

Finansdepartementet  
*Sendes elektronisk*

Dato: 03.11.2020  
Vår ref.: 2020-89  
Deres ref.: 20/2760

## **Finans Norges høringsuttalelse om forslag til endringer i utlånsreguleringen**

Det vises til Finansdepartementets brev 29.09.20 der det bes om merknader til Finanstilsynets forslag til ny utlånsforskrift. Finans Norge avgir her synspunkter.

### **1. Finans Norges hovedsynspunkter**

#### Finans Norges primære hovedsynspunkt:

- Både boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften bør videreføres uendret inntil ny finansavtalelov er vedtatt og tilknyttede forskrifter er fastsatt. Utlånsreguleringen og den nye finansavtaleloven må vurderes i sammenheng, og det er uheldig dersom bankene innen kort tid må gjøre større endringer i sine systemer og praksis med en ny utlånsforskrift og deretter nok en gang når ny finansavtalelov er besluttet, trolig i løpet av neste år. Samtidig er norsk økonomi fortsatt i et tilbakeslag som følge av koronapandemien, som avkrever vesentlig ressursinnsats i bankene hva gjelder oppfølging av og tilpasninger overfor kunder. Gjeldende utlånsregulering bør derfor videreføres inntil videre, og en fornyet vurdering bør altså først gjennomføres når usikkerheten som følge av pandemien er ytterligere redusert og ny finansavtalelov er vedtatt.

#### Finans Norges sekundære vurderinger:

- Dersom Finansdepartementet likevel ønsker å endre utlånsreguleringen nå, vil vi fremheve at det verken er grunnlag for en kraftig innsnevring av fleksibilitetskvoter eller en reduksjon i kravet til maksimal gjeldsgrad. Boligprisveksten har riktignok tatt seg opp siden mai i år, trolig sterkt drevet av reduksjonen i styringsrenten til null prosent. Realboligprisnivået har likevel vært nokså stabilt gjennom de siste 3½ årene, og gjeldsveksten i husholdningene har avtatt over noe tid. I andre kvartal i år var husholdningenes gjeldsbelastning litt lavere enn på samme tidspunkt i fjor, og volumet av forbrukslån har falt markert. Kraftige innstramninger i utlånsreguleringen vil med andre ord ikke utgjøre forholdsmessige tiltak, og vi vil her vise til at også Norges Bank mener utviklingen ikke tilsier endringer i kravene til utlånspraksis.
- Bankene benytter i stor grad reguleringens fleksibilitetsrom på førstegangskjøpere. Ut fra et hensyn til *både* yngre låntakere og enkelhet i reguleringen, bør det være én generell og vesentlig fleksibilitetskvote fremfor eksempelvis én kvote som forbeholdes de yngre og én for de øvrige. Av hensyn til svært ulike, men kredittverdige, låntakere, bør det således i en eventuell ny utlånsforskrift være én felles fleksibilitetskvote for boliglån på 10 prosent for hele landet. Dersom salgspantlån blir omfattet av reguleringen, bør det også for slike kreditter være en fleksibilitetskvote på 10 prosent. Den gjeldende fleksibilitetskvoten på 5 prosent for forbrukslån, som har blitt

anvendt i et begrenset og forsvarlig omfang, bør videreføres. Forslaget om noe fleksibilitet for kun boliglån vil (for samme kunde) åpne for utilsiktede tilpasninger for å oppnå en viss fleksibilitet for andre typer lån. For øvrig deler vi Norges Banks syn om at et krav til maksimal belåningsgrad for lån med pant i sekundærbolig bør gjelde for hele landet, men vi anser en maksimalgrense på 75 prosent som tilstrekkelig.

- For å oppnå en helhetlig regulering er det i utgangspunktet hensiktsmessig at forbrukernes salgspantlån blir omfattet av de vilkår som er felles for bolig- og forbrukslån, men forskriften bør ikke omfatte næringsdrivende. Dessuten er kravet om maksimalt 5 års løpetid for salgspantlån ikke nærmere utredet, og det vil trolig ha vesentlige og utilsiktede virkninger. Eksempler på mulige effekter er fremvekst av leasing, endringer i sammensetningen av bilparken, svekkelse av bilbransjen samt negativ innvirkning på muligheten for landbruksvirksomheter til å kjøpe landbruksmaskiner. Løpetiden på salgspantlån må vurderes individuelt ut fra pantets økonomiske levetid, og dette bør ikke reguleres i forskrift. Dersom det fastsettes et slikt krav til maksimal løpetid, bør det være på minimum 10 år og i kombinasjon med en vesentlig fleksibilitetskvote.
- Et gjeldsregister bør utvides til å omfatte alle kreditter. Dagens register over usikrede lån har vist seg som et effektivt virkemiddel mot opptak av uønskede forbrukslån og har trolig sterkt bidratt til nedgangen i forbrukslån. En regulering av bankenes utlånspraksis, for ulike typer lån, forsterker behovet for et samlet gjeldsregister for både sikrede og usikrede lån, jf. også Norges Banks vurdering om å inkludere alle personmarkedslån.
- Utlånspraksis bør normalt være bankenes eget ansvar, og når risikonivået avtar, bør følgelig ansvaret for utlånspraksis fullt ut tilbakeføres til bankene. Forskriften bør derfor fortsatt ha en konkret opphørsdato, og reguleringen bør ha en varighet på 2 år. Dessuten bør tilpasninger raskt kunne gjennomføres ved behov, slik som i andre og tredje kvartal i år med tilbakeslaget i norsk økonomi. Beslutningsansvaret bør ligge hos departementet, som også bør utvikle objektive og kvantitative kriterier for når reguleringen kan avvikles. Hvis slike kriterier er oppfylt, bør forskriften kunne bortfalle tidligere enn besluttet eller i det minste utløse en fornyet vurdering. Det bør ikke være opp til Finanstilsynet å avgjøre når en ny vurdering skal foretas.
- Prinsippet om lik regulering av lik risiko bør også anvendes i utlånsreguleringen, og en eventuell ny utlånsforskrift bør omfatte alle virksomheter med samme aktivitet. I dag blir kreditter som ytes via folkefinansieringsplattformer ikke omfattet av reguleringen. Ut fra reguleringens formål om å bidra til en bærekraftig gjeldsbelastning i husholdningene og begrense finansiell sårbarhet, bør imidlertid også slike lån omfattes. Utlånsvirksomhet som unntas fra reguleringen svekker dens effektivitet og innebærer skjeve konkurransevilkår.
- Ikrafttredelse av ny utlånsforskrift 01.01.21 vil innebære at flere av de berørte aktørene ikke vil rekke å gjennomføre de nødvendige tekniske endringer for å tilpasse seg ny regulering. Dette gjelder især for salgspantlån, som ikke tidligere har vært underlagt tilsvarende regulering, og som dessuten vil ha vesentlig betydning for viktige næringsinteresser. Etter vårt syn tilsier utredningsinstruksen (§ 4-6) ikrafttredelse fra 01.01.22.

## 2. Gjeldende regulering bør videreføres inntil videre

Som det blir nærmere redegjort for i avsnitt 4 nedenfor, tilsier ikke utviklingen i boligmarkedet og husholdningenes gjeld de siste 2-3 årene et behov for kraftige skjerpelser i utlånsreguleringen. Selv om det kan anføres et behov for mindre justeringer og endringer i ordlyd, ser Finans Norge det som klart fordelaktig om gjeldende boliglånsforskrift og forbrukslånsforskrift blir videreført inntil ny finans-

avtalelov er vedtatt. Da er trolig også usikkerheten og de negative økonomiske virkningene forårsaket av koronapandemien ytterligere redusert.

For det første vil den nye finansavtaleloven i seg selv innebære store endringer i bankenes interne systemer. Endringer i forskriftsreguleringen av utlånspraksis, inkludert en eventuell ny regulering av salgspantlån, vil også medføre nødvendige endringer. Det er uheldig dersom bankene nå må foreta omfattende tilpasninger i sine systemer og praksis som følge av ny utlånsforskrift og deretter nye og større endringer med iverksettelse av ny finansavtalelov.

For det andre er den foreslåtte avslagsplikten i ny finansavtalelov ikke vurdert opp mot eksistensen av og innholdet i utlånsreguleringen. Finans Norge har etterspurt en nærmere utredning og vurdering av disse regelverkene opp mot hverandre, og dette bør foreligge før finansforetakene må tilpasse sine systemer til en eventuell ny utlånsforskrift.

Det er ingen tvil om at begge regelverk i utgangspunktet innebærer at kredittyttere må og skal utøve en forsvarlig utlånspraksis i tråd med godt forbrukervern. Foreslått avslagsplikt medfører imidlertid at bankenes handlefrihet og rom for selvstendige vurderinger i praksis blir redusert som følge av økt risiko for at en kunde, i etterkant av at et lån er avgitt, anfører at lånet likevel ikke skulle vært gitt, og hvor långiver helt eller delvis må nedskrive lånet.

En slik risikooverføring til långiverne vil klart vanskeliggjøre bankenes mulighet til å finne gode løsninger i krevende situasjoner for kundene, som eksempelvis under koronakrisen. Det gjeldende forslaget om avslagsplikt kan også virke konjunkturforsterkende ved at hensiktsmessige løsninger for kundene ikke oppnås, med økt mislighold av lån som konsekvens.

Ut fra ordlyden i ny finansavtalelov er det vanskelig å se at Justisdepartementet har tatt høyde for det rommet for selvstendige kredittvurderinger som følger av fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften. Dersom denne fleksibiliteten i utstrakt grad blir illusorisk som følge av den nye finansavtalelovens avslagsplikt, vil det innebære en lang rekke negative og utilsiktede effekter, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.

*Finans Norge mener*

*Gjeldende boliglånsforskrift og forbrukslånsforskrift bør videreføres inntil videre, og en samlet og fornyet vurdering bør først gjennomføres når ny finansavtalelov er vedtatt. Da er trolig også usikkerheten som følge av koronapandemien ytterligere redusert.*

### **3. Utlånspraksis bør være bankenes eget ansvar – behov for en tidsavgrenset regulering**

Ansvar for kredittvurderinger og utlånspraksis bør fullt ut tilligge den enkelte bank. Med en regulering som sikrer at bankene ansvarliggjøres for egen risikotaking, må motstykket være at den enkelte bank selv må kunne beslutte sin risikotaking og forretningsmodell. Samtidig har Finans Norge forståelse for at norske myndigheter anvender makrotilsynstiltak, som regulering av utlånspraksis, når det innrettes forholdsmessig ut fra identifisert systemrisiko.

Som Finanstilsynet fremhever, er en direkte regulering av utlånspraksis et inngripende virkemiddel, der omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den underliggende risiko som reguleringen skal bidra til å redusere. Finans Norge deler denne vurderingen, og vi vil dessuten understreke at reguleringen er grunnleggende sett i strid med prinsippet om avtalefrihet og den svekker bankenes eierskap til egen kjernevirksomhet. En langvarig og inngripende utlånsregulering kan gi svakere risikostyrings- og kontrollsystemer i bankene over tid, jf. virkninger av kredittreguleringen som ble ført frem til 1980-årene.

Det har også generelt vist seg krevende å benytte reguleringstiltak for å oppnå et lavere samlet låneopptak enn det som følger av latent etterspørsel til gjeldende pris (rentenivå). All erfaring tilsier at ulike former for kredittrasjonering over tid bidrar til fremvekst av alternative finansieringskilder. For eksempel er det voksende innslaget av økonomisk bistand fra nærstående familie til yngre låntakere trolig ett av utslagene av dette. Mange i de yngre aldersgruppene har ikke en slik tilgang til økonomisk støtte, men de kan likevel være høyst kredittverdige selv om de ikke oppfyller samtlige av reguleringskravene. Manglende adgang til det ordinære kredittmarkedet for kredittverdige lånesøkere gir nytte- og effektivitetstap.

Etter Finans Norges vurdering innebærer altså en direkte regulering av utlånspraksis en rekke problematiske virkninger. De uønskede effektene dempes dersom (i) de enkelte vilkårene i forskriften ligger nær hva som anses som normal og god utlånspraksis, (ii) bankene gis tilstrekkelig fleksibilitet til å foreta selvstendige kredittvurderinger og innvilge lån også når ikke samtlige krav er oppfylt og (iii) reguleringen ikke gjøres permanent, men er tidsavgrenset med en konkret opphørsdato som fremtvinger fornyede vurderinger av reguleringen.

#### *Finans Norge mener*

*Utlånspraksis bør normalt være bankenes eget ansvar, men vi har forståelse for tiltak som er ment å bidra til en mer bærekraftig gjeldsutvikling i husholdningene. Når risikonivået avtar, bør følgelig ansvaret for utlånspraksis fullt ut tilbakeføres til bankene. Ansvaret for en fornyet vurdering må ligge hos Finansdepartementet, og dessuten bør departementet utvikle objektive og kvantitative kriterier for når reguleringen kan avvikles. Reguleringen bør altså fortsatt være tidsavgrenset og inneholde en konkret opphørsdato, og den bør ha en varighet på 2 år.*

#### **4. Svak begrunnelse for skjerpet utlånsregulering**

Finans Norge deler som nevnt Finanstilsynets vurdering om at utlånsreguleringen bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses den risiko reguleringen er ment å redusere. Ut fra samme prinsipp bør et forslag om vesentlige skjerpelser – som en halvering av den generelle fleksibilitetsknoten for boliglån, avvirket fleksibilitet for forbrukslån, ingen fleksibilitet for salgspantlån og reduksjonen i kravet til maksimal gjeldsgrad – samsvare med en klar og identifisert risikoøkning.

Som begrunnelse for en innstramning synes tilsynet i stor grad å vektlegge at den samlede gjelden i husholdningene er på et høyt nivå målt som andel av disponibel inntekt, både historisk og sammenliknet med andre land. Tilsynet viser også til at en stor del av den samlede husholdningsgjelden er i husholdninger med høy gjeldsgrad og at de yngste aldersgruppene holder det meste av gjelden. Samtidig anføres det at en konsentrasjon av opplåning i sårbare husholdninger gir en betydelig risiko for finansiell ustabilitet. Dessuten fremheves det at boligprisene er høye og fortsatt vokser, og at dette kan bidra til økt kredittvekst.

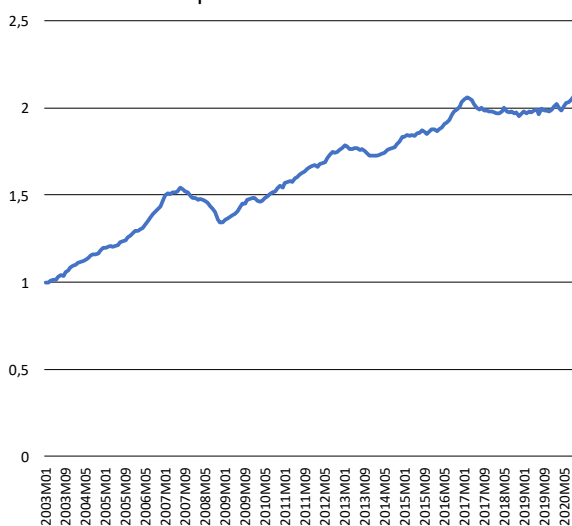
Finans Norge har forståelse for myndighetenes bekymring for en høy gjeldsbelastning i husholdningene og at det anvendes makrotilsynstiltak som innrettes forholdsmessig og gjelder for alle aktørene i samme marked. Når det nå foreslås markerte skjerpelser, bør dette baseres på en klar og identifisert risikoøkning siden forrige vurdering av utlånsreguleringen, som ble gjennomført i fjor.

Det er en nær sammenheng mellom boligprisutviklingen og husholdningenes låneopptak. Etter at styringsrenten ble redusert til null prosent tidligere i år, har veksten i boligprisene tatt seg opp siden mai etter et fall i mars og april. Som figur 1 illustrerer, har likevel realboligprisnivået vært nokså stabilt siden tidlig i 2017, og dette prisnivået er nå om lag på samme nivå som for 3½ år siden. Som det fremkommer av figur 2 er gjeldsbelastningen i husholdningene på et høyt nivå historisk sett, men

gjennom de siste to årene har gjeldsbelastningen flatet noe ut. Veksten i husholdningenes gjeld har med andre ord i denne perioden vært nær eller tidvis noe under veksten i deres disponible inntekt, og siden våren 2017 har gjeldsveksten i hovedsak utvist en avtakende trend.

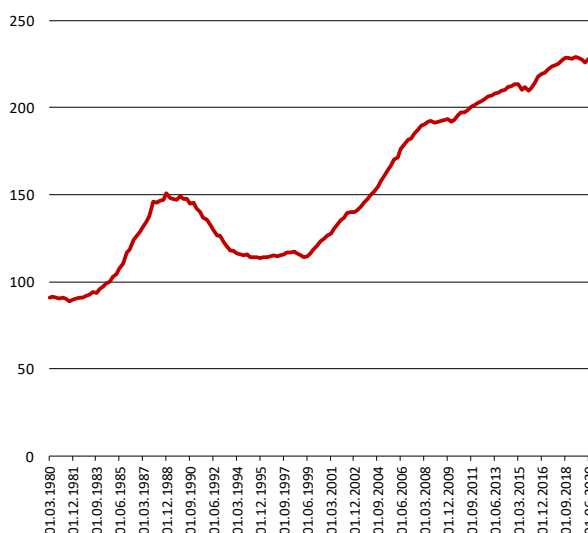
Norges Bank fastslår at etter en klar økning i gjennomsnittlig gjeld i 2017 var økningen mer moderat i 2018. Blant de aller yngste har veksten vært beskjeden de senere år. Andelen gjeld i husholdninger med høy gjeld har flatet ut, og hoveddelen av gjelden holdes av husholdninger i midlere og høyere inntektsdesiler. De tre øverste inntektsdesilene holder om lag 60 prosent av husholdningsgjelden. Både andelen risikoutsatte husholdninger og andelen gjeld holdt av disse avtok i 2018. Andelen av den samlede husholdningsgjelden som holdes av den mest risikoutsatte gruppen har vært under to prosent siden 2013, jf. figur 6 i vedlegget.

**Figur 1** Realboligpris. Indeks, Januar 2003 = 1.  
Januar 2003 – september 2020



Kilder: Eiendom Norge, FINN, Eiendomsverdi AS og Statistisk sentralbyrå

**Figur 2** Husholdningenes gjeldsbelastning.  
1. kvartal 1980 – 2. kvartal 2020



Kilde: Norges Bank

For å kunne følge utviklingen i gjeld i ulike grupper av husholdninger så nært opp til i dag som mulig har Norges Bank hentet tall fra forhåndsutfylte skattemeldinger fra Skatteetaten for perioden 2017-2019. Tallene viser at det var en moderat økning i gjeldsgrader over ulike aldersgrupper i fjor, og en nedgang i gjeldsgraden for aldersgruppen 18-34 år.

Mens Finanstilsynet anfører at de yngste aldersgruppene holder det meste av gjelden, viser Norges Bank at det er høyest gjennomsnittlig gjeld i aldersgruppene fra midt i 30-årene til midt i 50-årene, og disse holder mer enn halvparten av husholdningenes samlede gjeld. Over tid har det vært en betydelig forskyving av gjelden fra de tre yngste aldersgruppene til de eldre. Dette skyldes dels den demografiske utviklingen med flere eldre relativt til unge, men også at eldre husholdninger har mer gjeld enn før.

Med hensyn til forslaget om å avvike fleksibilitetskvoten (på 5 prosent) i forbrukslånsforskriften, vil Finans Norge påpeke at samlet forbruksgjeld har falt, og dette kan ha sammenheng med både innføringen av gjeldsregister, forbrukslånsforskriften, forskrift om markedsføring av kreditt samt forskrift om fakturering av kredittkortgjeld. Som tilsynet fremhever, er utestående forbrukslån redusert med hele 14 prosent fra utgangen av første halvår i fjor til utgangen av første halvår i år. Norges Bank viser til at i makro synes det som sårbarheten knyttet til forbruksgjeld er redusert.

Finans Norge vil samtidig fremheve at hva gjelder bruk av fleksibilitetskvoten, så utgjorde andelen nye forbrukslån (volum) som ikke oppfylte samtlige forskriftskrav kun 1,9 prosent i andre kvartal i år. En moderat eller beskjeden bruk av kvoten, i kombinasjon med redusert sårbarhet tilknyttet slike lån i makro, tilsier ikke et behov for å avvikle fleksibiliteten for forbrukslån.

#### *Finans Norge mener*

*Veksten i boligprisene siden mai kan innebære at veksten i husholdningenes gjeld tar seg noe opp den nærmeste tiden, men når effektene av den reduserte styringsrenten er uttømt, vil kredittveksten igjen kunne avta. Regulerings skjerpelse som trekker ned boligetterspørselen vil dessuten kunne få en negativ virkning på igangsettingen av boliger og gi en kime til fremtidig vekst i boligpriser og gjeld. Utviklingen i boligpriser og gjeld de siste 2-3 årene taler ikke for en markert regulerings skjerpelse nå. Ikke bare vil dette utgjøre en uforholdsmessig endring, men effektene av dagens regulering er fortsatt ikke godt nok forstått og analysert, og dessuten er det trolig andre virkemidler som må anvendes for å oppnå en mer bærekraftig gjeldsbelastning over tid, jf. høringssvarets vedlegg.*

### **5. Behov for fleksibilitet for både boliglån, forbrukslån og salgspantlån**

I første kvartal i år, som var siste kvartal før midlertidige forskriftsendringer ble gjennomført som følge av koronakrisen, var gjennomsnittlig avviksprosent for boliglån i Oslo 5,9 prosent. Tilsvarende avviksprosent i landet for øvrig var i samme kvartal 7,1 prosent.<sup>1</sup> Siste publiserte gjennomsnittlige avviksprosent for forbrukslån var 1,9 prosent. Flexibiliteten blir altså normalt benyttet, men i et forsvarlig og avgrenset omfang etter kundebehov. Salgspantlån er i dag ikke underlagt tilsvarende forskriftskrav, men dette er nå foreslått, og det legges ikke opp til at slike lån skal bli omfattet av en fleksibilitetskvote.

Graden av bruk av fleksibilitetskvotene varierer mellom bankene, men de fleste ønsker å ha en sikkerhetsmargin til maksimalgrensene for å til enhver tid sikre etterlevelse av reguleringen. Dette har sammenheng med usikkerheten om både anvendelsen av avgitte finansieringsbevis og den endelige størrelsen på lånevolumet i inneværende kvartal som utgjør beregningsgrunnlaget for kvotene. Mange banker ønsker derfor ikke å ha en avviksandel som overstiger det nivået som ligger 2-3 prosentenheter under maksimalgrensene. En halvering av den generelle fleksibilitetskvoten for boliglån til kun 5 prosent, og ingen fleksibilitet for verken forbrukslån eller salgspantlån, vil med andre ord innebære en svært kraftig innsnevring i bankenes rom for selvstendige kredittvurderinger som ikke er bundet av forskriftsvilkårene.

Finans Norge har ved de ulike vurderingene av boliglånsforskriften påpekt viktigheten av fleksibilitet. Låntakerne har gjerne en svært ulik privatøkonomi, og samtidig kan de være høyst kredittverdige, uten nødvendigvis å oppfylle samtlige forskriftskrav. Summen av forskriftsvilkårene innebærer en sterk rigiditet, som i mange tilfeller bryter med både forbrukerhensyn og hva som må anses som godt bankhåndverk. Hvilke problemstillinger de ulike bankene typisk står overfor, avhenger også i noen grad av deres geografiske hjemmemarkedsområde. Og jo større grad av rigiditet, jo sterkere vil reguleringen stimulere til fremvekst av alternative finansieringskilder som ikke er omfattet av den.

Ulike eksempler tilsier behov for et vesentlig handlingsrom for bankene. For yngre husholdninger med høy jobbsikkerhet og normal inntekt, især de som er tilknyttet de større byenes arbeidsmarkeder hvor boligprisene er høye, vil det gjerne være krevende å spare tilstrekkelig egenkapital når en høy andel av inntekten må benyttes til husleie. Det oppstår da et klart skille mellom de som får økonomisk

---

<sup>1</sup> Jf. Finanstilsynets [brev av 27.08.20](#) til Finansdepartementet.

bistand fra nær familie, for å oppfylle kravet til maksimal belåningsgrad, og de som ikke får slik hjelp. Ikke bare kravet til belåningsgrad, men også kravet til maksimal gjeldsgrad kan bli for begrensende for mange av disse husholdningene, ettersom kredittverdigheten er til stede gjennom ellers tilstrekkelig lave levekostnader. Samtidig kan kravet til gjeldsgrad også bli unødig begrensende for formuende husholdninger som av ulike årsaker har lav og/eller ustabil inntekt.

Også store regionale forskjeller i aktivitets- og boligprisnivåer nødvendiggjør en vesentlig fleksibilitetskvote. Liten fleksibilitet kan ramme husholdninger med begrenset egenkapital som ønsker å føre opp egen bolig i områder av landet der markedsverdien er lavere enn samlet byggekostnad. Og er en husholdnings egenkapital i boligen lav, eller kanskje nær null eller negativ, og den står uten annen formue, vil et redusert rom for godt bankhåndverk kunne forhindre kjøp av bolig i andre deler av landet som følge av nye jobbmuligheter. Omstilling kan altså bli vanskeliggjort. Foreslått regulering vil dessuten ramme visse næringsvirksomheter ettersom bestemmelsene også skal omfatte enkeltpersonforetak.

Ingen fleksibilitet for verken forbrukslån eller salgspantlån (typisk billån) vil innebære langt større grad av rigiditet enn tidligere. I stor grad vil dette også omhandle mindre beløp, der reguleringen i sterk grad vil komme i konflikt med grunnleggende forbrukerhensyn. Det vil for eksempel trolig oppstå svært mange tilfeller hvor kunder, gjerne velstående, som ligger tett opp til maksimalgrensen for gjeldsgrad, ikke får tilgang til ønsket og tilstrekkelig kredittkortramme. Dessuten vil mange normalinntektshusholdningers kjøp av en ny og sikker bil kunne bli vanskeliggjort. Handlingsrommet for restrukturering av lån for kunder med betjeningsutfordringer blir også kraftig redusert.

Flere av problemstillingene nevnt ovenfor vil dessuten forsterkes dersom grensen for maksimal samlet gjeld senkes fra 5 til 4½ ganger brutto inntekt. Da tilsynet i 2016 foreslo å innføre et krav til maksimal samlet gjeld på 5 ganger brutto årsinntekt, ble dette begrunnet med at det skulle gi en ekstra trygghet for at vurderinger av betjeningsevne ikke skulle strekkes for langt. Det ble særlig vist til at kravet ville ha størst virkning for låntakere med høye inntekter, og i et tabellvedlegg illustrerte tilsynet hvordan gjeldsgraden en husholdning kunne ha, før likviditetsoverskuddet ble null, økte med høyere inntekt.<sup>2</sup> Senere analyser, blant annet utført av Eiendomsverdi, illustrerer at med dagens rentenivå er det kravet til maksimal gjeldsgrad som blir den bindende restriksjonen for mange normalinntekts-husholdninger (jf. «sykepleierindeksen» og «familieindeksen», omtalt i vedlegg).

Selv for gjeldende fleksibilitetskvoter vil et redusert krav til maksimal gjeldsgrad senke den reelle fleksibiliteten ettersom bankene strengere må prioritere mellom hvilke kunder en kan imøtekomme. En kan innvende at et lavere krav til maksimal gjeldsgrad bare reduserer størrelsen på et mulig låneopptak og ikke i seg selv utgjør et hinder for å få lån. En slik innvending vil i praksis, for svært mange husholdninger, har ytterst begrenset relevans ut fra gjeldende boligprisnivåer. For eksempel viser Eiendomsverdis «familieindeks» at normalinntektshusholdningen kunne kjøpe 2 av 100 boliger omsatt i Oslo i fjor.

Videre kan det innvendes at en reduksjon i kravet til maksimal gjeld fra 5 til 4½ ganger brutto inntekt vil redusere det gjennomsnittlige boligprisnivået og dermed komme yngre låntakere og normalinntektshusholdningene til gode. Finans Norge vil påpeke at for gruppen av husholdninger som begrenses av kravet til maksimal gjeldsgrad, typisk i pressområdene med høye boligpriser, må et prisfall som følge av skjerpelsen være betydelig før denne innstramningen gir en fordelaktig effekt for

---

<sup>2</sup> Likviditetsoverskuddet er låntakers gjenværende midler etter betjening av lån, tillagt en renteøkning på 5 prosentpoeng, og normale utgifter til livsopphold.

deres kjøpekraft i boligmarkedet, anslagvis i overkant av 10 prosent.<sup>3</sup> Vi stiller oss tvilende til at effekten på boligprisnivået vil være så vidt kraftig, og dersom dette likevel skulle være tilfelle, vil det innebære andre ringvirkninger, som trolig på et selvstendig grunnlag – og især med tanke på at norsk økonomi i år har vært utsatt for det sterkeste tilbakeslaget siden andre verdenskrig – sterkt vil tale mot en slik forskriftsskjerpelse i utgangspunktet.

Med andre ord vil kombinasjonen av en kraftig innstramning i bankenes fleksibilitet og reduksjonen i kravet til maksimal gjeldsgrad medføre en meget kraftig skjerpelse av bankenes utlånspraksis, og det må forventes store konsekvenser for et høyt antall husholdninger. Bankene anvender i dag i stor grad fleksibilitetskvotene på yngre låntakere,<sup>4</sup> men med en sterk reduksjon i denne fleksibiliteten, så vil relativt sett flere velstående husholdninger enn før kunne bli prioritert innenfor det gjenstående fleksibilitetsrommet, altså fremfor førstegangskjøpere og låntakere med lavere inntekter.

Det kan argumenteres for at det bør fastsettes egne fleksibilitetskvoter for førstegangskjøpere og yngre låntakere, men dette vil innebære en enda større grad av kompleksitet i reguleringen, og det vil ytterligere øke bankenes rapporteringsbyrde og kostnader. Hensynet til både yngre låntakere og til enkelhet i reguleringen blir etter vårt syn best ivaretatt gjennom én vesentlig og generell fleksibilitetskvote. Men med både et lavere tak på maksimal gjeldsgrad og sterkt redusert fleksibilitet, blir altså muligheten til å fravike vilkårene for yngre låntakere klart mindre. Fordelingsvirkningene vil kunne være vesentlige, og lavere fleksibilitet vil også gi nytte- og effektivitetstap, blant annet gjennom sterkere begrensninger i tilpasningen til mer velstående husholdninger.

Ingen fleksibilitet for verken forbrukslån eller salgspantlån trekker i samme retning. Når bankene skal søke å finne løsninger for kunder som ikke oppfyller samtlige krav, må tilpasninger i låneavtaler gjennomføres ut fra hvor fleksibilitetsrommet ligger. Dersom det kun fastsettes en fleksibilitetskvote for boliglån, vil eksempelvis et billån eller kredittkortramme som gjør at en kunde overstiger kravet til maksimal gjeldsgrad kunne medføre refinansiering av boliglånet (rapportering som nytt lån), uten nødvendigvis en betydelig endring av størrelsen på boliglånet, men for å kunne imøtekomme kundens behov. Jo sterkere rigiditeten er, jo større blir den unødige og gjerne uforutsette kompleksiteten med store medfølgende tilpasningsbehov. En fleksibilitetskvote utelukkende for boliglån kan altså ikke bli vurdert isolert, men må ses i sammenheng med reguleringen av forbrukslån og salgspantlån.

I likhet med Norges Bank ser ikke Finans Norge et behov for større endringer i utlånsreguleringen, og vi deler også Finanstilsynets vurdering om at geografisk differensiering av krav er lite hensiktsmessig. Etter vårt syn bør fleksibilitetskvoter være de samme for landet sett under ett, av hensyn til enkelthet i reguleringen, og regionale forskjeller i boligprisnivåer og gjeldsbelastning må møtes med andre virkemidler, jf. vedlegg. Utlånsregulering er ikke et egnet verktøy for raffinert finstyring, og dessuten vil trolig forskriften uansett ha sterkest begrensende effekt der boligpris- og gjeldsnivåene er høyest.

Av hensyn til svært ulike, men likevel høyst kredittverdige låntakere, bør altså bankene fortsatt sikres et nødvendig rom til å kunne fravike reguleringens ulike vilkår. Den generelle fleksibilitetskvoten for boliglån bør derfor videreføres på 10 prosent, mens den særskilte Oslo-kvoten bør avvikles. Dersom salgspantlån blir omfattet av reguleringen, må også slike lån være omfattet av en tilsvarende kvote, på

---

<sup>3</sup> En låntaker som i utgangspunktet begrenses av kravet til maksimal gjeld på 5 ganger inntekt vil med en reduksjon til 4,5 ganger inntekten få en reduksjon i sin kjøpekraft i boligmarkedet på 10 prosent. For å få en signifikant økt kjøpekraft i boligmarkedet, må da boligprisene umiddelbart falle med klart mer enn 10 prosent.

<sup>4</sup> Jf. figur 7 i Finanstilsynets høringsnotat.



10 prosent. En slik fleksibilitet vil være særlig viktig når effektene er utilstrekkelig utredet og det samtidig kan være grunn til å vente betydelige virkninger, jf. nærmere omtale i avsnitt 6.

Foretakenes anvendelse av fleksibilitetskvoten for forbrukslån er nokså begrenset. Etter vårt syn taler ikke dette for avvikling, men indikerer derimot en forsvarlig og avgrenset bruk av en fleksibilitet som bør videreføres. Ut fra forbrukerhensyn er det svært stor forskjell på ingen eller noe fleksibilitet. Den gjeldende fleksibilitetskvoten for forbrukslån på 5 prosent bør derfor opprettholdes.

#### *Finans Norge mener*

*Forslaget om en fleksibilitetskvote på bare 5 prosent, kun for boliglån, innebærer en kraftig reduksjon av bankenes rom for selvstendige kredittvurderinger. Innsnevringen vil trolig ha en omfattende innvirkning på høyst ulike, men likevel kredittverdige låntakere, og en reduksjon i kravet til maksimal gjeldsgrad trekker i samme retning. Vi vil sterkt advare mot slike skjerpelser som både er inngripende og omfattende, og som kan svekke effektiviteten i kredittmarkedene og medføre uønskede fordelingsvirkninger og velferdstap. Både det gjeldende kravet til maksimal gjeldsgrad og den generelle fleksibilitetskvoten for boliglån på 10 prosent bør opprettholdes. Salgspantlån bør være omfattet av en tilsvarende fleksibilitet som for boliglån, og dagens fleksibilitetsrom for forbrukslån bør videreføres. Utlånsreguleringens geografiske differensiering bør opphøre.*

## **6. Nærmere merknader til foreslått forskrift**

Til § 1 Formål:

Finans Norge støtter innføring av den foreslåtte formålsbestemmelsen.

Til § 2 Virkeområde:

Utlånsforskriften er utformet med vilkår tilpasset privatpersoner, men omfatter også lån til enkeltpersonforetak. Etter Finans Norges syn er dette uheldig. Det foreliggende forslaget vil ramme finansiering av små næringslivsforetak, særlig innenfor landbruket. De aller fleste gårdsbruk er organisert som enkeltpersonforetak som følge av konsesjonsplikter. Dersom utlånsreguleringen omfatter enkeltpersonforetak, vil dette i stor grad stenge kredittmuligheten for landbruket, og hemme finansnærings mulighet til å finansiere omfattende deler av samlet verdiskaping. Bankenes kredittpraksis overfor mindre næringsdrivende viser etter vår erfaring at det er nokså liten risiko knyttet til disse engasjementene. Finans Norge mener det vil være mer hensiktsmessig at utlånsreguleringen følger skillet i finansavtaleloven mellom forbrukere og næringsdrivende.

Det fremgår av § 2, fjerde ledd nr. 3, at pant i realregistrerbare løsøre er unntatt forskriftens bestemmelser. Dette innebærer at enkelte fritidsbåter vil unntas fra virkeområdet, mens for eksempel løsøre som bobiler vil omfattes. Finans Norge savner en begrunnelse for en slik inndeling. Det er ofte knyttet personlig gjeld til realregistrerbare løsøre, og slik gjeld burde derfor medtas i forskriften.

Bestemmelsens fjerde ledd nr. 4 unntar lån som er sikret med pant i driftstilbehør og varelager. Bestemmelsen er uklar. Etter formuleringen «lån med pant i driftstilbehør og varelager» følger en henvisning til pantelovens bestemmelser som omfatter mer enn pant i driftstilbehør og varelager. Bestemmelsen bør tydeliggjøres, og vi vil også bemerke at slike panteobjekter bare kan pantsettes i næring, jf. panteloven § 3-4. Enkeltpersonforetak faller dermed innenfor forskriften ved pant i bolig og utenfor ved pant i varelager mv. Mange små enkeltpersonforetak har imidlertid pant i både fast eiendom og ulike panteobjekter. Dette vil føre til flere praktiske problemstillinger.

#### Til § 4 Betjeningsevne:

Bestemmelsen om beregning av betjeningsevne for enkeltsøkere som inngår i en husholdning med to inntekter oppleves som utfordrende å praktisere. Dersom forbruker søker om kredittkort, er utgangspunktet at all gjeld skal legges til grunn for beregning av gjeldsgrad. Dersom ektefeller har felles boliglån, er spørsmålet om hele eller bare deler av boliglånet skal innberegnes i vurderingen av betjeningsevnen. Fra stedlig tilsyn våren 2019 fremkom dette fra rapporten:

*«Enkelte av bankene beregner betjeningsevnen for enkeltsøkere som inngår i en husholdning med to inntekter, som søkerens andel av det beregnede likviditetsoverskuddet for husholdningen basert på søkers andel av husholdningens samlede inntekt. Finanstilsynet bemerker at søkerens beregnede lånekapasitet dermed i betydelig grad vil avhenge av ektefellens/samboerens inntekt og gjeld, som banken ikke får bekreftet ved hjelp av eksterne kilder. Dessuten forutsetter bankenes beregningsmåte at ektefellene/samboerne i praksis deler utgiftene også knyttet til personlig gjeld.*

*Ved beregning av lånekostnadene knyttet til boliglån tar noen banker utgangspunkt i et beløp søkeren oppgir som sin andel av husholdningens boliggjeld, uten at banken krever informasjon om grunnlaget for opplysningen og hvordan den resterende boliggjelden betjenes. Dersom det legges til grunn for betjeningsevnevurderingen at ektefelle/samboer skal dele på kostnader, forventer Finanstilsynet at banken etablerer kontrolltiltak for å sikre at ektefelle/samboer har tilstrekkelig inntekter.»*

Tilbakemeldingene fra rapporten kan tyde på at hvis banken sitter med dokumentasjon om den andre ektefellens inntekt og får bekreftelse fra denne på hvordan betjeningen av boliglånet fordeles mellom ektefellene, så kan det være aktuelt å beregne likviditetsoverskuddet basert på den andre ektefellens inntekt. I tillegg kan banken legge til grunn at betjeningen av boliglånet deles der banken har kontrolltiltak for å vurdere dette. Finans Norge ber om en nærmere avklaring av kravene for betjeningsevne og belåningsgrad i tilfelle av flere låntakere med solidaransvar for å sikre lik praksis i bankene.

#### Til § 5 Gjeldsgrad:

Finans Norge mener at kravet til maksimal gjeld på 5 ganger brutto årsinntekt bør videreføres, og for den nærmere begrunnelsen vises det til avsnittene 4 og 5. En reduksjon fra 5 til 4½ ganger årsinntekt anses som en betydelig innstramming, og det vil i stor grad ramme yngre kunder i områder med høye boligpriser og eldre med lav inntekt. Kravet til betjeningsevne, herunder rentepåslaget på hele 5 prosentenheter, sammen med et krav om maksimal gjeld på 5 ganger årsinntekt, vil være tilstrekkelig for å hindre at lån gis til kunder uten tilstrekkelig mulighet til å betjene lånet. Dagens regulering med en gjeldsgradsbegrensning på 5 ganger årsinntekt har bidratt til at forskriften har fungert som ønsket.

Finans Norge støtter at innestående midler på kundens boligsparekonto for ungdom (BSU) ikke skal kunne trekkes fra låneløpet ved beregning av gjeldsgraden. Det er ikke hensiktsmessig at disse midlene får en særstilling gjennom forskrift.

#### Til § 6 Samskyldnere:

Finans Norge ser behov for en nærmere avklaring med hensyn til samskyldnere. Om lag to av tre boliglån er i dag tatt opp av to samskyldnere, og hovedregelen er et solidaransvar, slik at man sammen står ansvarlig for lånet. Vi vil fremheve at felleskap rundt investeringer i bolig og fritidsbolig har fungert godt, og det har vært små tap for boliglån med to eller flere låntakere.

Det følger av forslaget at dersom det inngås avtale om lån med to eller flere kunder som samskyldnere, skal det foretas individuelle vurderinger av betjeningsevne og gjeldsgrad basert på angivelsen av den enkelte samskyldners gjeldsansvar etter låneavtalen.

Forslaget vil kunne få store konsekvenser for muligheten til å ta opp lån i fellesskap. Bankene ønsker pant i hele boligeiendommer av hensyn til en effektiv inndrivelse og rask saksbehandling av misligholdte lån. Finanstilsynets forslag tar ikke hensyn til at det i mange tilfeller lånes til familiens felles formål, som særlig gjelder bolig, fritidsbolig og bil. Dersom hver parts betjeningsevne må vurderes individuelt, vil dette enten innebære et pro rata ansvar eller at låntakerne må låne hver for seg. En slik individuell vurdering avviker altså sterkt fra dagens situasjon. Reglene vil bidra til at samskyldnere får en varig skjevfordeling av gjeld, og eventuelt eierforhold, med utgangspunkt i inntektsnivå. Dette vil typisk slå uheldig ut for kvinner, som gjennomsnittlig har lavere inntekt enn menn, og bestemmelsen vil derfor virke negativt på likestillingen. Ektefeller og samboere må kunne organisere sin økonomi som de ønsker, både når det gjelder eierandel og pantsettelse. Omfattende og detaljerte rapporterings- og dokumentasjonskrav kan dessuten utgjøre et hinder for å utvikle og benytte digitale løsninger.

Til § 7 Refinansiering:

Det fremgår av § 7 pkt. 2 at det refinansierte lånet ikke skal øke summen av renter, gebyrer og andre kostnader. En bank har imidlertid ikke kjennskap til kostnader eller gebyrstrukturer i andre banker. Ordlyden i gjeldende boliglånsforskrift § 9 er derfor mer hensiktsmessig og bør videreføres.

#### *Salgspantlån*

Det fremgår av § 7 pkt. 3 at det refinansierte lånet må ha pant i samme bolig eller samme gjenstand som det lånet det skal erstatte. Finans Norge mener at dette kravet ikke er praktikabelt for salgspantlån. Det følger av panteloven § 3-14 at salgspant bare kan etableres i forbindelse med et salg. Det vil dermed ikke være mulig å refinansiere et lån sikret med salgspant og samtidig ta pant i samme gjenstand.

#### *Forbrukslån*

Finans Norges medlemmer har erfart det som krevende å praktisere forbrukslånsforskriften § 5 og rundskriv 5/19 om kravet til at det finansforetaket som yter lån til refinansiering plikter å påse at lånet/rammene som refinansieres blir avsluttet. Bestemmelsen oppleves som vanskelig å praktisere og fordrer stor grad av manuelt arbeid for å kunne dokumentere at man har oppfylt egne forpliktelser som refinansierende bank. Det kan dessuten reises et spørsmål om lovhjemmel for å pålegge den refinansierende bank å besørge avslutning av kontoer de innfrir.

Det fremgår ikke av forskriftens ordlyd at den refinansierende bank pålegges å besørge avslutning av kontoer den innfrir. Et slikt pålegg fremgår kun av rundskrivet. Et slikt krav reiser videre spørsmål om banken har hjemmel til å avslutte en kreditt på vegne av en kunde, samt hvordan banken som mottar en betaling skal kontrollere at banken som ber om avslutning har de nødvendige fullmakter. Har banken hjemmel for å sette til side kundenes rettigheter som følge av konto eller kortavtale kunden har inngått med banken?

Det reises videre spørsmål om den refinansierende bank kan stille som krav at kreditter de ikke innfrir (men som fremkommer av gjeldsregisteret) også skal avsluttes. Skal også den refinansierende bank innhente fullmakt til å avslutte rammekreditter de ikke innfrir, men som står ubenyttet av kunden? Hva skal mottakende bank foreta seg dersom innbetalt beløp ikke dekker fullstendig saldo? Kontoen kan ikke avsluttes så lenge det er utestående på konto.

Det kan videre reises spørsmål om hvem som i siste ledd har ansvaret for avslutning av konto. Kan forbrukeren påberope seg ansvarsfritak for egen bruk dersom enten refinansierende bank eller mottakende bank ikke avslutter produktet?

Finanstilsynets tolkninger skaper vesentlige uklarheter om hvem som er ansvarlig for å avslutte kreditter. Det er Finans Norges syn at ansvaret må påhvile kunden, men at bankene kan være pliktig til å være behjelpelig overfor kunden.

I det foreliggende forslaget om refinansiering er det for usikrede lån også uklart hvorvidt vilkår om betjeningsevne, gjeldsgrad og løpetid kan avvikes. Av pkt. 3 fremkommer et krav om at «det refinansierte lånet ... har pant i samme bolig eller samme gjenstand som det lånet det skal erstatte». Usikret kreditt kan naturligvis ikke oppfyllet et slikt krav, og det vil i så fall innebære en innlåsnings-effekt av forbrukslån hvor mange kunder ikke vil kunne refinansiere for å få bedre lånebetingelser.

Finans Norge legger til grunn at § 7 pkt. 3 kun gjelder for sikrede lån, men bestemmelsen om refinansiering må tydeliggjøres.

Til § 8 Restrukturering:

Finans Norge støtter et unntak fra kravet om å legge inn en renteøkning på 5 prosentpoeng ved restrukturering. Etter vårt syn bør det også åpnes for unntak fra andre av forskriftens vilkår når formålet er restrukturering av lån for kunder som er i en krevende situasjon og hvor muligheten til betjening vil bli styrket.

Til § 9 Belåningsgrad:

Finans Norge støtter at særreglene for Oslo oppheves. Reguleringene, især kravet til 40 prosent egenkapital ved lån med pant i sekundærbolig i Oslo kommune, har virket hemmende for bedriftskunder, særlig knyttet til kjøp av boliger for utvikling, utleie og kjøp av nye boliger i byggeprosjekter. Særkravene gir også tilfeldige resultater og tilpasninger, og eksempelvis må presset i boligmarkedet i Bærum øst kunne anses å være på samme nivå som i Oslo vest. Boliglånsforskriften er ikke egnet for geografisk finstyring, og de geografiske særkravene har trolig bidratt til å skyve etterspørsel til områder som ligger nær Oslos kommunegrense.

For lån til bedrifter stilles det ofte krav til 25 prosent egenkapital på investeringer i fast eiendom. Etter Finans Norges oppfatning vil dette være et godt utgangspunkt for et egenkapitalkrav for lån med pant i sekundærbolig for hele landet. En slik regulering vil likestille kapitalbruken i bedriftsmarkedet for investeringer i fast eiendom med privatpersoners lån med pant i sekundærbolig. Dessuten vil differansen mellom egenkapitalkravet for primærboliger og sekundærboliger (på 10 prosentenheter) opprettholde det boligpolitiske formålet som myndighetene har ønsket å fremme i forskriften.

Finans Norge støtter for øvrig at innestående midler på kundens boligsparekonto for ungdom (BSU) ikke skal kunne trekkes fra låneløpet ved beregning av belåningsgrad. Det er ikke hensiktsmessig at disse midlene får en særstilling gjennom forskrift.

Til § 11 Flexibilitet:

#### *Boliglån og salgspantlån*

Flexibilitetskvoten foreslås redusert til 5 prosent for lån med pant i bolig. Finans Norge mener kvoten bør være på 10 prosent for både boliglån og salgspantlån, jf. nærmere omtale i avsnitt 5. For boliglån vil Finanstilsynets forslag være en betydelig innstramming sett i forhold til gjeldende regelverk, og forslaget vil hemme bankenes mulighet til å drive godt bankhåndverk

Bankene må til enhver tid ha en buffer opp mot den forskriftsfastsatte maksimalrammen. Dagens flexibilitetskvote for boliglån på 8 pst./10 pst. er dermed i realiteten noe lavere. En innskrenkning i kvoten til 5 prosent vil dermed innebære at den reelle flexibilitetskvoten vil være på om lag 2-3 prosent av innvilgede lån hvert kvartal. Trolig vil dette særlig ramme yngre kunder og begrensede

bankens mulighet til å hjelpe kunder som har havnet i en vanskelig livssituasjon. Et for strengt regelverk vil også kunne føre til fremvekst av et «gråmarked» for lån.<sup>5</sup>

Ved innføring av ny finansavtalelov forventes det at bankene vil få ytterligere krav til kredittvurdering, plikt til å avslå søknader fra kunder med for svak betalingsevne og større ansvar/økt risiko ved uforsvarlig kredittgivning. Da fremstår det som rimelig at bankene også bør få mulighet til å bruke sin markedskunnskap og utøve godt bankhåndverk.

For lån uten pant i bolig foreslås ingen fleksibilitet. Regulering av salgspantlån, herunder fravær av en fleksibilitetskvote, er ikke tilstrekkelig utredet. Etter Finans Norges syn bør det også for salgspantlån være en fleksibilitetskvote på 10 prosent. Dette er særlig viktig i det tilfellet at bankene ikke får en overgangsperiode før en eventuell ny utlånsforskrift trer i kraft.

#### *Forbrukslån*

Fleksibilitetskvoten foreslås redusert fra 5 prosent til 0. Per i dag viser erfaringen med bankenes bruk av fleksibilitetskvoten at denne i begrenset grad benyttes. Det er således all grunn til å tro at bankene fortsatt vil bruke denne kvoten med forsiktighet for usikrede lån.

Særlig sett i lys av det pågående tilbakeslaget i norsk økonomi som følge av koronapandemien er det viktig at bankene beholder en viss fleksibilitet i sin utlånspraksis for å hjelpe kunder i spesielle situasjoner. Dette var også bakgrunnen for den midlertidige økningen i fleksibilitetskvotene for boliglån i vår og sommer. Per i dag hjelper tiltak som midlertidig betalingsutsettelse for mange kunder som fortsatt er i en vanskelig situasjon. Etter vårt syn vil det imidlertid fortsatt være behov for at bankene beholder et visst rom for skjønnsutøvelse på dette området, særlig i form av rom for å refinansiere lån, men også ved at dagens fleksibilitetskvote beholdes.

Den gjeldende fleksibilitetskvoten på 5 prosent for forbrukslån, som har blitt anvendt i et begrenset og forsvarlig omfang, bør derfor videreføres.

Til § 12 Løpetid og krav til avdrag på lån uten pant i bolig:

Av hensyn til en helhetlig tilnærming er det i utgangspunktet hensiktsmessig at salgspantlån blir omfattet av de vilkår som er felles for bolig- og forbrukslån. Et krav om maksimalt 5 års løpetid for salgspantlån er imidlertid ikke nærmere utredet, og bestemmelsen vil trolig ha vesentlige og utilsiktede virkninger. Finanstilsynets forslag vil for eksempel vesentlig begrense bilfinansiering for husholdningene og enkelte næringsdrivende. Tilgang til bil er av vesentlig betydning for mange, især i distriktene. Etter Finans Norges vurdering bør salgspantfinansiering fortsatt kunne være et reelt alternativ ved anskaffelse av bil, båt mv. Det er da avgjørende at nedbetaling av lånet kan stå i et rimelig forhold til objektenes antatte økonomiske levetid.

Det er gjennomgående meget lavt mislighold for salgspantlån, og pantesikkerheten (typisk bil) fungerer erfaringsmessig godt. Det er dermed vanskelig å se begrunnelsen for Finanstilsynets forslag om maksimalt 5 års løpetid. Løpetiden på salgspantlån må vurderes individuelt ut fra pantets

---

<sup>5</sup> Tidligere norske kredittreguleringer ble satt under et økende press gjennom 1970-årene, blant annet fordi det vokste frem et uregulert kredittmarked, der kreditten i stadig større grad ble kanalisert utenom bankene og utlånsreguleringene, jf. foredrag holdt av finanstilsynsdirektør Morten Baltzersen på Valutaseminaret 08.02.13. Se også Finanstilsynets rapport "Finansielle utviklingstrekk" fra oktober 2012, som viser til at det helt frem til begynnelsen av 1990-årene eksisterte et ikke ubetydelig og forholdsvis aktivt gråmarked for kredittformidling, der husholdninger og ikke-finansielle foretak opptrådte både som långivere og låntakere.

økonomiske levetid og bør ikke reguleres i forskrift. Dersom det fastsettes et slikt krav til maksimal løpetid, bør det være på minimum 10 år og i kombinasjon med en vesentlig fleksibilitetskvote.

Dersom finansiering av bil hemmes, vil dette kunne forårsake en utstrakt overgang til leasing, som ofte er avtaler med mindre forbrukervern. Det vil også vanskeliggjøre bilbytte, og forbrukerne vil dermed måtte beholde eldre bilmodeller med de konsekvenser dette har for miljø og sikkerhet. Redusert etterspørsel vil føre til redusert salg, og det er ikke reflektert i høringsnotatet over hvilke virkninger dette vil få for bilbransjen. Det aktuelle forslaget for salgspantlån vil trolig innebære betydelige og unødvendige negative konsekvenser for næringslivet. Tiltaket fremstår som utilstrekkelig utredet og begrunnet fra Finanstilsynet, og det bør ikke vedtas som foreslått.

Det er også mulighet for at kravet til maksimal løpetid vil suppleres av et minstekrav til kontantinnsats etter ny finansavtalelov. Det er grunn til å påpeke at hyppige endringer og nye reguleringer med kort implementeringstid påfører finansforetakene høye kostnader som følge av behov for nødvendige systemtilpasninger. Regulering bør gjennomføres helhetlig, og unødige kostnader bør unngås. Det bør uansett sikres en lengre overgangsperiode for salgspantlån.

Til § 13 Utfyllende bestemmelser:

Etter Finans Norges syn er det uheldig at tilsynsmyndigheten selv utformer det regelverket det skal føre tilsyn med. I tillegg foreslår tilsynet å gi seg selv en hjemmel til å supplere forskriften. Når lovgiver går så detaljert til verks gjennom forskrift, bør forskriften være så fullstendig, entydig og utfyllende at det ikke bør være nødvendig med, og derfor ikke bør åpnes for, supplerende bestemmelser.

Til § 14 Ikraftttredelse:

Finans Norge mener at ikraftttredelse 01.01.21 er forhastet og at dette vil kunne innebære at flere av de berørte aktørene ikke vil rekke å gjøre de tekniske endringer som er nødvendig for å tilpasse seg en eventuell ny forskrift. Dette gjelder særlig for salgspant, som ikke tidligere har vært regulert. Tiltaket har vesentlig betydning for viktige næringsinteresser, og implementering bør derfor avvendes til den økonomiske situasjonen knyttet til koronapandemien er nærmere avklart. Utredningsinstruksen § 4-6 tilsier etter vårt syn ikraftttredelse 01.01.22.

En ny utlånsforskrift bør dessuten ha en konkret opphørsdato, og reguleringen bør ha en varighet på 2 år, jf. begrunnelse i avsnitt 3.

Øvrige, generelle merknader til foreslått utlånsforskrift:

De siste årene er det iverksatt en rekke tiltak for å dempe veksten i usikret kreditt til forbrukerne og forhindre at de tar opp mer gjeld enn de kan betjene. Kravene omfatter forskrift om fakturering av kredittkortgjeld (2017), forskrift om markedsføring av kreditt (2017), gjeldsinformasjonsloven (2017) og forskrift om krav til finansforetakenes utlånspraksis for forbrukslån (2019). Dessuten skal [Barne- og familiedepartementet snart vurdere endringer i gjeldsordningsloven](#), som også kan få betydning for den samlede reguleringen, især for finansielt sårbare husholdninger.

Særlig har gjeldsregisterinformasjon og forbrukslånsforskriften vært svært virkningsfulle tiltak for å dempe gjeldsveksten i sårbare husholdninger. Tall fra Norsk Gjeldsinformasjon viser at siden januar 2020 har den [usikrede gjelden blitt redusert med 12,6 mrd. kroner](#), og total usikret gjeld er nå på 163,2 mrd. kroner. I samme periode har benyttet rammekreditt blitt redusert med 8,7 milliarder kroner. Dette indikerer at ovennevnte tiltak fungerer.

Finans Norges medlemmer vektlegger især tilgangen til gjeldsregisterinformasjon, og vi vil fremheve at myndighetene bør fremskynde evalueringen av gjeldsinformasjonsloven med sikte på å innta all gjeld i registrene. Å ha en fullstendig oversikt over all gjeld samlet i registrene, sikret og usikret samt privat og offentlig, vil gi forbrukerne en enda bedre oversikt over egen gjeldssituasjon og bidra til uønskede låneopptak. I tillegg er registeret et godt verktøy for bankenes kredittvurderinger. Vi viser her til [vår henvendelse 22.06.20 til Barne- og familiedepartementet](#).

Finans Norge har tidligere anført viktigheten av at folkefinansieringsplattformer, som legger til rette for formidling av lån mellom privatpersoner, også blir underlagt gjeldsinformasjonsreguleringen. Å unnta plattformene en rapporteringsplikt vil medføre at banker eller finansieringsforetak ikke får kjennskap til kreditt gitt over slike plattformer, slik at kredittvurderingene svekkes. Når plattformene heller ikke får hente informasjon ut av gjeldsregistrene, kan de ikke foreta noen kredittvurdering av lånesøkerne på plattformen.

Finans Norge har uttrykt bekymring for fremvekst av gråmarkeder for forbrukslån dersom folkefinansieringsplattformene ikke omfattes av utlånsreguleringen, og etter vårt syn bør disse underlegges forskriftsreglene.

## 7. Avsluttende merknader

I brevet til Finanstilsynet av 24. april i år ber Finansdepartementet om at et eventuelt forslag om å videreføre utlånsreguleringen utformes som et høringsnotat i tråd med utredningsinstruksen. Denne instruksen inneholder flere minimumskrav som må være oppfylt i enhver statlig utredning. Blant annet skal alternative tiltak vurderes, prinsipielle spørsmål skal drøftes og positive og negative effekter skal analyseres. Forventede virkninger for alle berørte parter skal bli belyst.

Etter Finans Norges vurdering er høringsnotatet mer utfyllende og drøftende enn ved tidligere vurderinger av utlånsreguleringen, og Finanstilsynet foreslår også enkelte endringer som søker å ivareta viktige forbrukerhensyn, jf. forslaget til ny restruktureringsbestemmelse. Vedlegget med Norges Banks analyser gir også viktig supplerende informasjon. Etter vårt syn har likevel høringsnotatet mangler, især hva gjelder konsekvensutredning av forslaget om å inkludere salgspantlån i reguleringen og ikke minst det foreslåtte kravet om maksimalt fem års løpetid for slike lån. Dersom forslaget blir tatt til følge av departementet, vil det trolig få vesentlige konsekvenser for bilbransjen og vil kunne påvirke sammensetningen av bilparken. Dessuten vil forslaget, dersom enkeltpersonforetak blir omfattet, få betydelige og inngripende virkninger for både landbruksvirksomhet og annen næringsvirksomhet.

Manglende konsekvensutredning av foreslått regulering av salgspantlån utgjør langt på vei et selvstendig argument for å videreføre gjeldende boliglånsforskrift og forbrukslånsforskrift inntil videre. Utlånsreguleringen bør uansett ikke endres før det nærmere innholdet i ny finansavtalelov er avklart, og da bør også virkningene av å regulere utlånspraksis for salgspantlån ha blitt grundig vurdert. Dersom departementet nå beslutter at salgspantlån skal bli inkludert i utlånsreguleringen, bør slike lån være omfattet av en fleksibilitetskvote på 10 prosent, og løpetiden bør ikke bli regulert i forskrift. Gitt at det likevel blir fastsatt et krav til maksimal løpetid, bør dette for salgspantlån være på minst ti år, og i kombinasjon med en vesentlig fleksibilitetskvote.

Finans Norge deler for øvrig i stor grad Norges Banks vurdering om at gjeldende utlånsregulering har fungert etter hensikten og at utviklingen ikke tilsier et behov for endringer i kravene til utlånspraksis. Etter vårt syn bør verken gjeldende fleksibilitet eller kravet til maksimal gjeldsgrad skjerpes.

Samtidig slutter vi oss fullt ut til Finanstilsynets konklusjon om at utlånsreguleringen er et inngripende virkemiddel der omfang og varighet bør baseres på forholdsmessighet og tilpasses underliggende risiko. Reguleringen bør med andre ord ikke være permanent, og for å sikre at en fornyet vurdering uansett vil måtte gjennomføres – uavhengig av regjeringens politiske sammensetning – bør det også denne gang bli fastsatt en konkret opphørsdato.

Med vennlig hilsen

**Finans Norge**

*sign.*

Idar Kreutzer  
adm. direktør

*sign.*

Erik Johansen  
direktør



## VEDLEGG: Eiendomspriser og kreditt – hva kan gi en bærekraftig gjeldsbelastning?

### 1. Innledning og sammendrag

I dette vedlegget fremlegges vurderinger som ikke utgjør en næringspolitisk posisjon for Finans Norge, men består av betraktninger ment som et faglig innspill i en diskusjon om en viktig økonomisk-politisk problemstilling. Vedlegget er heller ikke på noen måte ment å være uttømmende for den aktuelle problemstillingen. Nedenfor gis en oppsummering av vedleggets ti viktigste vurderinger, mens det for nærmere forklaringer og begrunnelser vises til vedleggets påfølgende avsnitt.

#### Vedleggets oppsummerende 10 punkter:

1. Eiendomspriser påvirker låneetterspørselen, og tilbudssiden i kredittmarkedet kan innvirke på eiendomsprisene. Den mest sentrale virkningen – kausale retningen – går fra eiendomspriser til kredittetterspørsel.
2. Eiendoms- og boligprisnivået synes i hovedtrekk å kunne forklares med fundamentale drivkrefter, som inntekter, rentenivå og samlet tilbud. Det fremkommer ikke sterke empiriske holdepunkter for en omfattende «prisboble» i boligmarkedet.
3. Selv om eiendomsprisene lar seg forklare med grunnleggende faktorer, kan prisnivået i press-regioner likevel være problematisk høyt, i den forstand at normalinntektshusholdninger har liten tilgang til slike markeder. Analyser indikerer at prisnivået i hovedstadsområdet i denne betydningen har blitt problematisk høyt.
4. Blir prisnivåene i storbyene problematisk høye, kan dette svekke den samlede produktivitetsveksten i en økonomi. Det skyldes at såkalte agglomerasjonsgevinster blir svakere. Slike gevinster ble inngående drøftet av produktivitetskommisjonen, og oppstår blant annet ved at i de største arbeidsmarkedene blir arbeidskraften særlig godt avstemt med arbeidsmarkedets behov. Men dersom eksempelvis yngre talenter, som i utgangspunktet har lavere avlønning, ikke får tilgang til storbyenes boligmarkeder, kan det svekke koblingen mellom ferdigheter og behov i arbeidsmarkedet. Ideer og løsninger som ellers ville oppstått, utvikles ikke.
5. Høye eiendomspriser bidrar til høye gjeldsnivåer, og dermed til økt risiko for finansiell ustabilitet, men problemstillingen strekker seg altså utover dette. Med problematisk høye prisnivåer som svekker produktivitetsveksten, så dempes også den samlede velstandsutviklingen i samfunnet. I tillegg kan det bidra til en vesentlig skjevare formuesfordeling.
6. Selv om etterspørselsfaktorer som rente og inntekt sterkt påvirker eiendomsprisene på kort og mellomlang sikt, blir prisutviklingen på lang sikt bestemt av tilbudssiden i eiendomsmarkedene. Dersom de ulike innsatsfaktorene som inngår i utviklingen av boliger over tid kan fremstilles like fleksibelt som innsatsfaktorene bak andre varer og tjenester, og produktivitetsutviklingen i byggenæringen følger noenlunde veksten i produktiviteten i resten av samfunnet, vil vi vente at boligprisene over tid vokser om lag i takt med konsumprisene.
7. Boligprisene deflatert med konsumprisene, altså realboligprisene, har imidlertid vokst gjennom flere tiår. Forklaringen på dette må søkes på tilbudssiden, og to faktorer bør trolig vektlegges: svak produktivitetsutvikling i byggebransjen og en langsiktig økende betydning av tomteknapphet i sentrale områder med stigende befolkningskonsentrasjon. De sterke prisforskjellene mellom pressregionene og andre deler av landet taler for at tomteknappheten er den mest sentrale forklaringsfaktoren.

8. Hvis det er særlig den sterke veksten i eiendomsprisene i pressregionene som bidrar til sterk gjeldsvekst, med problematisk høy gjeldsbelastning i store husholdningsgrupper, så bør hovedtiltakene rettes mot tilbudssiden i disse eiendoms- og boligmarkedene. En slik strukturell utfordring kan ikke løses gjennom regulering av utlånspraksisen i bankene. Hvis pressområdenes fremvekst drives av agglomerasjonsgevinstene, så er det heller neppe samfunnsøkonomisk ønskelig å søke å stoppe utviklingen.
9. Det er naturlige grenser for fortettingen i pressregionene, og trolig heller ikke ønskelig med en fullstendig fortetting. Pressregionene kan imidlertid gjøres funksjonelt sett større gjennom infrastrukturutvikling – kort sagt gjennom å frembringe reduksjoner i reisetid ved forsterket satsing på effektive kollektivtilbud som skaper større bolig- og arbeidsmarkeder. Det er således ikke bare boliger som skal bygges, men også sentralitet.
10. Finans Norge har gjennomgående vurdert at utlånsreguleringen i hovedsak virker etter sin hensikt, blant annet fordi den er tidsavgrenset og ettersom fleksibilitetskvoter demper uønskede og utilsiktede virkninger. Reguleringen er nå gjenstand for en fornyet vurdering, og den bør ses i sammenheng med en lang rekke andre økonomisk-politiske tiltak. Reguleringen av utlånspraksis kan ikke løse den strukturelle utfordringen som har sitt opphav i boligmarkedet og som slår inn i husholdningenes låneetterspørsel.

## 2. Sammenhengen mellom eiendomspriser og kreditt

Eiendomspriser og gjeld, og ikke minst den nære sammenhengen mellom de to størrelsene, har stor betydning for utsiktene for finansiell stabilitet. Især vurderes en høy gjeldsbelastning i husholdningene å utgjøre en alvorlig sårbarhet, og også markedet for næringseiendom betraktes av norske myndigheter som en sentral risikokilde.

Erfaringer fra både Norge og andre land tilsier over tid en klar sammenheng mellom eiendomspriser, private aktørers gjeldsbelastning og bankenes utlånstap. Et tilbakeslag i det generelle aktivitetsnivået vil normalt bli forsterket dersom det sammenfaller med i utgangspunktet høy finansiell sårbarhet. Slike vekselvirkninger mellom formuespriser, kreditt og økonomisk aktivitet – omtalt som en finansiell akselerator – har i lang tid stått sentralt i den makroøkonomiske forskningslitteraturen. Norske myndigheters vurdering av systemrisiko, og særlig husholdningenes gjeldsbelastning som kilde til slik risiko, har dessuten motivert flere regulatoriske tiltak, i hovedsak rettet mot bankene.

Med vekselvirkninger mellom eiendomspriser og kreditt menes her kombinasjonen av to effekter: (i) endringer i eiendomspriser som påvirker det realiserede kredittvolumet og (ii) skift i bankadferd som påvirker eiendomsprisene, det vil si endringer i lånetilbudet for samme kundekredittverdighet. For at sistnevnte kanal skal ha en klar makroøkonomisk effekt, må skiftet i utlånspraksis for uendret kundekredittverdighet ha en viss signifikans og omfatte en ikke uvesentlig del av utlånsmarkedet. Effektene av en slik mekanisme bør ikke neglisjeres, men det er den førstnevnte kanalen, det vil si virkningen fra eiendomspriser til låneetterspørsel, som trolig utgjør den sterkeste og mest generelle kausale effekten, og den kan eksemplifiseres med utgangspunkt i boligprisene.

Et skift i boligprisene som forklarer endringer i kredittvolumet inneholder mekanismer som ventes å virke til enhver tid. Virkningen fra boligpriser til låneetterspørsel går både via omsetning av brukte og nye boliger og gjennom refinansiering av eksisterende boliglån.<sup>6</sup> Refinansieringskanalen kan innebære

---

<sup>6</sup> For en mer detaljert redegjørelse vises det til D.H. Jacobsen og B. Naug (2004): «[Hva påvirker gjeldsveksten i husholdningene?](#)» Penger og kreditt, nr. 2/2004, Norges Bank.

at et låneopptak benyttes til boligkjøp, eksempelvis foreldre som bistår sine voksne barn, og således kan refinansiering bidra til ytterligere vekst i boligprisene. En slik effekt initieres imidlertid ikke av et skift i bankadferd, det er bare kredittmarkedet som muliggjør en tilpasning hvor for eksempel en boligprisøkning kan bli forsterket, og mekanismen verken medfører eller forutsetter endret utlånspraksis.

Med eiendomsprisene som en sentral drivkraft for låneetterspørselen, innebærer dette at drivkreftene for eiendomsprisutviklingen i stor utstrekning også forklarer utviklingen i kredittvolumet. De makroøkonomiske forklaringsfaktorene er således i hovedsak de samme, og eksempelvis vil utviklingen i både realrente etter skatt og realdisponibel inntekt per innbygger være sentrale og simultane drivere for både boligprisene og samlet gjeld i husholdningene.

I dette notatet blir ikke prisene på næringseiendom og foretakenes gjeld nærmere omtalt. Hovedoppmerksomheten rettes mot husholdningsgjelden og boligmarkedet, blant annet som følge av hva norske myndigheter anser som den alvorligste finansielle sårbarheten, men også fordi store ubalanser her kan gi betydelige samfunnsøkonomiske ringvirkninger utover risikoen i det finansielle systemet.

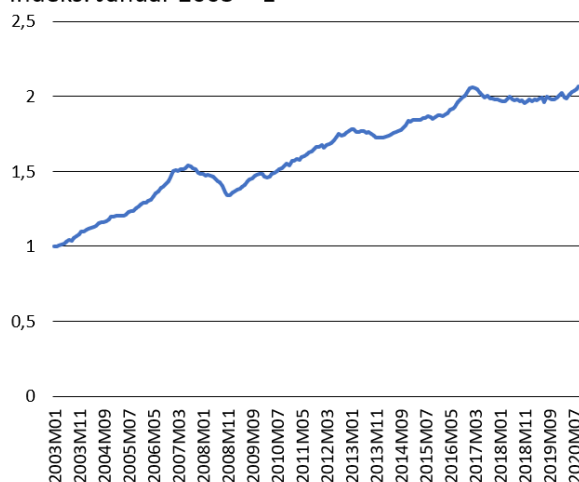
### 3. Utviklingen i eiendomspriser og gjeld

#### *Boligpriser og husholdningsgjeld*

Til tross for en sterk oppgang over lang tid, har realboligprisene, for landet sett under ett, gjennom de siste 3½ årene vært kjennetegnet av stabilitet. Realboligprisene har i år, etter nedgangen i rentenivået, tatt seg noe opp, og er nå om lag på samme nivå som tidlig i 2017, se figur 1.

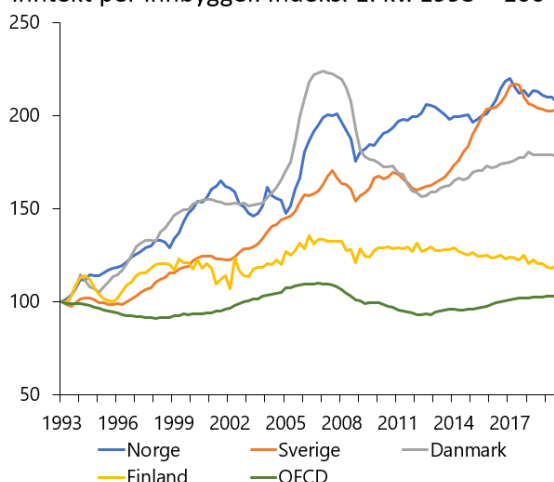
**Figur 1** Realboligpris.

Indeks. Januar 2003 = 1



Kilde: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no og Statistisk sentralbyrå

**Figur 2** Boligpris deflatert med disponibel inntekt per innbygger. Indeks. 1. kv. 1993 = 100



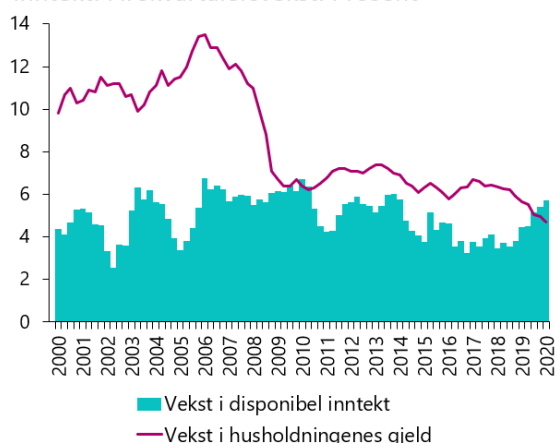
Kilde: Finanstilsynet

Når boligprisene deflateres med disponibel inntekt per innbygger, jf. figur 2, er prisnivået på et høyt nivå sammenliknet med nivået i en rekke andre økonomier, men fortsatt lavere enn nivået i begynnelsen av 2017. Over tid kan det være en nokså stabil sammenheng mellom boligpris- og inntektsnivået, og en langvarig stigning i dette forholdstallet må blant annet ses på bakgrunn av et langvarig fall i normalrentenivået, demografiske endringer og virkemåten til boligmarkedets

tilbudside. Drivkreftene for endringer i normalrenten påkrever en selvstendig drøfting, og de blir derfor ikke nærmere vurdert her.

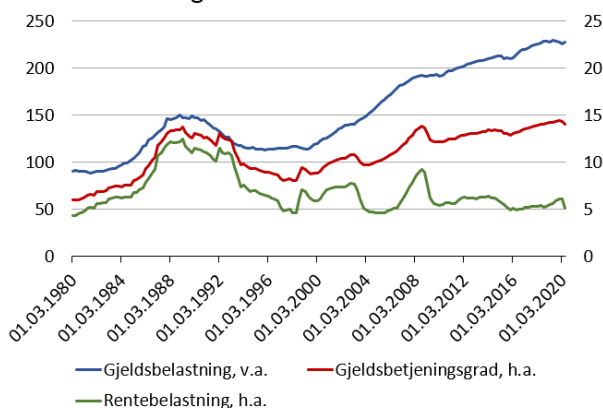
Som det fremkommer av figur 3, har gjeldsveksten i husholdningene kommet ned mot og tidvis noe under veksten i disponibel inntekt. Gjeldsbelastningen i husholdningene har dermed blitt stabilisert, og den vil avta mer markert dersom inntektsveksten over en lengre periode overstiger gjeldsveksten. Den samlede gjeldsbelastningen for husholdningene var i andre kvartal i år om lag 228 prosent, hvilket utgjør et høyt nivå historisk sett, men likevel litt lavere enn for ett år siden, jf. figur 4. En høy gjeldsbelastning gjør husholdningene mer sårbare overfor renteøkninger, men som det fremkommer av figur 4 har den langvarige rentenedgangen bidratt til å stabilisere og periodevis trekke ned rentebelastningen.

**Figur 3** Husholdningenes gjeld og disponible inntekt. Firekvartalersvekst. Prosent



Kilde: Finanstilsynet

**Figur 4** Husholdningenes gjelds- og rentebelastning.\* Prosent



\*Gjeldsbelastning er lånegjeld som andel av disponibel inntekt. Rentebelastning er renteutgifter som andel av disponibel inntekt og renteutgifter.  
Kilde: Norges Bank

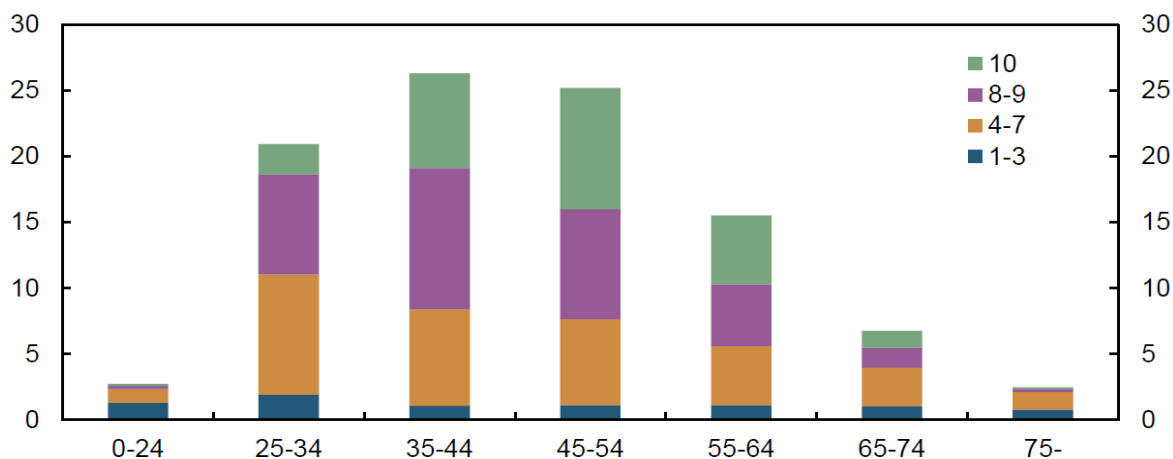
Den aggregerte gjeldsbelastningen i husholdningene gir imidlertid ingen informasjon om fordelingen av gjeld over ulike husholdningsgrupper. Analyser utført i Norges Bank, med utgangspunkt i mikrodata for norske husholdninger, viser at gjelden økte betydelig i alle aldersgrupper på 2000-tallet.<sup>7</sup> Samtidig forskjøv den totale gjelden seg fra yngre til eldre husholdninger. Det skyldes både at gjennomsnittlig gjeld i sistnevnte gruppe økte og fordi antall husholdninger i den eldre gruppen vokste kraftig.

Sett i forhold til disponibel inntekt økte gjelden særdeles kraftig i det første tiåret etter årtusenskiftet, jf. figurene 3 og 4. Det har bidratt til at, på tross av fallende og lave renter, er husholdningenes gjeldsbetjeningsgrad, det vil si andelen av inntekten som benyttes til å betjene *både* renter og avdrag, på et høyt og nær samme nivå som før både finanskrisen og bankkrisen, se figur 4. Det gir økt sårbarhet for både renteøkninger og inntektsbortfall.

På den annen side illustrerer også Norges Bank-analysene at hovedtyngden av gjelden holdes av husholdninger i de midtre og øvre inntektsdesilene, jf. figur 5. Til sammen holdes nær 60 prosent av gjelden av husholdninger i de tre øverste inntektsdesilene.

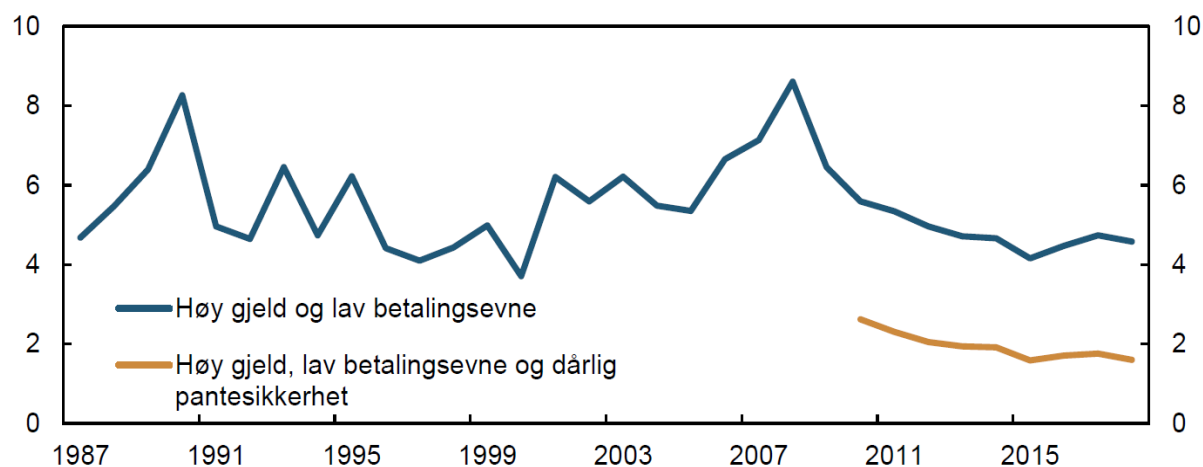
<sup>7</sup> Se eksempelvis Norges Banks rapport [Finansiell stabilitet 2014 og senere tilsvarende rapporter](#).

**Figur 5** Fordeling av gjeld etter inntekt etter skatt-desiler og alder på hovedinntektstaker. Prosent av samlet gjeld. 2018



Kilde: Norges Bank

**Figur 6** Andel gjeld holdt av risikoutsatte husholdninger. Prosent. 1987 – 2018



Kilde: Norges Bank

Over tid har dessuten den marginen (bufferen) som husholdningene har igjen av inntekten etter å ha betalt skatt, renter og alminnelige forbruksutgifter, økt betydelig. Husholdninger med høy gjeld i forhold til bruttoinntekt, lav betalingsevne og dårlig pantesikkerhet antas av Norges Bank å ha begrenset mulighet til å kunne håndtere eventuelle økninger i renter, fall i inntekter eller reduserte boligverdier. Kredittrisikoen knyttet til gjelden i denne gruppen vurderes derfor til å være særlig høy. Andelen gjeld i slike risikoutsatte husholdninger har vært under 2 prosent siden 2013, se figur 6.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Særlig risikoutsatte husholdninger blir av Norges Bank definert som de som både har (1) høyt gjeldsnivå - gjeld over fem ganger brutto inntekt, (2) lav betalingsevne - husholdninger med mindre enn én månedslønn på årlig basis etter at skatt, renter og alminnelige forbruksutgifter er betalt og (3) dårlig pantesikkerhet - husholdninger med nettogjeld (gjeld fratrukket bankinnskudd) som overstiger markedsverdien på boligen.

Forbrukslån utgjør kun om lag 3 prosent av husholdningenes samlede gjeld. Etter en periode med sterk vekst har det inntruffet et betydelig omslag de siste par årene, og ved utgangen av første kvartal i år var omfanget av forbrukslån til norske kunder, i de foretakene som inngår i tilsynets kartlegging, nesten 10 prosent lavere enn året før.

Gjeldsregisterinformasjon viser at mange har litt forbruksgjeld, mens klart færre har store lån. Høye renter på slike lån bidrar til at rentebelastningen er høy for de med større forbrukslån. Denne gruppen er utsatt, og omfanget av misligholdte forbrukslån har i senere tid økt. Den videre utviklingen i opptaket av forbrukslån, omfanget av mislighold og tap samt prisene på salg av misligholdte porteføljer vil trolig ha en sentral betydning for forbrukslånsbankenes inntjening fremover.

#### 4. Lar boligprisnivået seg forklare?

Gjeldsutviklingen i husholdningene må ses på bakgrunn av den langvarige oppgangen i boligprisene. Den markerte prisveksten siden begynnelsen av 1990-årene har tidvis blitt avbrutt av prisfall, men den positive trenden har over tid vært sterk. En markert oppgang i formuespriser kan bidra til selvforsterkende forventningsmekanismer, der prisvekst drives av forventet prisvekst, og hvor prisveksten virker tilbake på forventningene.

Det har blitt anført at blant annet utviklingen i boligprisene noe forut for finanskrisen, og også i hovedstadsregionen i 2016, kan være perioder der boliggetterspørselen tar seg opp som følge av en utbredt oppfatning om videre prisvekst. Mange boligkjøp kan da bli avgjort av forventninger om at det er «billigere å kjøpe i dag enn i morgen» og at det er kapital-gevinster å høste tilnærmet uten risiko. Utbredte forventninger om høyere priser i morgen kan altså bidra til å presse prisene opp i dag, slik at forventningene til dels blir selv-oppfyllende. Erfaring tilsier at en slik prisvekst ikke er bærekraftig, for boblen vil før eller senere sprekke, og fallhøyden kan da bli betydelig. Prisbobler skaper en særskilt risiko.

Nasjonalt senter for boligmarkedsforskning ved OsloMet har utviklet en modell for vurdering av hvorvidt boligprisene samsvarer med fundamentale forklaringsfaktorer ([Bubble Index](#)). De grunnleggerne driverne er her realrente etter skatt, realdisponibel inntekt per innbygger og boligmasse per innbygger. I første kvartal i år var boligprisene nær 10 prosent høyere enn fundamentalnivået, se figur 7 nedenfor.

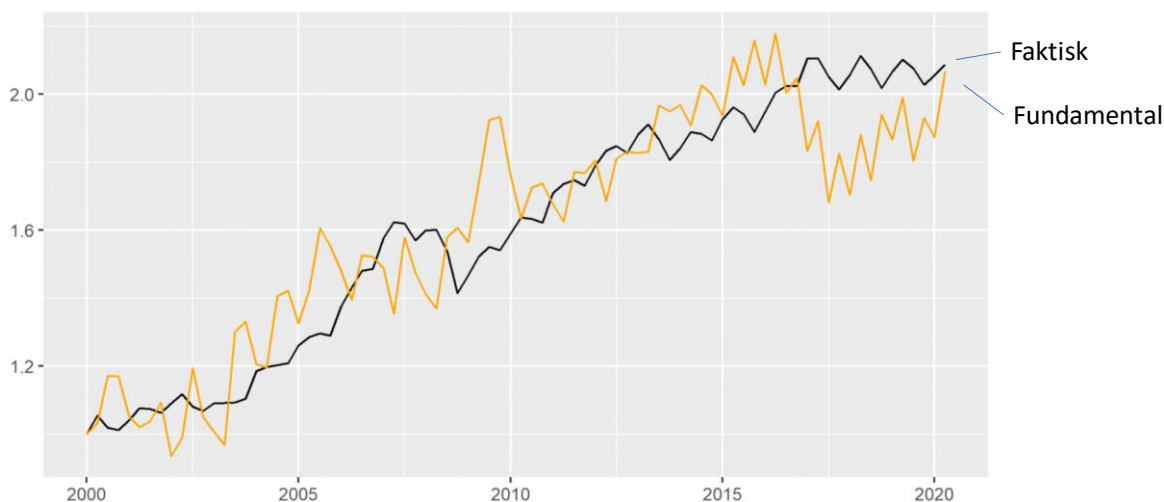
Imidlertid har rentenedgangen våren 2020 hevet den beregnede fundamentalverdien, og i andre kvartal var det godt samsvar mellom faktisk og anslått fundamentalpris. I likevekts-modellen vil et rentefall på ett prosentpoeng gi en økning i fundamentalverdien på 13,8 prosent, alt annet likt.<sup>9</sup> Slike beregninger må, især for hvert enkeltkvartal, tolkes med stor varsomhet. Analysen gir like fullt en sterk indikasjon på at det meste av boligprisutviklingen over tid kan forklares med utviklingen i de fundamentale forklaringsfaktorene.

Selv om en eiendomsprisindeks i hovedsak eller fullt lar seg forklare av grunnleggende faktorer, er dette naturligvis ingen garanti for at prisene ikke kan falle, ettersom en nedgang kan bli drevet av en svakere utvikling i de fundamentale drivkreftene. Det er likevel stor forskjell på om prisnivået hviler på grunnleggende forklaringsfaktorer eller om det er utstrakt forventningsdrevet. Både fallhøyde og risiko vil generelt være langt høyere i sistnevnte tilfelle.

---

<sup>9</sup> For modelldokumentasjon, se A.K. Anundsen (2019): «Detecting Imbalances in House Prices: What Goes Up Must Come Down?» *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 121(4), s. 1587-1619.

**Figur 7** Faktisk boligpris og beregnet fundamentalpris. 1. kv. 2000 – 2. kv. 2020  
Indekser = 100 i 1. kv. 2000



Kilde: Nasjonalt senter for boligmarkedsforskning ved OsloMet

## 5. Er boligprisene problematisk høye?

Kapitteloverskriftens problemstilling skiller seg noe fra spørsmålet om boligprisene kan forklares av fundamentale drivere. Problemstillingen er bredere, den griper inn i samfunnets formuesfordeling og har i ytterste konsekvens betydning for samlet produktivitetsvekst i en økonomi, slik at samfunnets langsiktige velstandsnivå påvirkes. Dette skyldes virkemåten til *både* arbeidsmarkedet og boligmarkedet, og det må ikke tapes av syne at de to markedene fungerer i et tett samspill.<sup>10</sup>

Med koronakrisen har det blitt trukket frem at hjemmekontorer, i det minste i avgrensede perioder, kan bidra til økt produktivitet, kanskje særlig for oppgaver som primært påkrevder konsentrasjon. Like fullt indikerer en omfattende forskningslitteratur at til tross for en teknologisk utvikling som kan dempe viktigheten og betydningen av fysisk nærhet for utveksling av informasjon, er det like fullt agglomerasjonsgevinster i en moderne økonomi.<sup>11</sup> Det har endog blitt anført at en kunnskapsintensiv økonomi består av utnyttelse av agglomerasjonsgevinster.

De gevinstene det dreier seg om er enkelt sagt fordelene som høstes av de positive samspillseffektene mellom produktivitet og befolkningstetthet, og virkningene har blitt vektlagt som drivkraft for fremveksten av byer og næringsklynger.<sup>12</sup> De sentrale stikkordene er kobling, deling og læring, og hvor akkumulasjon av samlet kunnskapskapital ser ut til spille en spesielt viktig rolle for produktivitetsutvikling.

For verdens storbyer har det imidlertid blitt trukket fram at svært høye prisnivåer kan svekke produktivitetsutviklingen. Arv og kapitalinntekter, og ikke minst høye lønninger for enkelte husholdningsgrupper, understøtter og driver i utstrakt grad storbyenes prisnivåer, mens yngre og

<sup>10</sup> Dette ble blant annet nærmere drøftet av produktivitetskommissjonen i NOU 2015: 1.

<sup>11</sup> Jf. eksempelvis S.S. Rosenthal og W.C. Strange (2008): «Agglomeration and Hours Worked», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 90(1), s. 105-118.

<sup>12</sup> Se for eksempel G. Duranton og D. Puga, Diego (2014) «The Growth of Cities», *Handbook of Economic Growth*, 1. utgave, vol.2, s 781-853. Ny litteratur om byens betydning viser at det er en sterk sammenheng mellom produktivitet og urbanisering.

nyutdannede med (i utgangspunktet) lavere inntekter ikke får den samme tilgangen til disse byenes boligmarkeder. Med manglende tilgang til byenes boligmarkeder kan også tilgangen til byenes arbeidsmarkeder bli svakere. Den avgjørende koblingen mellom arbeidsmarkedets behov og ferdigheter, matchingen mellom kapital og ideer/talenter, kan svekkes. Nettverksgevinstene blir da ikke tilstrekkelig realisert.

Det kan argumenteres for at byenes randsoner og omkringliggende regioner vil ha lavere prisnivåer, slik at boligmarkedene her kan støtte opp under byenes arbeidsmarkeder, men også lang reisetid vil (på ulike måter) kunne medføre svakere produktivitet. Storbyenes utvikling og vekst kan altså passere et vippepunkt som innebærer at samlet produktivitetsvekst blir lavere. For en liten, åpen økonomi som den norske, er produktivitetsvekst i hovedsak et spørsmål om teknologiadopsjon fra utlandet, men på visse områder kan også norske virksomheter lede an. Uansett er det et spørsmål om å være nær koblet til den globale teknologifronten. Slike koblinger er naturligvis ikke begrenset til byene, og gode løsninger og nye ideer vil oppstå i alle deler av landet, men forskningen peker likevel i retning av at byene fyller en særskilt rolle for hele økonomien og samfunnet sett under ett.

For å vurdere en slik problemstilling er det nyttig å ta utgangspunkt i indikatorer som måler normalinntektshusholdningenes tilgang til og valgfrihet i de ulike lokale boligmarkedene. Eiendomsverdi har utviklet to indikatorer som kaster lys over denne problemstillingen, og som omtales som henholdsvis sykepleierindeksen og familieindeksen.

Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av de omsatte boligene en singel sykepleier har råd til å kjøpe, og den er utarbeidet for både landet som helhet og noen utvalgte byer. Eiendomsverdi vurderer tilnærmingen som egnet ettersom sykepleierinntekten er representativ over tid og lite konjunkturavhengig.<sup>13</sup> Rente, inntekt, skatt og boligpriser er de viktigste komponentene i indeksen, og ingen av disse størrelsene ligger fast over tid.<sup>14</sup> Det betyr at en stabil indeks, i en periode der boligprisene har økt, impliserer at betjenings-evnen for boliglånet (lånekapasitet definert av boliglånsforskriften) har økt like mye som boligprisene, eksempelvis som følge av lønnsvekst eller rentenedgang eller begge deler.

Dersom sykepleierens betalingsevne strekker til for en meget høy andel av de omsatte boligene i et gitt område, indikerer det et relativt sett lavt boligprisivå. Og motsatt, dersom kjøpekraften ikke strekker til for noen av boligene, vurderes prisnivået til å være problematisk høyt.

Over tid har sykepleierens boligbudsjett økt betydelig som følge av både lønnsvekst og et redusert rentenivå. Indeksen viser at en singel sykepleier kunne kjøpt i underkant av 35 prosent av alle omsatte boliger i Norge i fjor, jf. figur 8. Boligbudsjettet økte altså noe mer enn boligprisene i 2019, og det er lønnsveksten som har trukket det opp.<sup>15</sup> I år har bolig-prisene økt mens boligbudsjettet har vært

---

<sup>13</sup> Tilnærmingen kunne naturligvis også blitt basert på andre representative yrker med normalinntekt.

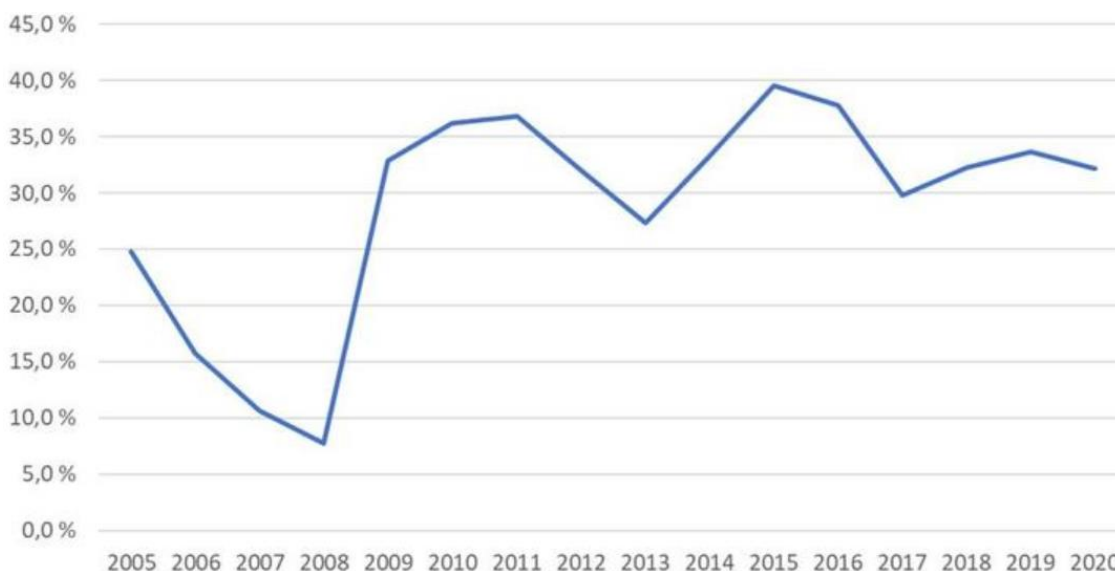
<sup>14</sup> I beregningen av sykepleierens boliglånsbetjeningssevne tas det utgangspunkt i yrkets gjennomsnittlige bruttolønn fratrukket skatt, normale husholdningskostnader og andre faste kostnader. SIFOs referanse-budsjett blir tillagt en buffer på 60 prosent, og i tillegg forutsettes et studielån på 200 000 kroner. Betjeningsevnen utmåles dessuten mot en renteøkning på 5 prosentenheter, jf. boliglånsforskriftens krav, og det forutsettes 30 års nedbetalingstid for boliglånet. Analysen forenkles ved at det ses bort fra kravet til maksimal belåningsgrad (egenkapital), og det forutsettes således fullt ut lånefinansierte boligkjøp.

<sup>15</sup> Sykepleierens boligbudsjett har i senere tid vært upåvirket av renteendringer. Det skyldes at med sykepleierens inntektsnivå er gjeldsgradsrestriksjonen (på 5 ganger brutto inntekt) en sterkere begrensning enn effekten av gjeldende rentenivå tillagt en økning på 5 prosentenheter. For sykepleierens 2019-inntekt må renten overstige 3 prosent (8 prosent i stresstesten) for at dette skal utgjøre den bindende restriksjonen.



stabil, slik at indeksen har avtatt noe.

**Figur 8** Sykepleierindeksen, hele landet, 2005 –2020



Kilde: Eiendomsverdi

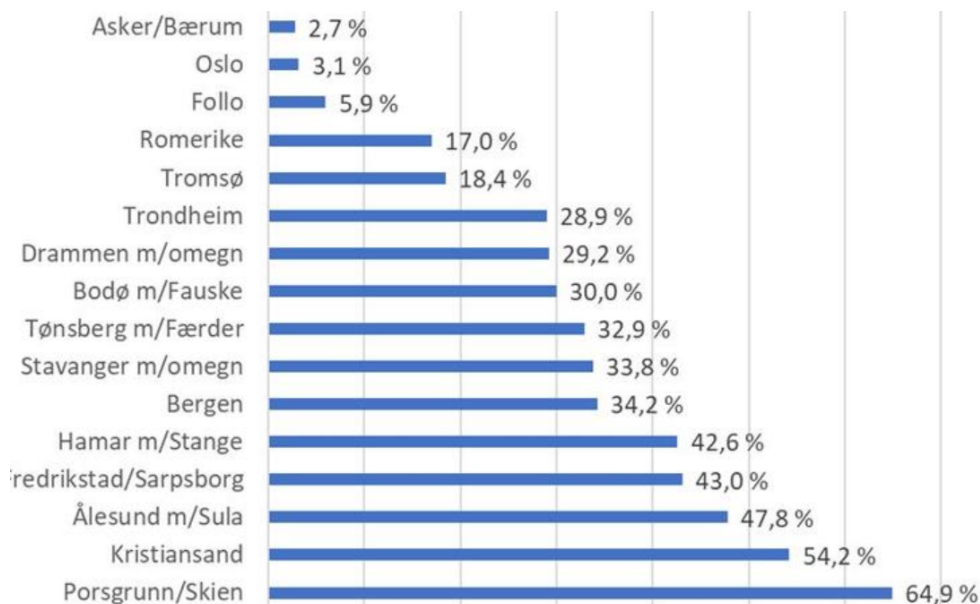
Figur 8 viser dessuten – med utgangspunkt i denne indeksen – at boligprisene, for landet som helhet, var på et høyt nivå i forkant av finanskrisen, mens indeksen fra og med om lag 2011 har vært nokså stabil og i hovedsak mellom 30 og 40 prosent. Tilgang til, grovt sett, en tredjedel av markedet antyder at en representativ énpersonshusholdning har vesentlig valgfrihet i det norske boligmarkedet. Dessuten er indeksens stabilitet etter finanskrisen i seg selv en indikasjon på at renteendringer og lønnsvekst forklarer mye eller det meste av boligprisutviklingen i denne perioden.

Når denne indeksen brytes ned på regioner, fremkommer imidlertid sterke nivåforskjeller, se figur 9. I Oslo og Akershus er sykepleierindeksen lavest, hvilket avspeiler hovedstads-regionens høye prisnivå. I Oslo kunne en singel sykepleier kjøpe 3 av 100 boliger, mens i eksempelvis Bergen strakk kjøpekraften til for hele 34 av 100 boliger.

En svakhet ved sykepleierindeksen er at den kun måler situasjonen for en énpersons-husholdning, og Eiendomsverdi har derfor også utviklet familieindeksen. I denne indeksen består husholdningen av en sykepleier, en lærer og deres to barn, og det påføres et krav til boligstørrelse, den må være på minst 100 kvadratmeter.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> På ny utelates kravet til maksimal belåningsgrad fra analysen (det ses bort fra egenkapital / annen formue). I utmålingen av betjeningsevnen skal alle relevante utgifter beregnes, og disse er høyere enn for den single sykepleieren. Familien har en bil, et barn i barnehage og et barn i skolefritidsordning, 400 000 i studielån og mottar barnetrygd. Referansebudsjettet (SIFO) tillegges nå en buffer på 40 prosent. I beregningen blir som før gjeldende boliglånsrente økt med 5 prosentenheter og boliglånet skal nedbetales over 30 år.

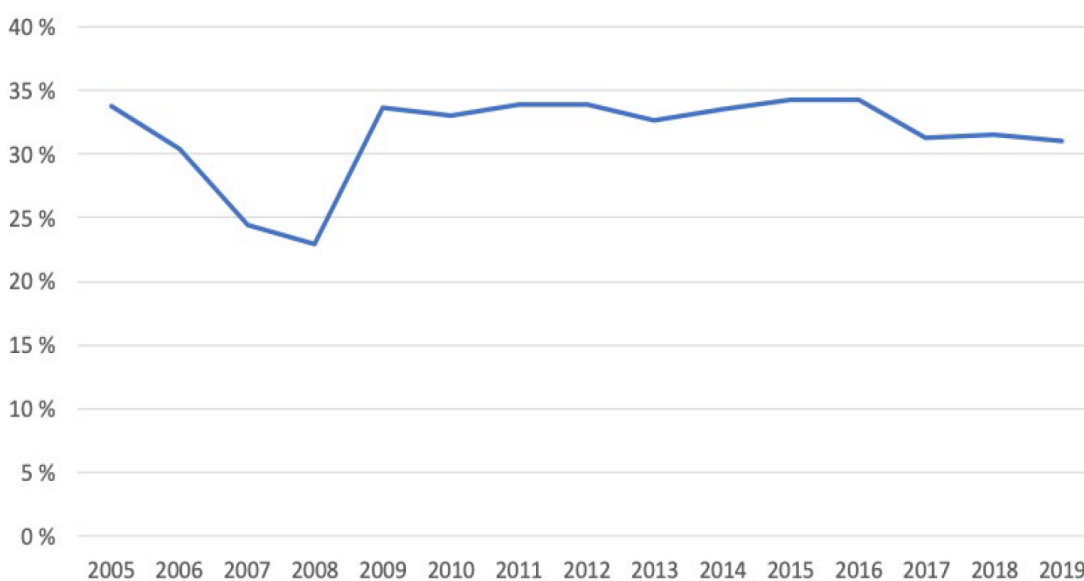
**Figur 9** Sykepleierindeksen, utvalgte områder, 2020



Kilde: Eiendomsverdi

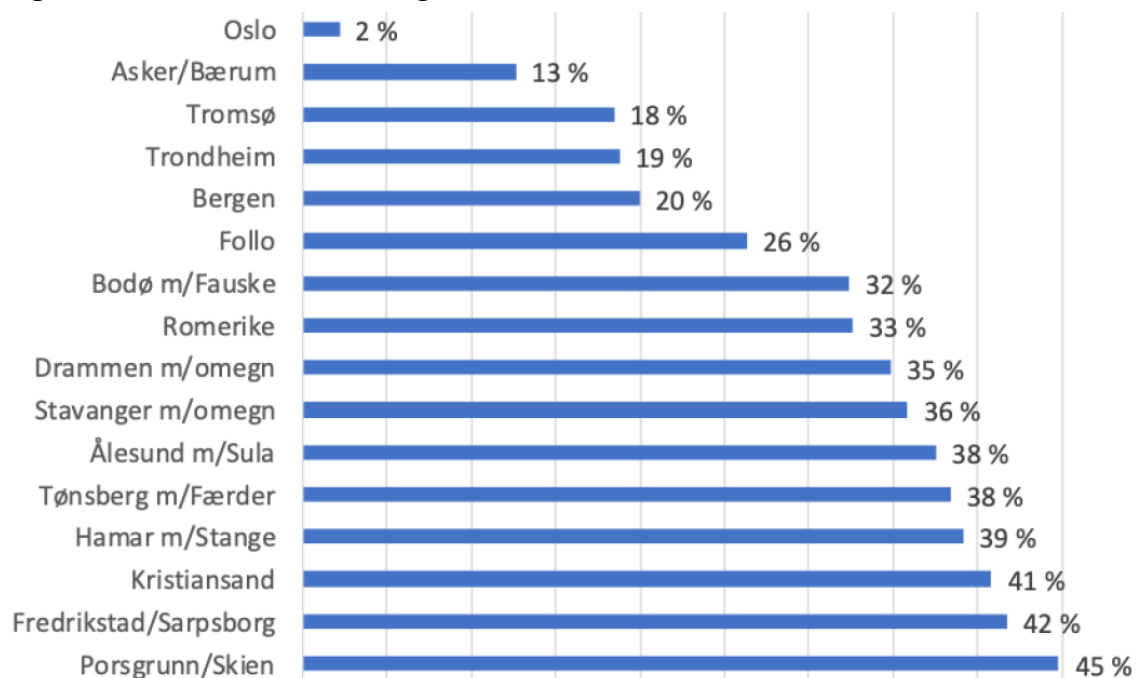
Figur 10 nedenfor viser utviklingen i familieindeksen. Igjen illustreres en nokså lav indeks-verdi i forkant av finanskrisen, som avspeiler et høyt boligprisnivå, og deretter høy grad av stabilitet på mellom 30 til 35 prosent, som indikerer at inntekts- og renteutvikling forklarer mye eller det meste av prisvariasjonen.

**Figur 10** Familieindeksen, hele landet, 2005 –2019



Kilde: Eiendomsverdi

**Figur 11** Familieindeksen, utvalgte områder, 2019

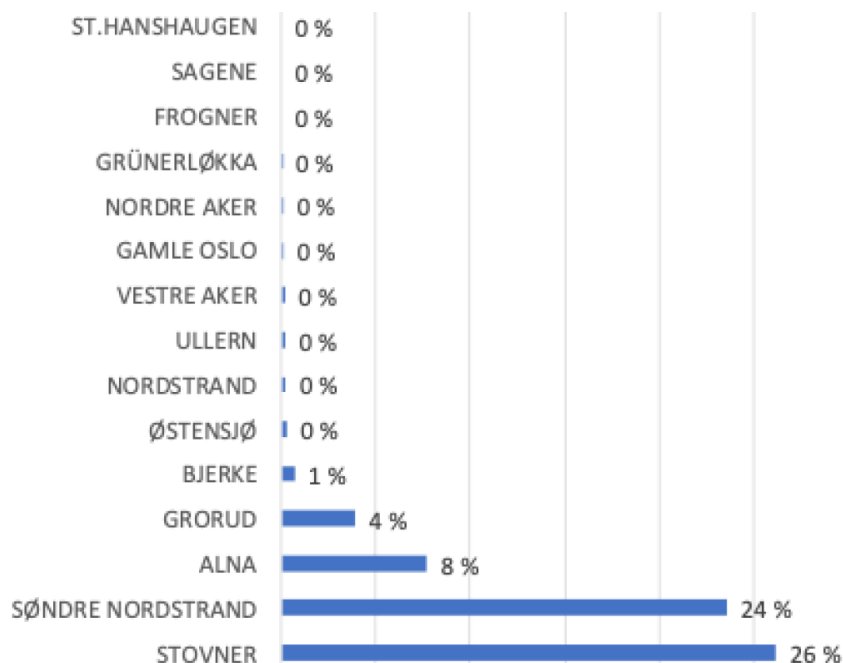


Kilde: Eiendomsverdi

Figur 11 tydeliggjør familieindeksen brutt ned på regioner for 2019, og det fremkommer her at kjøpekraften kun strekker til for 2 av 100 boliger i Oslo, mens valgfriheten er vesentlig større i andre deler av landet. Eiendomsverdi har konkludert med at det nærmest ikke er tilgang til familieboliger i Oslo for normalinntektsfamilier, uten annen formue eller bistand, og figur 12 nedenfor fremhever at denne tilgangen i så fall er begrenset til noen få bydeler.

Beregningene utført av Eiendomsverdi, fremvist ved figurene 8 til 12, illustrerer at i den utstrekning boligprisene kan anses å være problematisk høye, altså i den forstand at gruppene av husholdninger med normalinntekt har ytterst begrenset kjøpekraft og valgfrihet (en problemstilling som forsterkes av boliglånsforskriftens krav), så er dette primært en utfordring i hovedstadsområdet. Tilgangen til andre byers boligmarkeder varierer nokså mye, men Oslo skiller seg ut, og figur 12 med bydelsresultater er talende.

**Figur 12** Familieindeksen, bydeler i Oslo, 2019



Kilde: Eiendomsverdi

## 6. Hva kan bidra til en balansert gjeldsutvikling i husholdningene?

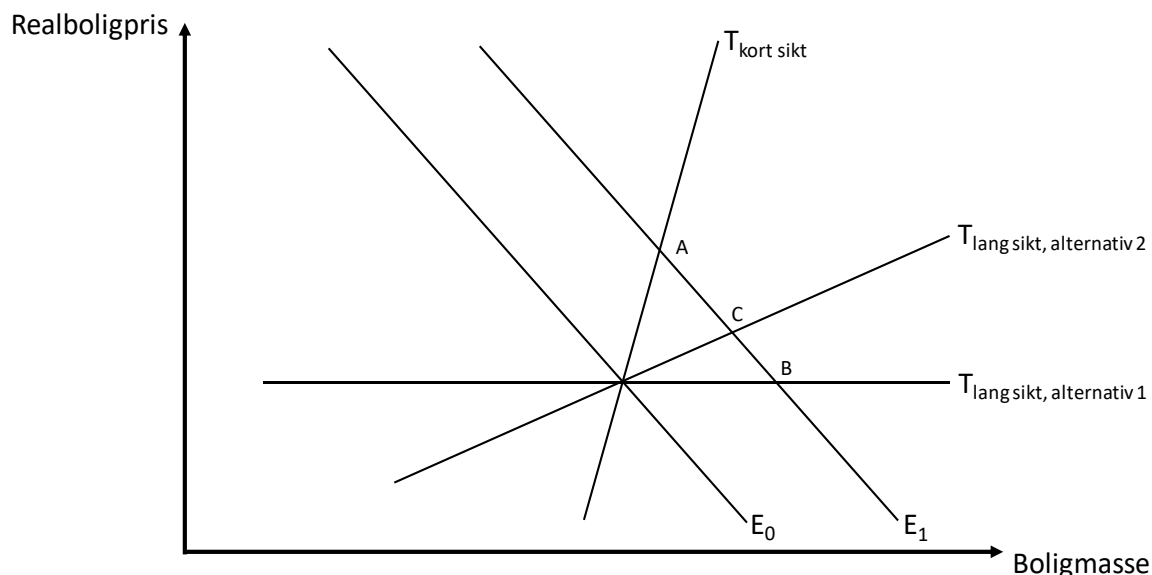
Hvis en legger til grunn at utviklingen i boligmarkedet er hoveddrivkraften for gjeldsveksten i husholdningene, så er det nærliggende å anta at også det sterkeste bidraget til en mer bærekraftig gjeldsutvikling må komme fra boligmarkedet. I en vurdering av politiske tiltak må en i så fall rette betydelig oppmerksomhet mot boligmarkedets virkemåte og strukturelle sammenhenger. Figur 13 nedenfor angir en forenklet illustrasjon av tilpasningen mellom etterspørsel og tilbud i boligmarkedet på kort og lang sikt, med to ytterst forskjellige utfall for det langsiktige prisnivået. Figuren benyttes for å tydeliggjøre en helt sentral problemstilling, som er avgjørende for den langsiktige boligprisutviklingen.

På kort sikt vil et positivt skift i boligetterspørselen generelt og i stor grad slå ut i høyere boligpriser, ettersom tilbudssiden i dette markedet ikke umiddelbart kan reagere på en klar endring i boligetterspørselen (som ikke er forventet av boligprodusentene).<sup>17</sup> Dette er illustrert med den nær vertikale og «kortsiktige» tilbudskurven i diagrammet i figur 13.

Over tid vil imidlertid tilbudssiden reagere og tilpasse seg endret etterspørsel. Når den langsiktige utviklingen i (real)boligprisene skal forklares, må altså tilbudssiden trekkes inn. Dette kan generelt omtales som virkemåten til boligmarkedets tilbudsside, eller mer presist den langsiktige, reelle marginalkostnaden: totalkostnaden ved å bygge én ekstra enhet bolig i en langsiktig likevektssituasjon.

<sup>17</sup> Jf. punkt A i diagrammet.

**Figur 13** Illustrasjon av tilpasning mellom etterspørsel og tilbud i boligmarkedet



I figuren er det tegnet inn to alternative langsiktige tilbudskurver. Forskjellen mellom de to er i praksis enorm, i den forstand at implikasjonene av hvert av alternativene er vidt forskjellige på lang sikt.

Dersom byggebransjen har en produktivitetsutvikling på linje med resten samfunnet, og tilgangen på innsatsfaktorer er om lag like fleksibel som for fremstillingen av andre varer og tjenester, så er det ikke grunn til å vente at boligprisene over tid skal øke mer enn (et vektet gjennomsnitt av) andre konsumpriser. Med andre ord skal den langsiktige realboligprisen da være konstant, og dette er angitt med den horisontale tilbudskurven i diagrammet (alternativ 1).<sup>18</sup>

Over tid må forholdet mellom gjennomsnittlig boligpris og den representative, reelle kostnaden ved å bygge én ekstra bolig være stabil, og gjennom flere tiår har realboligprisene økt. Det gir ikke støtte for at realgrensekostnaden ved boligbygging på sikt er konstant. Den langsiktige tilbudskurven synes altså å ha en positiv helning (alternativ 2) basert på norske data.<sup>19</sup>

Om det er grunn til å vente stabile eller stigende realboligpriser på lang sikt er imidlertid et omdiskutert tema, men problemstillingen er av stor betydning. Det er samtidig lite kontroversielt at en velfungerende tilbudsside er ønskelig, slik at veksten i realboligprisene dempes over tid.

Dersom en legger til grunn at langvarige økninger i realboligprisene kan skyldes strukturelle tilbudssidefaktorer, bør det også rettes større oppmerksomhet mot tiltak som kan endre disse for å dempe de samlede boligutviklingskostnadene («gjøre tilbudskurven mer flat»). Formålet er ikke nødvendigvis å søke å styre boligprisene som sådan, men å tilstrebe en mer balansert gjeldsvekst.

I en vurdering av særskilte, strukturelle trekk ved de samlede boligutviklingskostnadene, fremtrer to nokså åpenbare kandidater. Den ene naturlige forklaringsfaktoren er den svake produktivitetsutviklingen i byggenæringen over nokså lang tid, endog kjennetegnet av lengre perioder med en viss

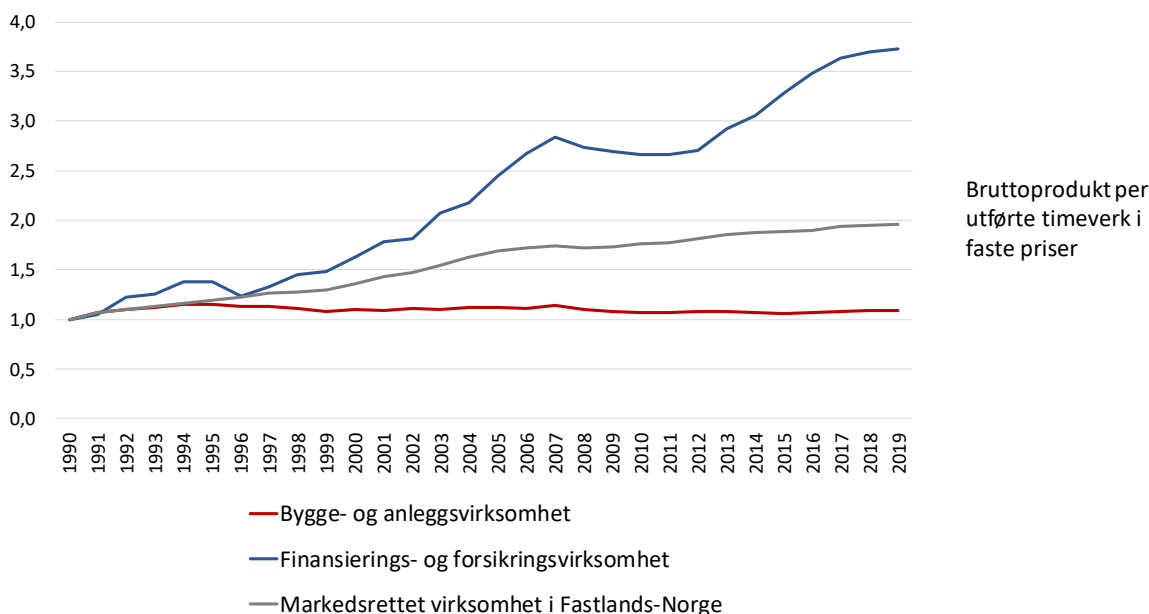
<sup>18</sup> Jf. punkt B i diagrammet.

<sup>19</sup> Jf. punkt C i diagrammet.

nedgang i produktiviteten, se figur 14 nedenfor.<sup>20</sup> Etter SSBs beregninger er produktivetsnivået i bygge- og anleggsnæringen nå noe lavere enn den var for 25 år siden.<sup>21</sup> Endringer i regulatoriske byggekrav kan i perioder ha medvirket til dette, og det er også pekt på blant annet virkningen av for komplekse verdikjeder, for liten utnyttelse av stordriftsfordeler og effekten av EØS-innvandring.

Den andre naturlige forklaringsfaktoren er den til enhver tid gitte knappheten på tomter i sentrale strøk.<sup>22</sup> Med en større andel av befolkningen konsentrert i slike områder over tid, vil også den relative betydningen av tomteknapphet, for summen av bygge- og tomte-kostnader, kunne være stigende på lang sikt. Med andre ord vil tomtekostnadene som andel av de totale boligutviklingskostnadene kunne øke over tid.

**Figur 14** Arbeidsproduktivitet. Indeks. 1990 = 1



Kilde: Statistisk sentralbyrå

I 2015 fremmet regjeringen en boligmarkedsstrategi, blant annet med visse tiltak for å tilstrebe økt produktivitet i byggenæringen og enkelte forenklinger i byggtekniske krav.<sup>23</sup> Det å løfte produktivetsveksten i en hel næring gjennom politiske tiltak er krevende, og det er heller ikke gitt at dette utgjør det aller viktigste tiltaket for å dempe boligprisveksten.

<sup>20</sup> Med en lønnsutvikling i byggenæringen som er om lag lik eller ikke betydelig lavere enn lønnsveksten i samfunnet for øvrig, for at bransjen over tid skal kunne tiltrekke seg arbeidskraft, må boligprodusentene, for en stabil overskuddsandel av bransjens verdiskaping på lang sikt, øke prisene mer enn prisene på andre varer og tjenester.

<sup>21</sup> En lavere arbeidsproduktivitet innebærer lavere produksjon/verdiskaping per utførte timeverk. En lavere produktivitet i 2019 enn i 1994 innebærer således mindre boligproduksjon for samme ressursinnsats.

<sup>22</sup> Tregheter i kommunal tilrettelegging, det vil si tomte regulering og -tilgang og utvikling av kommunal infrastruktur, påvirker naturligvis tomteprisene på kort og mellomlang sikt, men forklarer ikke langsiktig knapphet, som blir bestemt av kombinasjonen av befolkningstetthet og naturgitte forhold.

<sup>23</sup> Jf. regjeringens strategi for boligmarkedet fremlagt i [2015](#) og oppdatert versjon i [2018](#).

Svak produktivitetsutvikling og fordyrende byggetekniske krav må ventes å ha en nokså generell innvirkning på byggekostnadene, altså uten store geografiske forskjeller. Det er imidlertid sterke forskjeller i boligprisnivåene rundt om i landet. Det som da står tilbake som den trolig viktigste forklaringen, både hva gjelder vekst i og nivå på boligprisene, er den sterke kombinasjonen av befolkningstetthet og verdsetting av sentralitet, med tomteknapphet som underliggende driver, jf. vurderingen av Oslo-regionens prisnivå. Nær 90 prosent av befolkningen bor nå i byregioner, og siden midten av 1960-årene har nesten hele befolkningsveksten i Norge kommet i de store og mellomstore byregionene.<sup>24</sup>

Utviklingen i boligprisene antyder at betydningen av tomteknapphet og verdsetting av sentralitet kan ha blitt viktigere over tid, jf. figur 15 nedenfor, og i en vurdering av tiltak for å dempe langsiktig realboligprisvekst må de grunnleggende strukturelle drivkreftene belyses. Mens det i spredtbygde strøk generelt vil være rikelig tilgang på ledig areal som kan benyttes til boligbygging, der tomteprisene blir drevet av den alternative verdien bestemt av avkastningen av jord- og skogbruk og utmarksbruk, blir helt andre faktorer avgjørende i sentrale strøk og pressområder.

Med svært mange husholdningers tilknytning til byenes og pressområdenes arbeidsmarkeder påvirkes verdsettingen av det å bo sentralt fordi en sparer reisekostnader. Sistnevnte består av både den direkte transportkostnaden og ikke minst av tidskostnaden (reisetiden). En husholdning må typisk avveie høyere pris for en sentralt plassert bolig mot økt reisetid dersom en velger (et billigere) bosted lenger unna. Prisene på tomter vil da forenklet sett være lavest i pressområdets ytterste randsone og stige inn mot sentrene.<sup>25</sup> Reisetid kan i hovedsak anses som tapt fritid, og verdien av fritid kan avledes av arbeidsskapende inntekt. Med realinntektsvekst øker verdsettingen av fritid, og dermed innspar reisetid. Med andre ord vil inntektsveksten presse tomteprisene opp i sentrale strøk.

Reisetid til sentrum kan således betraktes som et mål på sentralitet, og figur 15 viser sammenhengen mellom reisetid og boligpriser i både 2003 og 2019.<sup>26</sup> Linjen for 2003 (gul farge) illustrerer høyere boligpriser jo kortere reisetiden er til sentrum, og i 2019 er sammenhengen klart forsterket. I denne perioden har altså verdsettingen av sentralitet økt, og den har dessuten økt kraftig. Prisveksten sentralt har vært større målt i både kroner og prosent. Med utgangspunkt i nominelle kvadratmeterpriser har veksten vært 203 prosent i de mest sentrale områdene mot 158 prosent i de minst sentrale områdene.

Til tross for at tomteknappheten i pressområdene er gitt, og en fortettingsprosess alltid vil nå en naturlig begrensning, er det likevel slik at sentralitet kan utvikles dersom det avgjørende for svært mange husholdninger er reisetid. Styrket tilrettelegging av tomter i og rundt pressområder samt utvikling av effektiv kollektivtransport kan i betydelig grad løfte sentraliteten og lette tilgangen til byenes arbeidsmarkeder. Med andre ord vil reduksjoner i reisetid gjøre byer funksjonelt større.

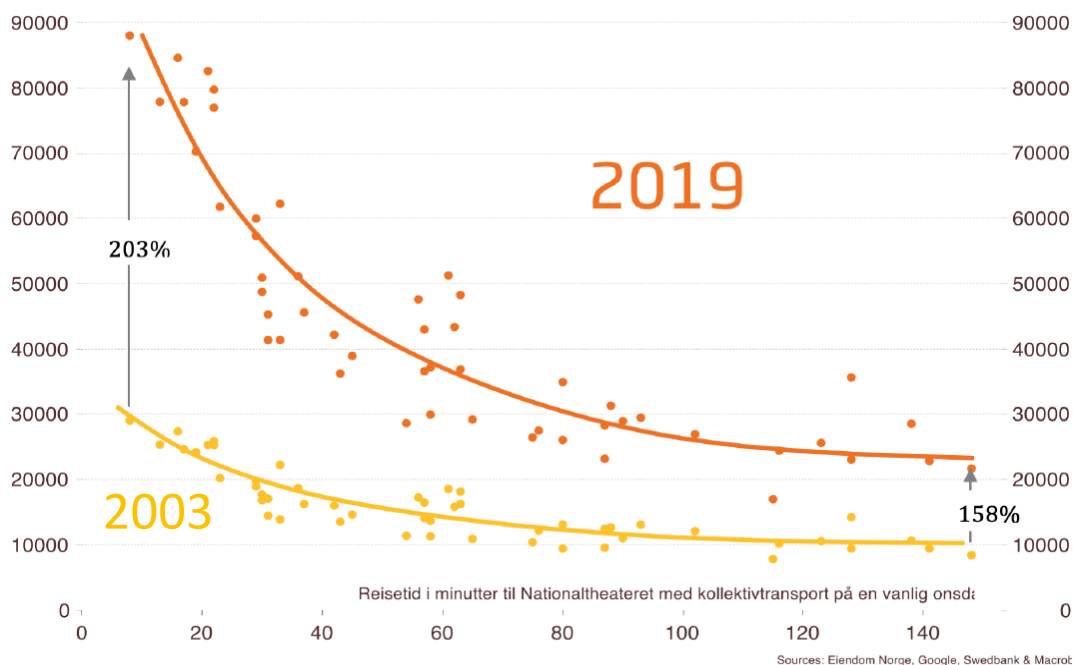
---

<sup>24</sup> De fire storbyregionene har stått for brorparten av veksten, særlig i perioden etter 1990, jf. NOU 2015: 1.

<sup>25</sup> Alonso, William (1964): Location and land use. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. Wheaton, William C. (1974): «A comparative static analysis of urban spatial structure». *Journal of Economic Theory*, vol. 9, nr. 2, s. 223–237.

<sup>26</sup> Langs den vertikale akse vises kvadratmeterpris og langs den horisontale akse vises reisetid i minutter til Nationaltheatret, sistnevnte beregnet ved hjelp av Google Maps og baserer seg på kollektivtransport en vanlig onsdags morgen. Hver prikk i figuren er et område i boligprisstatistikken, og linjene uttrykker den generelle eller gjennomsnittlige sammenhengen mellom reisetid og kvadratmeterpris. Se Norwegian Housing Market Watch 2020, kapittel skrevet av Øystein Børsum i Swedbank, for en nærmere redegjørelse.

**Figur 15** Boligprisene i Oslo-regionen som en funksjon av reisetid til sentrum. 2003 og 2019



Kilde: Norwegian Housing Market Watch 2020 (Kapittel skrevet av Øystein Børsum, Swedbank)

Også produktivitetskommissjonen fremhevet sammenknytningen av bolig- og arbeidsmarkedsområder, samt behovet for en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.<sup>27</sup> I rapporten «Norwegian Housing Market Watch, 2020» fremheves skisser til videre utvikling av hovedstadsregionen med tilhørende infrastrukturensatsing. Tre ulike prosjekter illustreres: «Bydel Ringerike», «Bydel Nittedal» og «Bydel Sognsvann», med betydelige, beregnede samfunnsøkonomiske gevinster. Et hovedbudskap i rapporten er at skal boligprisveksten dempes, må tilbudssiden og infrastrukturutbyggingen reagere tilstrekkelig.

Samlet sett vil myndighetsvirkemidler for en mer balansert boligpris- og gjeldsvekst ha grenseflater mot en rekke politikkfelt, især samferdselspolitikken, men også blant annet utdanningspolitikk for byggfag, tiltak som stimulerer skalerbarheten i byggebransjen, konkurransepolitikk, kommunal- og arealpolitikk og en lang rekke reguleringer, inklusive på kommunalt nivå. Hvis storbyområders boligpriser nærmer seg problematisk høye nivåer, med bred samfunnsøkonomisk innvirkning, så kan det tale for vesentlige dreininger i politiske prioriteringer.

## 7. Regulering av utlånspraksis

Dersom det med utgangspunkt i drøftingen over antas at det viktigste bidraget til en mer balansert gjeldsvekst i husholdningene er økt og mer kostnadseffektiv boligbygging, især i og rundt press-regionene, samt sterkere infrastrukturensatsing i og i tilknytning til byregionene, gir det grunn til å stille spørsmål ved tiltak som rettes mot kredittmarkedets tilbudsside – bankenes utlånspraksis. Boliglånsforskriften er et virkemiddel som gjennom utlånspraksis søker å dempe veksten i husholdningenes gjeld gjennom i praksis å begrense deres kjøpekraft og etterspørsel i boligmarkedet.

<sup>27</sup> Jf. [NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd](#), produktivitetskommissjonens første rapport.



Det å forsøke å stagge bolig- og låneetterspørselen gjennom kredittrasjonering er i utgangspunktet problematisk, og erfaring tilsier grobunn for alternative kredittkilder.<sup>28</sup> Et annet spørsmål er om en slik tilnærming i det hele tatt er samfunnsøkonomisk ønskelig på sikt dersom voksende boliggetterspørsel i pressområder primært er uttrykk for høsting av agglomerasjonsgevinster. Disse gevinstene synes å være høye, og de er kanskje også økende, jf. avsnitt 5. Agglomerasjon i form av et større arbeidsmarked, som gir bedre kobling mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, kunder og leverandører, entreprenører og investorer samt ikke minst utdanningsinstitusjoner og næringsliv, er noe som bør tilrettelegges og styrkes, ikke motvirkes.

Finans Norge har ved ulike vurderinger av reguleringen av utlånspraksis uttrykt forståelse for myndighetenes bekymring for den langvarige oppgangen i husholdningenes gjeldsbelastning. Næringen har fremhevet at reguleringen i hovedtrekk virker etter sin hensikt, blant annet fordi den er gitt en tidsbegrensning og ettersom fleksibilitetskvoter demper uønskede og utilsiktede effekter. Samtidig har Finans Norge fremmet et prinsipielt syn om at kredittvurderinger og utlånspraksis normalt bør være bankenes eget og fulle ansvar, og at andre kraftfulle tiltak for å oppnå en bærekraftig gjeldsbelastning må vurderes.

Det gis ikke her noen inngående vurdering av utlånsreguleringen, ettersom Finans Norges synspunkter fremmes i høringsvaret som dette vedlegget er tilknyttet, men reguleringen inngår naturligvis i en samlet overveielse av virkemidler for å oppnå en mer balansert gjeldsvekst. Drøftingen ovenfor indikerer at en slik regulering i det minste må vurderes i sammenheng med en rekke andre økonomisk-politiske tiltak, som kanskje mer effektivt påvirker de strukturelle sammenhengene som driver boligpris- og gjeldsutviklingen over tid.

---

<sup>28</sup> Med kredittrasjonering menes at myndighetene søker å realisere et lavere kredittvolum (låneopptak) enn det som følger av latent kredittetterspørsel til gjeldende lånerentenivå. Reguleringen av utlånspraksis faller innenfor en slik definisjon.