen helt eller delvis avsäger sig rätt till en fordran som uppkommer genom den betalning som han gör som borgensman. En sådan konstruktion har för låntagarens del karaktären av ett villkorat 'öronmärkt' bidrag. Ett villkorat bidrag i denna mening påverkar förutsättningarna för fullgörandet av förpliktelseerna för ett lån. En sådan garanti har ett stort värde för långivaren genom att den kan säkra hela eller delar av betalningsförpliktelseerna under låneavtalet. Den påverkar vidare den ekonomiska situationen för låntagaren eftersom förhållandevis förmånliga villkor för reglering av skulden då har givits.

3.3 Statliga garantier

Regeringens möjligheter att ge garantier regleras i lag (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Där fastslås att regeringen får ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. När det finns särskilda skäl får dock åtagandet, enligt riksdagens bestämmande, göras utan att beloppet begränsas. För de kreditgarantier och liknande åtaganden som regeringen ställer ut ska en avgift tas ut. Avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

Budgetlagen anger med andra ord ett krav på ekonomiskt ansvarstagande då statliga kreditgarantier används som ekonomisk-politiskt medel. Detta krav är styrande för utformningen och hanteringen av statliga kreditgarantier och liknande åtaganden. De myndigheter som handhar garantier har i uppgift att ställa ut garantier först då den förväntade kostnaden förutsätts vara balanserad av garantiavgifter och/eller anslagsmedel.

3.4 Statliga bostadskreditgarantier i andra länder

I *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) redovisar BKN att kreditgarantier för bostadslån introducerades av the Federal Housing administration i USA under depressionsåren på 1930-talet. Garantierna utgjorde ett bostadspolitiskt instrument och syftade till att göra det möjligt för fler människor att köpa och äga en bostad. Tanken, då som nu, var att göra det lättare för människor som inte har förmögenhet att få låna pengar till ett bostadsköp genom en garanti. Garantin minskar bankernas risk för kapitalförluster i de fall låntagarna får problem med att betala sina löpande kostnader och värdet på säkerheten har minskat.

Från starten på 1930-talet har kreditgarantier för bostadssektorn utvecklats och återfinns i dag i flera länder. De är centrala element på bostadsfinansieringsmarknaderna i t.ex. Kanada, USA, Frankrike och Holland. BKN framhåller att rätt använda bostadskreditgarantier på ett

kostnadseffektivt sätt kan understödja marknadens funktion och politiska prioriteringar inom bostadsområdet.

Det finns en rad internationella exempel där garantier utgör väsentliga inslag i bostadspolitiken. Även om garantierna naturligt skiljer sig åt beroende på det lokala finansiella systemet och bostadspolitikens inriktning finns ett antal huvudsakliga användningsområden. Ett viktigt användningsområde för kreditgarantier är att möjliggöra för bredare grupper att köpa en bostad genom att sänka kravet på eget kapital och andra kompletterande säkerheter i form av t.ex. personlig borgen. På detta område återfinns både statliga och privata garantisystem och vissa länders finansiella system förutsätter, explicit eller indirekt, kreditgarantier för högre belåningsgrader för bolån. Utöver dessa ofta generella system finns särskilda, ibland subventionerade, garantier som syftar till att hjälpa särskilda grupper in på bostadsmarknaden, t.ex. krigsveteraner eller socialt utsatta grupper. Vidare finns i flera länder offentliga garantier som i huvudsak syftar till att stärka bostadsföretag genom att sänka deras upplåningskostnader. Dessa garantier kan även kompletteras med andra stödåtgärder, t.ex. rådgivning eller stöd till omstrukturering. Ytterligare en roll för garantier är att garantera hela lånestockar eller bostadsföretags upplåning för att sänka kostnaderna för kapitalanskaffning. Det bör dock noteras att även garantier som lämnas för enskilda lån från banker indirekt kan få denna effekt, åtminstone om det rör sig om garantier av tillräckligt omfattande volym.

3.5 Behov av statliga garantier

BKN antar i *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) att någon roll för staten utöver den ovan nämnda reglerings- och tillsynsrollen i princip inte finns om marknaden fungerar väl ur boendekonsumenternas synvinkel – och leder till en åtkomst av bostad som uppfattas som rättvis. Utgångspunkten för rättviseskälet, eller fördelningsargumentet, är att boendet är en särskild slags 'vara' som alla ska kunna tillgå. Bygg-, bostads- och finansieringsmarknaderna är sammankopplade. Brister i en marknads funktionssätt kan vara skäl för en statlig åtgärd. En åtgärd i form av en statlig garanti ska då förväntas leda till en ökad effektivitet eller en fördelning som upplevs som mer rättvis.

I det följande belyses, utifrån BKN:s *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006), först marknadsbrister ur ett låntagarperspektiv och därefter principiella motiv för statliga kreditgarantier.

Marknadsbrister ur ett låntagarperspektiv

Den allmänna utvecklingen på bolånemarknaden innebär stigande utlåning, gradvis ökande belåningsgrader och pressade räntemarginaler. Införandet av mer avancerade system för riskmätning och prissättning kopplat till nya kapitaltäckningsregler innebär även att en utveckling där det kan förväntas att olika kundgruppers risk får större återverkan på kreditvillkoren. Mot denna bakgrund är det knappast aktuellt med

generella garantier för att t.ex. öka möjliga belåningsgrader. Även om marknaden överlag går mot en alltmer välfungerande konkurrens finns dock enskilda områden där efterfrågan mer eller mindre bristfälligt matchas av ett utbud, enligt BKN.

Förenklat kan kreditmarknaden ur låntagarens synvinkel sägas fungera effektivt om krediter erbjuds med villkor som inte skulle kunna bli bättre genom att en ny, ekonomiskt ansvarsfull aktör träder in på marknaden. En fungerande marknad ur konsumentens synvinkel är inte bara en fråga om priser, kvantiteter och aktörer vid enskilda tidpunkter. I ett dynamiskt perspektiv är viktiga frågor – förutom vad konsumenten betalar – konsumentanpassning, produktutveckling och konsumentskydd.

Marknadsbrister för låntagaren kan ta sig uttryck i att tillgången på kreditförsäkringsmöjligheter i grunden inte är styrt av låntagarnas behov. Av ett eller annat skäl blir resultatet för låntagaren i stället avslag på kreditansökan, frånvaro av låne- eller försäkringsprodukter, för höga priser, för strama villkor, för komplicerade procedurer, dålig service etc. Ett skäl till ett sådant marknadsresultat kan vara ett oligopolförhållande eller olikheter i informationstillgång och stordriftsfördelar. Det ska i sammanhanget betonas att avslag på en kreditansökan, en hög avgift eller strama villkor inte behöver vara uttryck för en marknadsbrist – men kan vara det.

Vid sidan av de etablerade bolåneinstituten har nya aktörer växt fram på bolåneområdet. Det handlar dels om institut som erbjuder lån även till bredare kundgrupper men med en högre ränta, dels om företag som erbjuder försäkringslösningar för bolåneinstituten. Framväxten av dessa nya aktörer på bolånemarknaden visar att det finns kundgrupper vars behov hittills inte har tillgodosetts på marknaden.

Principiella motiv för statliga kreditgarantier

Staten kan genom att komplettera och konkurrera inom området åstadkomma förbättringar. Ett statligt agerande genom att erbjuda bostadskreditgarantier där staten kompletterar och konkurrerar på marknaden kan göras såväl mer långsiktigt inom segment där privata aktörer inte torde etablera sig som kortsiktigt i avvaktan på att privata aktörer etablerar sig och marknaden mognar. Genom ett statligt agerande förväntas ett uppsatt samhälleligt mål kunna nås på ett effektivt sätt – under det att statens resurser används väl. För att så långt som möjligt undvika störningar på marknaden eller hinder för dess utveckling är det viktigt att en sådan åtgärd utformas och följs upp med stor noggrannhet.

Ur ett effektivitetsperspektiv finns, enligt BKN, i huvudsak två principiella motiv för statliga kreditgarantier:

- Då statliga kreditgarantier kan förväntas kompensera för brister i bostadsfinansieringsmarknadens sätt att fungera
- Då statliga kreditgarantier kan förväntas vara effektiva som medel för att nå prioriterade politiska mål

De båda motiven kan sammanfalla. Den första punkten avser exempelvis brister i tillgång till krediter till rimliga kostnader för vissa grupper,

brister i tillgång på låneprodukter och riskavtäckning, särskilda hinder för nya aktörer att etablera sig. Den andra punkten syftar på att en målsättning kan vara att stödja någon viss grupp utan att det bottnar i brister i marknadens funktionssätt. Det kan t.ex. gälla stöd för etablering i glesbygd. Förenklat kan sägas att statliga garantier som motiveras av marknadsbrister inte nödvändigtvis kräver direkta subventioner från statsbudgeten för att bli funktionella. Sådana avgifter betalas då helt av långivare eller låntagare. Däremot kräver garantier som inte bottnar i marknadsbrister i princip tillförsel av subventionsmedel för att bli verkningsfulla.

En garanti kan få olika konsekvenser. Målet för en statlig garanti kan t.ex. vara att nya aktörer kan träda in på marknaden och bidra till ökad konkurrens och prispress. En följd effekt är att långivarna lyfts av risk.

3.6 Garantier för förvärv av bostad

BKN framhåller i *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) att bolånemarknaden i många avseenden fungerar väl, men att det fortfarande finns grupper som inte har förutsättningar att köpa en bostad. Det gäller t.ex. unga vuxna som har marginellt med sparade medel att använda som insats vid bostadsköp, kort kredithistorik, projektanställningar eller på annat sätt osäkra anställningsförhållanden. Även om orsaken till dessa personers problem på bostadsmarknaden till viss del beror på arbetslöshet och brist på billiga hyreslägenheter på tillväxtmarknaderna, finns det inom gruppen unga vuxna personer som har en långsiktig betalningsförmåga, men som kreditinstituten i dag inte godkänner på grund av enskilda riskindikatorer. Denna problembild gäller även individer inom andra grupper, som t.ex. egna företagare som kan anses ha osäkra anställningsförhållanden samt invandrare som har en kort kredithistorik. Med utgångspunkt i detta bedömer BKN att en kreditgaranti som är särskilt intressant att utveckla är garantier för att underlätta etablering i bostadsrätt och egnahem för förstagångsköpare.

Även forskare vid KTH har konstaterat att en sådan åtgärd är intressant för att underlätta för hushåll med låga inkomster att äga sin bostad. I rapporten *Är det motiverat att underlätta för hushåll med låga inkomster att äga sin bostad – och hur ska det i så fall göras?* identifieras ett antal argument för att underlätta för hushåll med lägre inkomster att äga sin bostad. De viktigaste argumenten är enligt rapporten följande:

- Konkurrensargument: Vikten av att många hushåll har valmöjligheter leder till effektiva och lyhörda företag.
- 'Stakeholder'-argument: Ägande bidrar till självständighet och delaktighet. Den som äger sin bostad har starkare motiv för att engagera sig i sitt område. Möjligheterna att bygga upp kapitaltillgångar bör på sikt bidra till minskade förmögenhetsskillnader. En positiv sidoeffekt av detta är att samhällets kostnader för sociala stödsystem som bidrag minskar.
- Argument rörande hur finansierings- och kreditprövnings-systemet fungerar, dvs. att det finns risker som banker och

andra låneinstitut inte vill ta, men som ur ett bredare samhällsligt perspektiv borde tas. Det kan handla om belåningsgrader, men främst om vilka hushåll som överhuvudtaget får låna.

Vidare identifierar KTH:s forskare i rapporten fyra åtgärder som de menar är de mest intressanta att se närmare på för att underlätta för hushåll med lägre inkomster att äga sin bostad. En av dessa åtgärder är garanti- och försäkringslösningar, som speciellt fokuserar på innehavstiden och kanske särskilt under en inledande period av ägandet. Det kan antingen handla om garantier som träder in vid tillfälliga inkomstbortfall eller garantier som träder in vid plötsliga ökningar av utgifterna, t.ex. i samband med större reparationsbehov.

I rapporten konstateras även att den internationella utvecklingen tycks gå mot åtgärder som handlar om garantier och försäkringar eller på andra sätt gör det lättare att få lån vid köpet och klara löpande kostnader för bostadslån.

4 Överväganden och förslag

4.1 Bemyndigande för Statens bostadskreditnämnd att ställa ut kreditgarantier för förstagångsköparens räntebetalningar vid förvärv av bostad

Promemorians förslag: Ett bemyndigande ska ges till Statens bostadskreditnämnd att ställa ut kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad (s.k. förvärvsgarantier). Förvärvsgarantierna får avse förstagångsköparens räntebetalningar för förvärv av bostadsrätt eller egnahem. Förvärvsgarantierna får ställas ut för förstagångsköpare som beviljas lån från och med den 1 januari 2008.

Förvärvsgarantierna får sammanlagt ställas ut till ett belopp på högst 5 miljarder kronor.

Skälen för förslaget: I *Budgetpropositionen för 2007* fastslog regeringen att det finns hushåll som kan behöva stöd av det allmänna för att ordna en egen bostad, men att formen för ett sådant stöd behöver utredas ytterligare. Regeringen uttalade sin avsikt att återkomma till riksdagen med ett mer precist förslag till hur ett sådant stöd ska utformas (prop. 2007/07:1, UO18, s. 55-56). Med utgångspunkt i det presenterade regeringen i *2007 års ekonomiska vårproposition* ett förslag som innebär ett statligt bidrag till kommuner som gått i borgen för enskilda hushålls skyldighet att betala hyra för sin bostad, s.k. kommunala hyresgarantier. Förslaget syftar till att underlätta etablering på hyresmarknaden (prop. 2006/07:100). Det är emellertid väsentligt att det finns valfrihet för konsumenterna på bostadsmarknaden – inklusive möjligheten att etablera sig i bostadsrätt och egnahem. BKN bedömer dock i rapporten *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) att det finns tillträdeshinder till marknaden för bostadsägande. Som ett komplement till de tidigare presenterade hyresgarantierna läggs därför detta förslag som tar sikte på att underlätta för enskilda att etablera sig i bostadsrätter och egnahem.

Målgruppen är förstagångsköpare

Flera rapporter har visat på bl.a. ungdomars svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. Samtidigt kan det konstateras att hyresbostäder är den dominerande upplåtelseformen för unga. För att öka ungdomars möjligheter att etablera sig på bostadsmarknaden är det därför av särskilt intresse att bättre utnyttja hela det befintliga bostadsbeståndet – även bostadsrätter och egnahem.

Mäklarsamfundet menar i rapporten *Bostadslån? Ja tack!* (2006) att de villkor som i dag styr den svenska bolånemarknaden domineras av en norm som alla förväntas passa i, vilket alltför i dagens samhälle inte gör. I Boutredningens slutbetänkande *Renovering av bostadsmarknaden efterlyses* (SOU 2007:14) rapporteras att gruppen unga vuxna har flera karaktäristika som uppfattas som riskfyllda utifrån nuvarande reglering

och kreditprövningsmetoder hos bolånegivarna. Det handlar t.ex. om att unga vuxna har lägre inkomster, kortare och otryggare anställningar, mindre förmögenheter och är ensamhushåll i större utsträckning än andra. Dessa kännetecken torde återfinnas även hos andra än unga vuxna, såsom egenföretagare, personer utan fast anställning, nyetablerade i Sverige och personer med betalningsanmärkning. Målgruppen för dessa förvärvsgarantier är därför förstagångsköpare, dvs. enskilda personer som inte tidigare har ägt bostadsrätt eller egnahem i Sverige. Därmed inkluderas såväl många ungdomar som många hyresgäster som bor i de områden där ombildning från hyresrätter till bostadsrätter är aktuella. Det är dock viktigt att understryka att det ska vara individer med egen betalningsförmåga. Kreditinstitutens regelverk är således intakt. Någon inkomst- eller förmögenhetsbegränsning bedöms inte vara nödvändig då garantiavgiften (se nedan) torde begränsa efterfrågan till de individer som inte skulle få lån utan förvärvsgarantin.

Eftersom förvärvsgarantier är en ny form av kreditgaranti är det svårt att beräkna hur stor efterfrågan kommer att vara. Det finns ingen undersökning av hur många personer som har fått avslag på sin låneansökan trots att de har betalningsförmåga. Ett sätt att försöka beräkna hur många personer som kan komma i fråga för förvärvsgarantin är att se till hur unga vuxna bor i dag och vilka boendepreferenser de har. I rapporten *Unga vuxnas boende år 2005* från Hyresgästföreningen framgår att andelen unga vuxna som har flyttat hemifrån till egen bostad är 57 procent. Ytterligare 24 procent av de unga vuxna har flyttat hemifrån men inte lyckats få en egen bostad. De bor i andra hand, med kompisar, inneboende m.m. Hyresgästföreningen har i sin rapport definierat unga vuxna som åldersgruppen 20-27 år. Vid årsskiftet 2004/2005 fanns det 841 000 unga vuxna i den åldern. Antalet som hade flyttat hemifrån, men inte till egen bostad uppgår därmed till ungefär 200 000. Fram till år 2015 beräknas gruppen 20-27 år öka med 21 procent och komma att uppgå till 1 023 000. Hyresgästföreningen har intervjuat drygt 4 000 unga vuxna och bl.a. frågat vilket boende som passar deras behov bäst. 79 procent av de tillfrågade svarar att egen bostad passar deras behov bäst. Av dessa svarar 41 procent att hyresrätt passar bäst, 20 procent bostadsrätt och 18 procent egnahem. Detta skulle innebära att ungefär 60 000 av dem som har flyttat, men inte till egen bostad är intresserade av att köpa bostadsrätt eller egnahem. Om andelen förstagångsköpare som kan erhålla en förvärvsgaranti uppskattas till 10 procent motsvarar det ungefär 6 000 förvärvsgarantier. Ett alternativt sätt att försöka kvantifiera efterfrågan på förvärvsgarantier är utifrån uppgifter om antalet sålda bostadsrätter och egnahem. Under det senaste året såldes ungefär 88 000 bostadsrätter och 59 000 egnahem. Detta motsvarar i grova drag 12 procent av bostadsrättsbeståndet respektive 3 procent av egnahemsmarknaden. Andelen personer som är 18-30 år utgör 25 procent av befolkningen mellan 18-60 år. Om personer som är 18-30 år kunde och ville hävda sig lika väl som andra hushåll i konkurrensen vid köp av en bostad skulle unga vuxna således årligen förvärva ungefär 35 000 bostadsrätter och egnahem. Om andelen förstagångsköpare som kan erhålla en förvärvsgaranti även här uppskattas till 10 procent

motsvarar det ungefär 3 500 förvärvsgarantier. Förvärvsgarantier kan även underlätta för andra än unga vuxna som inte har en fast anställning och vill köpa en bostad t.ex. projektanställda eller timanställda. Enligt en LO-undersökning som heter *Anställningsformer och arbetstider* (2005) och som grundar sig på siffror från SCB är det 525 000 personer som har någon form av tidsbegränsad anställning och att denna siffra ökat med 190 000 personer jämfört med 1990. Ytterligare en grupp som kan bli hjälpta av förvärvsgarantier är hushåll som bor i en hyresrätt som ska omvandlas till bostadsrätt. Många av de hushållen har inte tidigare ägt någon bostad utan är förstagångsköpare. Med stöd av ovan angivna antaganden görs här bedömningen att antalet förvärvsgarantier som kommer att efterfrågas inte överstiger 5 000 stycken per år.

Sannolikt kommer det stora flertalet av dessa förvärvsgarantier att tecknas inom storstadsområdena och dess förorter beroende på att ungefär 50 procent av Sveriges befolkning bor i storstadsregionerna Skåne, Västra Götaland och Stockholms län. För detta talar även att de grupper som tros bli huvudsakliga avnämare för förvärvsgarantierna är unga vuxna och hyresgäster som bor i lägenhet som ombildas till bostadsrätt. Vad det gäller unga vuxna är deras bostadsproblematik svårast i storstadsregionerna och på studentorter, enligt Boutredningen. Vad det gäller hyresgäster som bor i hyreslägenhet som ombildas till bostadsrätt står Stockholms län för 65 procent av de planerade försäljningarna av allmännyttan under 2006–2007, enligt Boverkets *Bostadsmarknadsenkät*. Även tidigare försäljningar av allmännyttan där omvandling skett till bostadsrätt har i huvudsak skett i Stockholms län.

Förvärvsobjekt är både bostadsrätter och egnahem

Förvärvsgarantin ska gälla för räntebetalningar för lån med säkerhet i egen bostad, det vill säga för förvärv av både bostadsrätt och egnahem. I storstäderna är bostadsrätt ofta det naturliga valet för förstagångsköpare till följd av prisbilden på egnahem samt bostadens karaktär och storlek. På mindre orter framstår i stället ofta egnahem som ett mer attraktivt val bl.a. eftersom det inte alltid finns bostadsrätter att tillgå. Genom att förvärvsgarantin gäller för såväl bostadsrätt som egnahem blir det inte någon skillnad mellan de olika upplåtelseformerna och det blir en flexibel lösning som kan vara användbar för personer i hela Sverige.

Det bedöms inte nödvändigt med någon begränsning vad det gäller värdet på de objekt som kan komma ifråga. Det ligger inte i varken kreditinstitutets eller låntagarens intresse att påta sig ett större ekonomisk ansvar än vad personen kan hantera. Ju större lån den enskilde tar desto färre betalningar kommer förvärvsgarantin per automatik att täcka (se nedan om garantiutformning). Vidare kan det konstateras att gränser generellt är svåra att fastställa speciellt då prisbilden för bostadsrätter och egnahem varierar över tid. Att inte ha några gränser för objektvärden ger därmed ett mer flexibelt system.

Institut

Alla kreditinstitut ges möjlighet att teckna förvärvsgarantin. Möjligheten ska gälla alla institut som kan ge lån för bostadsförvärv för att undvika en konkurrenssnedvridning. Det innebär att även kreditinstitut som inte lyder under rörelse reglering och tillsyn inkluderas. Alla kreditinstitut lyder emellertid under KKL. EU:s regelverk innebär ett förbud mot diskriminering, vilket innebär att även utländska institut måste kunna söka förvärvsgarantin.

Staten garanterar låntagarens räntebetalningar

Vad det gäller utformningen av förvärvsgarantin beskriver BKN i rapporten *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) två alternativa modeller. Staten kan antingen garantera säkerhetsvärdet eller låntagarens betalningar, varav den sistnämnda har valts. För staten innebär en sådan garanti ett avsevärt mindre åtagande i kronor jämfört med om ett säkerhetsvärde garanteras. Den valda modellen innebär att förvärvsgarantin utformas så att BKN gentemot kreditinstitutet där den enskilde beviljas lån garanterar låntagarens räntebetalningar upp till ett fastställt belopp, t.ex. 100 000 kr. På detta sätt kompenseras i viss mån frånvaron av kredithistorik, osäkra arbetsförhållanden m.m. För att fånga in den varierade prisbild som finns i landet kan det vara lämpligt med olika belopp för storstadsområdena respektive övriga landet.

Förvärvsgarantin bör löpa över en bestämd period, t.ex. 5 år, där kreditinstitutet kan avsluta garantin under perioden om låntagarens förhållanden t.ex. vad det gäller anställning har förbättras så att garantin inte längre bedöms behövas. Möjligheten att avsluta förvärvsgarantin i förtid innebär en fördel för alla parter i och med att statens åtagande då begränsas samtidigt som låntagaren och kreditinstitutet inte behöver betala garantiavgift till BKN eller eventuella extra interna administrativa kostnader till följd av garantin längre period än nödvändigt. För att undvika extra administrativa kostnader för såväl BKN som kreditinstitutet bör ingen möjlighet till förlängning av förvärvsgarantin finnas.

För de räntebetalningar som BKN betalar i stället för låntagaren uppkommer en fordran för staten gentemot låntagaren. Kravet på återbetalning torde vara ett viktigt incitament för den enskilde att så långt som möjligt betala sina räntebetalningar till kreditinstitutet där bostadslånet har tagits själv och endast i nödfall överlåta betalningen på BKN. Det bör ankomma på BKN att bestämma villkoren för återbetalning av denna fordran. Det kan vara en långsiktig återbetalningsplan med låg ränta.

Vad det gäller övriga lånevillkor bestäms de, liksom vid annan kreditgivning, mellan kreditgivare och låntagare.

Garantiavgift

Enligt budgetlagen ska en garanti prissättas och kreditinstitutet ska betala för garantin. Det står dock kreditinstitutet fritt att välja att ta ut denna avgift av låntagaren. Garantiavgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. För att göra förvärvsgarantin attraktivare i bemärkelsen billigare kan dock avgiften subventioneras genom ett anslag. BKN bedömer i rapporten *Statliga kreditgarantier i framtiden* (2006) att denna förvärvsgaranti inte behöver subventioneras. Förvärvsgarantin bör leda till ett avvägt samspel med kreditinstitutens prövning för att förhindra överskuldssättning och andra missförhållanden. Förvärvsgarantin bör med andra ord ha en påverkan på kreditinstitutens prövning och värdering – men inte för långtgående så att den sätts ur spel. Av konkurrensskäl är det vidare angeläget att garantin utformas så att staten får en kompletterande roll utan att snedvrída marknaden. Med dessa utgångspunkter kommer förvärvsgarantin att prissätts enligt budgetlagen och utan inslag av subvention.

Förfarandet och relationerna kring förvärvsgarantierna

Precis som vid traditionella låneförbindelser sköts kontakterna mellan låntagaren och det långgivande kreditinstitutet. Det är mellan dessa som villkoren för lånet fastställs. Kreditinstitutet genomför således sedvanlig kreditprövning för att fastställa att den enskilde bedöms ha tillräcklig betalningsförmåga. Dagens skyldigheter för kreditgivarna gällande kreditprövning kvarstår med andra ord.

I de fall där kreditinstitutet väljer att teckna en förvärvsgaranti genom BKN som säkerhet för låntagarens betalningar skriver BKN och kreditinstitutet ett avtal om detta och kreditinstitutet betalar en avgift som motsvarar den risk och övriga kostnader som åtagandet innebär för staten. Avgiften bestäms av BKN.

Så länge garantin inte utlöses finns således inga betalningsförpliktelser mellan BKN och låntagaren. Låntagaren måste dock redan då lånets tas vara medveten om att förvärvsgarantin har tecknats för det aktuella lånet och det egna betalningsansvaret, dvs. att för de räntebetalningar som BKN betalar i stället för låntagaren uppkommer en fordran för staten gentemot låntagaren som måste betalas. Med andra ord kvarstår den enskilde låntagarens betalningsansvar. BKN måste därför försäkra sig om att kreditinstitutet informerar låntagarna om förvärvsgarantin och dess innebörd.

Genom förvärvsgarantin kan kreditinstitutet rikta krav på betalning från BKN efter en viss karenstid, t.ex. efter att två betalningspåminnelser har utgått till den enskilde. Om BKN betalar ut ersättning ska kreditinstitutet överlåta sin rätt mot låntagaren till staten. Därigenom uppkommer en fordran för staten gentemot låntagaren som BKN svarar för att bevaka och driva in.

I och med att garantin infrias av BKN övertar BKN långgivarens fordran mot låntagaren. BKN:s hantering av fordran kan då exempelvis ske genom att BKN informerar låntagaren om att garantin har infriats samt

uppmanar låntagaren att antingen inbetala skulden eller att kontakta BKN för en överenskommelse om hur skulden ska regleras. Överenskommelsen kan ha formen av en avbetalningsplan (amorteringsuppgörelse) eller ett engångsackord eller grundas på en beslutad skuld-sanering. Så länge låntagaren följer överenskommelsen bör inga rättsliga åtgärder vidtas från BKN:s sida. Vid utebliven betalning eller om ingen överenskommelse kan nås kan den resterande skulden förfalla till betalning och ärendet kan fullföljas hos kronofogden. Om BKN bedömer att rättsliga åtgärder inte kommer att leda till utdelning under överblickbar tid kan ärendet lämnas vilande för att tas upp senare om betalningsförmågan förbättras. BKN bör ges möjlighet att i vissa fall efterge sin fordran.

Den enskilde har ingen möjlighet att vända sig till BKN för klagomål på kreditinstitut som inte vill teckna förvärvsgarantin. Tecknandet av förvärvsgarantin är inte en skyldighet, utan en möjlighet för kreditinstituten som de själva väljer om de vill nyttja eller inte.

Förslaget genomförande

Förslaget är tänkt att genomföras genom ett bemyndigande från riksdagen till BKN att ställa ut kreditgarantier i enlighet med promemorians förslag. Därtill kommer en ny förordning att tas fram där BKN:s verksamhet gällande förvärvsgarantierna regleras.

4.2 Information om förvärvsgarantierna

Promemorians förslag: Statens bostadskreditnämnd ska informera om de nya förvärvsgarantierna (se förslag 4.1). Informationsinsatserna ska riktas till såväl kreditinstitut som potentiella förstagångsköpare.

Skälen för förslaget: En grundläggande förutsättning för att de kreditgarantier för förvärv av bostad som införs ska komma i bruk är att det finns kännedom om dem. Framför allt är det av vikt att kreditinstituten får kännedom om detta nya verktyg i bolånegivningsprocessen. Vidare är det till nytta för potentiella förstagångsköpare att ha kännedom om den nya möjlighet som förvärvsgarantin innebär dels för att personer som har en betalningsförmåga men tidigare inte har haft möjlighet att köpa en bostad ska veta att förutsättningarna har ändrats, dels för att de själva ska kunna efterfråga möjligheten vid sina kontakter med kreditinstitut. Det är väsentligt att den enskildes betalningsansvar tydligt framgår i informationen till den enskilde, dvs. att för de räntebetalningar som BKN betalar i stället för låntagaren uppkommer en fordran för staten gentemot låntagaren som måste betalas.

4.3 Uppföljning och utvärdering av förvärvsgarantierna

Promemorians förslag: Förvärvsgarantin (se förslag 4.1) ska följas upp löpande av Statens bostadskreditnämnd och dessutom bli föremål för en genomgripande utvärdering 2011.

Skälen för förslaget: För att få en uppfattning om förvärvsgarantins användning och måluppfyllelse är en löpande uppföljning väsentlig. Därför ska BKN göra en årlig uppföljning med redovisning av hur många förvärvsgarantier som har utfärdats, hur många som har utlösts samt effekterna för såväl olika kategorier låntagare som långivare samt staten som garant. Exempelvis kan det vara intressant att ta del av hur stor andel av låntagarna med förvärvsgarantin som är under respektive över 30 år samt i vilka geografiska områden de bor. Vidare bör BKN vidta eller föreslå åtgärder för att förvärvsgarantins måluppfyllelse ska bli tillfredsställande. Utfallet av uppföljningen kan bl.a. påverka de informationsinsatser som BKN genomför.

För att få en helhetsbild av förvärvsgarantins användning, tillämpning av dess regelverk, effekter m.m. ska även en genomgripande utvärdering genomföras. Rimligen kan långsiktiga resultat av förvärvsgarantin och dess utfall ses först efter att minst en garantiperiod har avslutats. Om garantiperioden är lång är det dock väsentligt att göra en genomgripande utvärdering redan tidigare så att staten kan ta ställning till om det är lämpligt att fortsätta ställa ut ytterligare förvärvsgarantier och om de i så fall bör justeras i något avseende för att bli effektivare. Detta är särskilt viktigt då denna form av garanti är ny och oprövad i Sverige.

5 Konsekvensanalys

Konsekvenser av statliga kreditgarantier för att underlätta förvärv av bostad för förstagångsköpare – s.k. förvärvsgarantier

Förvärvsgarantier är ett nytt och oprövat system i Sverige. Förslaget om förvärvsgarantier tar sin utgångspunkt i syftet att förbättra förstagångsköparens förutsättningar för förvärv av bostadsrätter och egnahem och i bedömningen att begränsade kreditgarantier för låntagarens betalningar kan vara ett förhållandevis effektivt medel för att nå detta mål. I utgångspunkterna för förslaget ligger vidare att BKN som administrerande myndighet får i uppgift att följa förvärvsgarantin och dess måluppfyllelse samt vidta eller föreslå åtgärder för att måluppfyllelsen ska bli tillfredsställande. De konsekvensbedömningar som anges i det följande ska ses mot den bakgrunden.

Konsekvenser för bostadsköpare

Förvärvsgarantierna är öppna för alla förstagångsköpare. Samtidigt är syftet med garantierna att förbättra förutsättningarna för den grupp av förstagångsköpare som har betalningsförmåga, men som av andra skäl har svårigheter att ordna finansiering för förvärv av bostad. Sådana skäl kan vara att de saknar kredithistorik eller fast anställning. Det är med andra ord inte meningen att de förstagångsköpare som redan i dag får lån för förvärv av bostad ska omfattas av förvärvsgarantin, utan tanken är att garantin ska öppna dörrar till marknaden för bostadsrätter och egnahem för nya förstagångsköpare.

Förvärvsgarantin gäller för en viss fastställd tidsperiod, t.ex. 5 år. Den övre gränsen för garanterat belopp på t.ex. 100 000 kr innebär att förvärvsgarantin har en effekt under något eller några år om det underliggande lånet är av måttlig storlek. Någon effekt av betydelse uppkommer inte för belåning av mycket höga fastighetsvärden.

För att tillförsäkra att förvärvsgarantierna får önskad träffsäkerhet kommer BKN som förvaltande myndighet att få i uppgift att följa måluppfyllelsen och att vidta eller föreslå åtgärder för att måluppfyllelsen ska bli tillfredsställande.

Mot denna bakgrund bör förvärvsgarantierna få störst konsekvenser för dem som vill äga sin bostad och som kan förväntas ha betalningsförmåga, men som kreditinstituten i dag inte godkänner på grund av enskilda riskindikatorer. Det gäller personer som har ringa sparade medel att använda som insats vid bostadsköp, kort kredithistorik, projektanställningar eller på annat sätt osäkra anställningsförhållanden. Dessa förstagångsköpare får genom förvärvsgarantierna bättre förutsättningar att förvärva en bostad.

Det är sannolikt att de kostnader kreditinstituten får för förvärvsgarantin i form av garantiavgift till BKN och administrativa kostnader åläggs låntagaren.

Avsikten med kreditprövningsbestämmelsen i KKL är att betona att kreditgivaren inte ska medverka till att konsumenter skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående i förhållande till sina ekonomiska förutsättningar (prop. 2002/03:139 s. 253). Riskerna för överskuld-sättning ökar för de grupper som har små marginaler. Det är oftast flera faktorer som samverkar för att skuldfällan ska slå igen. Låga inkomster, små marginaler och ändrade förutsättningar i kombination med att hushållet har åtaganden för t.ex. krediter, studielån eller underhålls-skyldighet. Oftast är den utlösande faktorn en omständighet som den enskilde inte själv råår över, såsom sjukdom, skilsmässa eller arbetslöshet.

Det finns en risk att garantier kan bidra till att skapa skuldfällor för utsatta grupper genom att vara alltför tillåtande. Konsekvensen för låntagarna är avhängig av stödformen. En begränsad förvärvsgaranti för låntagarens betalningar bör kunna fungera som en försäkring för låntagare som i grunden har en betalningsförmåga, men som saknar sparad kapital eller fast anställning. Om garantin i stället skulle ha utformats med proprieborgen för säkerhetsvärdet skulle det i långt större utsträckning lyft av kreditinstituten incitamenten för en välunderbyggd kreditprövning – om än inte kraven – och därmed utgöra en större risk för överskuld-sättning. Mot denna bakgrund kan den begränsade förvärvs-garantin för låntagarens betalningar som här är aktuell utgöra stöd för ett ägt boende utan att medverka till övermäktiga åtaganden för den enskilde eller en ökad risk för överskuld-sättning. Det förutsätter dock att kreditinstituten fortsätter att följa kreditprövningsbestämmelsens syfte, dvs. att i huvudsak motverka överskuld-sättning (prop. 2002/03:139 s. 587).

Så länge garantin inte utlöses finns inga betalningsförpliktelser mellan låntagaren och BKN. Låntagaren måste dock vara medveten om att förvärvsgarantin har tecknats för det aktuella lånet och betalnings-ansvaret, dvs. att för de räntebetalningar som BKN betalar i stället för låntagaren uppkommer en fordran för staten gentemot låntagaren som måste betalas. Med andra ord kvarstår den enskilde låntagarens betalningsansvar.

Konsekvenser för näringslivet

Förvärvsgarantin innebär att kreditinstituten får statligt garanterade räntebetalningar för bostadslån. Syftet med garantin är att fler personer ska kunna få bolånefinansiering av kreditinstituten. Genom förvärvs-garantin kan kreditinstituten rikta krav på betalning från BKN.

Förvärvsgarantin innebär att kreditinstituten får ett avlyft av risk för långivning till förstagångsköpare dvs. en mindre riskfylld utlåning och därmed förutsättningar att lämna bostadslån till grupper som annars inte skulle accepteras som låntagare. Kreditinstituten får på så sätt möjlighet att vidga sin kundgrupp.

Med hänsyn till behovet av konkurrensneutralitet ska BKN ställa ut förvärvsgarantierna på lika villkor till alla kreditinstitut. Att staten går in och kompletterar marknaden på detta sätt kan påverka konkurrens-

situationen för kreditinstitut avseende den berörda kategorin låntagare samt för de företag som erbjuder försäkringslösningar till bolånegivare.

För de låntagare som en förvärvsgaranti tecknas ankommer det på kreditinstitutet att informera låntagaren om detta. I kreditinstitutets informationsskyldighet ligger att informera om den enskildes betalningsansvar, dvs. att för de räntebetalningar som BKN betalar i stället för låntagaren uppkommer en fordran för staten gentemot låntagaren som måste betalas.

Kreditinstituten kommer att betala en avgift för förvärvsgarantin till BKN. Kreditinstituten kan därtill få ökade administrativa kostnader internt till följd av garantierna. För instituten är det emellertid inte tvingande att teckna garantierna, utan ett fritt val att ta på sig kostnaderna och erhålla risktäckning eller att avstå.

Kreditinstituten fråntas inte incitament eller krav på att göra sedvanlig kreditprövning. Beträffande kreditprövning så finns i dag fastställda ramar för hur den ska genomföras av instituten. Reglerna byggs sedan på med interna instruktioner hos varje institut och dessa instruktioner utgår från affärsidé och affärskoncept för respektive institut. Ett institut kan t.ex. ge krediter åt personer med viss typ av säkerhet eller en viss inkomstnivå. Förslaget om förvärvsgarantier bör inte konstrueras så att gällande regler om konsumentkrediter kan kringgås.

Förslaget bedöms inte få några effekter för småföretag.

Konsekvenser för myndigheter

BKN får en ny garanti att administrera. En större del av hanteringen förutsätts dock skötas av kreditinstituten inom ramen för den ordinarie kreditprövningen. BKN får även i uppgift att informera om förvärvsgarantin samt följa upp förvärvsgarantin och vid behov vidta eller föreslå förändringar så att förvärvsgarantin på bästa sätt uppfyller sitt syfte. Då förvärvsgarantier infrias uppkommer för BKN:s del en fordran. Det bör ankomma på BKN att bestämma villkoren för återbetalning av denna fordran. Det kan vara en långsiktig återbetalningsplan med låg ränta. De tillkommande uppgifter som förslaget innebär för BKN medför extra kostnader för myndigheten och de finansieras genom den garantiavgift som BKN tar ut från kreditinstituten.

Några andra myndigheter än BKN berörs inte av förslaget.

Konsekvenser för kommuner och landsting

Förslaget bedöms inte få några effekter för kommuner och landsting.

Statsfinansiella konsekvenser

Några statsfinansiella effekter i form av anslagsmedel via statsbudgeten uppkommer inte till följd av förvärvsgarantierna eftersom verksamheten avgiftsfinansieras. Genom garantiåtagandet torde dock statens balans-

räkning påverkas i och med att det är ett åtagande som kan komma att infrias. Detta kommer att redovisas i den årliga statliga redovisning som görs för garantiverksamheten och följer av BKN:s riskbaserade redovisning.

Konsekvenser för bostadsmarknaden

Förvärvsgarantin syftar till att skapa valfrihet för konsumenterna på bostadsmarknaden och att underlätta etablering i bostadsrätter och egnahem. En indirekt konsekvens kan bli att efterfrågan på hyresrätter blir något lägre om personer i ökad utsträckning får möjlighet och väljer att äga sin bostad.

Förvärvsgarantin innebär att en serie betalningar blir säkrare för långivaren – men inte genom att köparna får ökade disponibla inkomster. En konsekvens av förvärvsgarantin är att antalet potentiella förstagångsköpare blir fler än vad som annars skulle ha varit fallet. Detta leder i sin tur till ett tryck uppåt på priserna. Det finns emellertid två faktorer som verkar för att förändringen blir av liten omfattning. En sådan faktor är att gruppen förstagångsköpare i sig är en liten och förhållandevis betalningssvag del av det totala antalet potentiella köpare. Den andra faktorn är att det är en garanti och inte ett bidrag. Ett bidrag tillför medel till den bidragsmottagande gruppen och ökar köparens tillgodohavanden. Förvärvsgarantin är således inte att jämföras med ett bidragssystem som ökar disponibla inkomster på ett sätt som direkt kan leda till prishöjningar.

I princip skulle priserna lokalt kunna öka mer om antalet förvärvsgarantier koncentrerades till vissa områden. Det finns dock inte grund för att anta att någon sådan koncentration med märkbar effekt kommer att uppkomma, bl.a. för att antalet förstagångsköpare som sagt är en liten del av det totala antalet köpare.

I samband med ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt kan förvärvsgarantierna göra det möjligt för fler att delta i ombildningen. Eftersom de befintliga hyresgästerna är de enda tänkbara köparna uppkommer ingen prispåverkan.

Sammantaget innebär detta att även om antalet förstagångsköpare som kan ordna finansiering för förvärv av bostad ökar – i enlighet med syftet – bör förvärvsgarantierna inte ge upphov till någon märkbar effekt på prisnivån.

Konsekvenser för integration

Den principiella utgångspunkten för förvärvsgarantierna är att de förväntas vidga antalet möjliga förstagångsköpare inklusive sådana förstagångsköpare som överväger köp i samband med ombildningar från hyresrätter till bostadsrätter. Ombildningar från hyresrätter till bostadsrätter i segregerade bostadsområden där hyresrätter är dominerande minskar segmenteringen eftersom upplåtelseformerna blir flera. Konsekvensen kan därmed vara att förvärvsgarantierna utgör en grund

för ökad integration. Förvärvsgarantierna kan leda till en ökad integration eftersom det bland förstagångsköpare i målgruppen kan förväntas finnas en oproportionellt stor andel personer med annan etnisk bakgrund än svensk. Detta gäller emellertid bara om alla förstagångsköpare i målgruppen behandlas lika av kreditinstitutet. Vidare krävs att kunskapen om förvärvsgarantierna är lika stor bland personer med utländsk bakgrund som bland personer med svensk bakgrund.

Bland de huvudsakliga avnämarna för förvärvsgarantierna kan unga och utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige förväntas återfinnas, eftersom enskilda inom dessa grupper kan ha en förväntad betalningsförmåga, men kan sakna t.ex. kredithistorik.

Avgifter – ett par räkneexempel

För att illustrera vilka kostnader för förvärvsgarantierna som långivare och låntagare har att hantera kan ett exempel konstrueras med utgångspunkt i ett lån på 1 miljon kr och en räntesats på 5 procent. Garantibeloppet förutsätts i exemplen vara 100 000 kr.

Ett par godtyckligt valda höga avgiftsnivåer kan vara 4 procent per år respektive 2 procent per år. (Detta kan jämföras med att de årliga avgifterna för BKN:s nuvarande garantier är i storleksordningen 0,5 procent per år. Några beräkningar av en tänkbar avgiftsnivå som ska tillämpas för förvärvsgarantierna finns dock inte att tillgå.) Under en femårig garantiperiod innebär de årliga betalningar på 4 000 kr respektive 2 000 kronor för förvärvsgarantin. En årlig garantiavgift på 4 000 kr motsvarar 0,4 procent per år på lånebeloppet och avgiften 2 000 kr motsvarar 0,2 procent per år. Det innebär, sett som räntekostnad, en kostnad på 5,4 procent respektive 5,2 procent per år att jämföra med 5 procent.

6 Källförteckning

Boutredningen: SOU 2007:14 huvudbetänkande *Renovering av bostadsmarknaden efterlyses!*, 2007

Boutredningen: SOU 2007:14 rapport 4 *Unga på bolånemarknaden*, 2007

Boverket: *Bostadsmarknaden år 2006–2007 – Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2006*, 2006

Boverket: *Välkommen till bostadsmarknaden! En lägesrapport om integration*, 2005

Finansdepartementet: *Konjunkturmateriel – Den svenska bostadsmarknaden*, 2007

Finansinspektionen: Rapport 2006:9 *Utvecklingen på bolånemarknaden*, 2006

Föreningssparbankens Fastighetsbyrå: *Bostadsrookies*, 2006

Gabrielsson: *Billigare att äga än att hyra för student*, Nordea privatekonomiska studie, 2005

Hyresgästföreningen: *Unga vuxnas boende år 2005*, 2005

Lind m.fl: *Är det motiverat att underlätta för hushåll med låga inkomster att äga sin bostad – och hur ska det i så fall göras?*, KTH, 2003

LO: *Anställningsformer och arbetstider*, 2005

Molina: *Etnisk diskriminering i boendet* bilaga till Integrationsverkets *Rapport integration 2005*, 2005

Mäklarsamfundet: *Bostadslån? Ja tack!*, 2006

Prop. 2002/03:139 *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse*

Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*, Utgiftsområde 18

Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*

Statens bostadskreditnämnd: *En egen härd – Unga vuxnas etablering på bostadsmarknaden*, 2005

Statens bostadskreditnämnd: *Statliga kreditgarantier i framtiden*, 2006

Yildiz Dag: *Banker, kunder och kulturella utmaningar*, 2004