

05.06.2023

Effekter av kostnadsøkninger og usikkerhet i boligmarkedet

Rapport 14-2023

Rapport nr. 14-2023 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-183-7

Oppdragsgiver: Husbanken

Forsidefoto: Yves Cedric Schulze/Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 5. juni 2023

Forfattere: Emil Cappelen Bjørn, Fernanda
Winger Eggen, Marte Marie
Frisell, Marthe Norberg-Schulz,
Endre Jo Reite og Rolf Røtnes

Kvalitetssikrer: Andreas Benedictow

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk Analyse AS (SØA) i samarbeid med BN Bank har på oppdrag for Husbanken kartlagt effekter av usikkerhet og økte kostnader, inkludert økte byggekostnader, strømpriser og renter, for tilgangen på boliger i offentlig og privat regi, hvordan det påvirker ulike grupper av husholdninger og hvordan det påvirker verdien av Husbankens virkemidler. Vi kommer også med anbefalinger til tiltak for at Husbankens virkemidler skal opprettholde sin verdi. Vi har gjennomført intervjuer med et utvalg kommuner, Husbankens regionkontorer og ressurspersoner i Husbanken sentralt, og aktører innen boligutvikling. De samme aktørene har også deltatt i et arbeidsverksted. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse til boligutviklere og en til kommunene, og gjort ulike kvantitative analyser, inkludert analyser av BN Banks data, virkemiddeldata mfl.

Vi ønsker å takke Husbanken for et faglig spennende, aktuelt og viktig oppdrag, og godt samarbeid i prosjektperioden. Takk også til alle som har stilt i intervjuer, deltatt på arbeidsverkstedet, besvart spørreundersøkelse og ellers bistått oss med å svare på spørsmål og fremskaffe data. SSB har blant annet bistått med å svare på spørsmål og gjort egne datauttrekk tilgjengelig for prosjektet. Oppdraget ble gjennomført første halvår 2023. SØA er ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Oslo, 5. juni 2023

Rolf Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Norge, som verden for øvrig, har de siste par årene opplevd markante økninger i så vel konsumpriser, energi, renter og byggekostnader. Pris- og kostnadsøkningene har medført lavere realinntekt for de fleste husholdninger, noe som gjør at husholdningene må prioritere hardere hva de skal bruke pengene sine på. For noen vil boligkjøpene fortone seg mer risikable, for andre kan det være at det blir mindre muligheter til å bruke penger på andre goder enn bolig.

For kommunene skaper utviklingen utfordringer for hvordan de skal sikre at alle har et godt boligtilbud og om kommunenes boligsosiale virkemidler er tilstrekkelige. For boligbyggerne har kostnadsøkningen medført usikkerhet om hva boligkjøperne har råd til og hvordan de vil prioritere.

For å få oppdatert informasjon om hvordan utviklingen framover kan forventes å bli, har Husbanken gitt SØA i oppdrag å kartlegge effekter av den siste tids uvanlig store kostnadsøkninger på tre områder:

- **Hvordan påvirkes tilgangen på boliger?** Oppdraget skal belyse hvordan økte renter og materialkostnader påvirker byggingsaktiviteten. Videre skal prosjektet belyse hvordan kostnadsøkningene påvirker boutgifter for ulike grupper av husholdninger.
- **Hvordan påvirkes verdien av virkemidlene Husbanken forvalter?** Husbankens lån- og tilskuddordninger er innrettet mot en «normalsituasjon» og prosjektet skal vurdere hvordan ordningene treffer i en situasjon med store endinger, og hvordan dette kan utvikle seg over tid.
- **Hvordan kan virkemidlene endres/justeres for å opprettholde sin verdi?** Prosjektet skal også gi anbefalinger om hvordan finansiering av boliger bør utformes for å sikre høy måloppnåelse, jf. strategien «Alle trenger et trygt hjem». Videre skal det gis anbefalinger om hvilke strategier og tiltak som kan motvirke en negativ utvikling for prioriterte målgrupper og boligbygging i distriktene.

Reallønnen falt siste år og vil neppe øke før i 2024

Konsumprisene økte kraftig i 2022 og hittil i 2023. Inflasjonen har ikke vært så høy på mer enn 30 år. Lønningene har ikke holdt tritt. Husholdningenes disponible realinntekt er redusert med 2,5 prosent i 2022.

Også utlånsrentene økte klart i 2022 og i første kvartal 2023, som har medført at det har blitt dyrere å eie bolig for alle med boliglån med flytende rente, som er flertallet av husholdningene, og vanskeligere å komme inn på boligmarkedet for førstegangskjøpere.

Byggekostnadene har økt enda mer enn konsumprisene. Fra februar 2021 til februar 2023 økte samlede byggekostnader i gjennomsnitt med 20 prosent. Høye byggekostnader gjør det ulønnsomt å bygge nye boliger mange steder i landet.

Framover vil trolig inflasjonen dempes. Det er usikkert om reallønnene vil øke i inneværende år, men det er sannsynlig at gjennomsnittshusholdningen får reallønnsøkning igjen fra 2024.

Slik det ser ut per juni 2023, vil rentene trolig øke ytterligere noe den nærmeste tiden. Deretter vil rentenivået trolig falle noe i årene framover, men det er lite sannsynlig at vi skal tilbake til det lave rentenivået fra pandemiårene og årene før.

Husholdningene med lav inntekt rammes hardest av kostnadsøkningene

For flertallet av husholdningen har hverken prisøkninger eller renteøkninger medført store endringer i samlet konsum, men mange husholdninger sparer mindre eller bruker oppsparte midler.

SSBs levekårsundersøkelse, som ble gjennomført i 2022, indikerer at rundt en av fem personer i Norge har en sårbar økonomi. Det vil si at de ikke har råd til en større uforutsett utgift, og at de hadde boutgifter som utgjorde mer enn en fjerdedel av inntekten. Husholdninger med lav inntekt har en større del av sitt konsum knyttet til nødvendighetsvarer og har opplevd en større nedgang i kjøpekraft enn gjennomsnittshusholdningen. Lavinntekts-husholdningen har også mindre oppsparte midler som kan glatte ut forbruket over tid. De økte strømkostnadene utgjorde den største kostnadsøkningen for husholdningene med lavest inntekt, mens renteutgiftene er de som har økt relativt mest for de med middels til høy inntekt.

Økningene i rentenivå og bokostnader har medført at flere boligeiere får problemer med å kjøpe en bolig av tilsvarende eller bedre kvalitet. Andelen som kan finansiere ny bolig gjennom kommersielle banker er redusert med fem prosentpoeng på tre år, til 62 prosent. Spesielt vil boligeiere i distrikt-kommuner med lave boligverdier ha problemer med å endre boligstatus. Kostnadsøkningene har med andre ord økt risikoen for at boligeiere i distriktene «låses fast» i boliger som ikke lenger er egnet for dem.

Også leietakere med lav inntekt vil ha levekostnadsutfordringer, men kostnadsøkningene rammer disse senere som følge av at utleiers anledning til å endre utleieprisen er regulert.

Lavinntekts-husholdninger som i utgangspunktet kvalifiserte til startlån, vil trolig ikke klare å opprettholde et alminnelig husholdningskonsum (SIFO-budsjett) med realistiske anslag for endringer i rentenivå, andre bokostnader og konsumutgifter. I tillegg har færre muligheten til å komme inn på boligmarkedet med lån i ordinær bank selv etter at vi har hensyntatt lettelse i stresstesten: Samlet sett er lånemulighetene for husholdningene redusert med 8 til 19 prosent sammenlignet med 2021, ifølge våre beregninger. Husholdningene i distriktene rammes mer grunnet lavere gjennomsnittsinntekt og egenkapital. Antallet førstegangskjøpere har falt i hele landet, samtidig bor en høyere andel av befolkningen i en bolig som husholdningen leier.

Kostnadsøkning og usikkerhet medfører nedgang i boligbyggingen

Gjennom 2022 har etterspørsel etter nye boliger falt betydelig. Data for salg av nye boliger høsten 2022 viser det laveste antall solgte nye boliger SØA har registrert. Salget har falt med 2 050 boliger de siste to årene, en nedgang på i overkant av 60 prosent. Sammenlignet med gjennomsnittet de siste 10 årene er salget nå om lag 40 prosent lavere.

Nyboligsalget har falt over hele landet, men med betydelig geografisk variasjon. I prosent var fallet størst i Oslo og deretter i Innlandet.

En viktig årsak til fallet i nyboligsalget, er den økte usikkerheten om framtidige priser. Det tar lang tid fra salget av nye boliger starter, til de er ferdig bygd. Lengst tid tar kompliserte prosjekter, som ikke minst preger utviklingen i Oslo. Hvis man kjøper ny bolig nå, vet man ikke hva man får for sin gamle bolig om et par år når den nye boligen står klar. Boligkjøperne vegrer seg derfor for å ta risikoen for boligprisfall, noe som bremser både salg og nybygging.

En annen viktig årsak til nedgangen i nyboligsalget, er at bygge- og finansieringskostnadene nå er så høye at det mange steder ikke lønner seg å bygge. Boligutviklerne må også ta hensyn til usikkerhet knyttet til både kostnadsutvikling og etterspørselsendringer i sine kalkyler. Jo høyere risiko, jo høyere risikopremie. Over 80 prosent av boligutviklerne svarer i vår spørreundersøkelse at økte byggekostnader og økte renter påvirker deres byggeaktivitet negativt i betydelig grad.

Som en konsekvens av fallende salg og utfordringer med å få lønnsomhet i nye prosjekter, samt stor usikkerhet om utviklingen framover, venter vi at boligbyggingen avtar videre både i innværende og neste år. Utfordringen med fallende lønnsomhet er størst i distriktskommuner. I distriktskommunene vil også strengere krav til byggeprosjekter fra bankene gjøre det særlig krevende å få gjennomført byggeprosjekter.

Behov for vekst i det offentlige boligtilbudet

Norske kommuner har 110 000 boliger til disposisjon for utleie. Det kommunale boligtilbudet består i hovedsak av kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og omsorgsboliger. Kommunene har behov for både flere utleieboliger grunnet økningen av flyktninger, flere omsorgsboliger grunnet aldringen av befolkningen, og utskifting av boliger da flere utleieboliger ikke lenger er egnet for utleie.

Økte bygge- og rentekostnader reduserer kommunenes evne til å bygge- og rehabilitere både utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Endringer av boligsammensetningen er krevende for kommuner med fall i prisen på eksisterende boliger og økte kostnader for å bygge nytt. Når nye utleieboliger finansieres med salg av gamle, og utleieboligene faller i verdi, kreves det at det selges flere boliger for å anskaffe en ny. Det er også vanskelig å få gjennomslag for kjøp av flere utleieboliger når kommunen må gjøre skarpere prioriteringer grunnet økte kostnader uten tilsvarende økning i inntekter. Denne situasjonen er særlig krevende for mange distriktskommuner, som generelt opplever fall i boligprisene.

Demografiske endringer, som medfører større behov for utleieleiligheter til eldre i kommunenes sentrumsområder, er også særlig påtrengende i mange distriktskommuner. Distriktskommuner har derfor særlige utfordringer i å anskaffe flere egnede utleieboliger, samtidig som det er de som har størst behov for flere egnede utleieboliger.

Tilvisningsavtaler er en ordning som gjør at kommunene kan få tilgang på utleieboliger til vanskeligstilte uten å måtte gå inn med kapital eller ha ansvar for vedlikehold. Dagens situasjon med økte kostnader, kan tilsi at tilvisningsavtaler kan ha en viktigere rolle for at kommunene skal få tilgang på flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte. Samtidig kan høyere leiepris bli en utfordring som hindrer bruk av tilvisningsavtaler. Leieprisen må være høy nok til at utleieselskapet får dekket kostnader ved å bygge, vedlikeholde og forvalte leieboligene/-forholdene, men lav nok til at de kommunen tilviser har råd til å leie.

Økt behov for, men redusert verdi av Husbankens virkemidler

Husbankens boligsosiale virkemidler er både rettet mot kommuner, privatpersoner og private boligutviklere og -utleiere. Husbanken og kommunene tilbyr blant annet startlån til vanskeligstilte på boligmarkedet, tilskudd til boligetablering og tilpasning av bolig, bostøtte til husholdninger som ellers ikke har midler til en rimelig bolig, lån (og tilskudd) til utleieboliger og lån til forbedringer av boligkvalitet.

Flertallet av kommuner og utbyggere som har svart på vår spørreundersøkelse, oppgir at verdien av virkemidlene har blitt svekket som følge av økte kostnader. Hovedårsaken er at rammene i noen tilfeller ikke holder tritt med kostnadsøkningene, og at andre konsekvenser av kostnadsøkningene gjør at virkemidler ikke lenger er tilgjengelige, som at flere ikke kan betjene et høyt nok startlån til å kjøpe den rimeligste egnede boligen i kommunen.

I 2022 var det nærmere 7 900 husstander som fikk startlån, som var historisk mange. Rundt to tredjedeler av startlåntakerne var barnefamilier. Et gjennomsnittlig startlån i fjor var på 2 millioner kroner, og gjennomsnittlig kjøpesum for en bolig var 2,2 millioner kroner. Kommunene har varierende praksis i å benytte startlånordningen.

Låntakerne av startlån må betjene lånet de mottar. De fleste låntakerne har lav fastrente på sine lån, slik at renteøkninger ikke har rammet eksisterende startlåntakerne mye. Økte levekostnader svekker imidlertid startlåntakernes evne til å betjene lånet. Flere kommuner opplever derfor økt pågang for avdragsutsettelse. Kommunenes mulighet til å imøtekomme slike behov, kombinert med ulike former for tilskudd, er en viktig egenskap ved startlånordningen, og understreker samtidig behovet for en slik ordning for å sikre inngang til boligmarkedet for lavinntektsfamilier.

Nær 2 av 3 kommuner som har svar på vår undersøkelse oppgir at de har økt bruken av boligsosiale virkemidler, som følge av kostnadsøkninger. Kommunene rapporterer om økt rådgivning, økt bruk av startlån og økt bruk av bostøtte. Bostøtte er en rettighetsbasert ordning, og sistnevnte følger av at flere husholdninger har behov for bostøtte. De fleste som mottar bostøtte, er leietakere. I pressområdene ligger imidlertid de faktiske bostøtteforholdene for ni av ti bostøttetakere over grensen for maksimal bostøtte.

Lån til utleieboliger skjer ved at kommuner eller boligutviklere (gjennom tilvisningsavtaler) får lån for å bygge, kjøpe eller bygge om bygg til boliger for utleie. Siden lån til utleieboliger ble et eget låneformål i 2020, har det til sammen vært søkt om lån til 1 802 utleieboliger, med en gjennomsnittlig prosjektkostnad på 3,5 millioner kroner. Antall søknader endres lite fra år til år. Nedgangen i nyboligmarkedet kunne tilsi økt etterspørsel etter lån for bygging av utleieboliger, men data tilsier ikke at det har skjedd så langt. Fram til 2023 kunne kommuner og utbyggere også søke om tilskudd til utleieboliger. Tilskuddet kunne gis i kombinasjon med lån til utleieboliger. Boligutbyggere og kommunene har kritisert bortfall av ordningen. Tilskuddet er foreslått midlertidig gjeninnført i revidert nasjonalbudsjett 2023.

I dette prosjektet har vi fått tilbakemeldinger om at kommunene ønsker seg en ny Husbanken-ordning som kan bidra til å realisere leie til eie i kommunal regi. Leie til eie er en avtale hvor en husstand først leier boligen, for deretter å få mulighet til å kjøpe den. Kommunen trenger husbankfinansiering for å dempe ulempen med å binde opp betydelig kapital fram til leietaker eventuelt kjøper boligen. Et rammeverk som gjør det lett å ta i bruk vil gjøre leie til eie mer tilgjengelig som virkemiddel i mange kommuner.

Anbefaling for videre virkemiddelbruk

Kostnadsøkningene som dokumenteres i denne rapporten, bidrar både til reelle *fordelingspolitiske utfordringer* og risiko for *samfunnsøkonomiske tap*. Utfordringene blir forsterket av demografiske endringer samfunnet må være forberedt på. Utfordringene som kostnadsøkningene skaper, er av følgende fire typer:

- Redusert disponibel realinntekt for husholdninger med lave inntekter, liten egenkapital og/eller lav betjeningsevne gjør at flere ikke har realistiske muligheter til å komme inn på boligmarkedet uten offentlige tiltak.
- I tillegg har flere husholdninger økonomiske utfordringer som gjør det vanskelig å få endene til å møtes. Det har igjen konsekvenser for deres mulighet til å skaffe og beholde en egnet bolig også i leiemarkedet.
- Økte byggekostnader for nybygg gjør at spesielt eldre husholdninger i distrikt-Norge, hvor boligprisene er lave, vanskelig kan flytte til mer egnede boliger.
- Risiko for samfunnsøkonomiske tap knyttet til at nedgang i nyboligsalget blir så kraftig at boligbyggingen blir lavere enn landets boligbehov tilsier. Blir nedgangen i boligbyggingen for sterk, kan landet tape nødvendig kompetanse og bemanning i byggebransjen, det kan oppstå boligknapphet og påfølgende sterk prisøkning om noen år.

Utfordringen kan dempes ved offentlig virkemiddelbruk.

Flere lavinntektsfamilier kan hjelpes inn i boligmarkedene om kjøpeevnen til lavinntektshusholdningene styrkes. Vi anbefaler at:

- Kommunenes praksis med startlån utnytter ordningens fulle potensial
- Kommunene låner inn nok startlånmidler
- Det utredes om førstegangskjøpere periodevis bør tas inn som målgruppe i startlånordningen
- Det vurderes tiltak som sikrer at alle kommuner har tilstrekkelige midler satt av til etableringstilskudd

For å sikre grunnleggende økonomisk trygghet for lavinntektshusholdninger anbefaler vi at:

- Bostøtten holder tritt med kostnadsøkninger, og treffer de som har behov for den.

For å bidra til at flere eldre i distrikt-Norge får tilgang til egnede boliger, anbefaler vi:

- Permanent gjeninnføring av tilskudd til utleieboliger
- Vurdere om Husbanken i større grad kan kartlegge hvilke utviklingsprosjekter kommunene i distriktene kan ønske å delta i, ha prosjektlederrolle i utviklingen av etterspurte prosjekter, som kan piloteres i kommunene med bruk av tilskudd til boligtiltak og eventuelt andre virkemidler

For å unngå for sterk nedgang i bygging av nye boliger anbefaler vi:

- Innføring av et rammeverk for leie til eie som kan brukes av kommunene og boligutviklere, med virkemidler fra Husbanken for å stimulere til mer boligbygging
- Vurdere å innføre en salgsgarantiordning for å motvirke store fall i boligbyggingen der det er langsiktig behov for tilførsel av boliger
- Utvikle en låneordning til utleieboliger for boligutviklere/utleiere utenom tilvisningsavtaler
- Kartlegge eventuelle årsaker til at det gjennomføres færre tilvisningsavtaler enn kommunene ønsker, og tiltak for å bedre mulighetene
- Sikre tilstrekkelig ramme til investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem
- Vurdere tiltak som bidrar til mer effektive reguleringsprosesser.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Om oppdraget	11
1.1 Prosjektets mandat	11
1.2 Metodisk tilnærming	11
1.3 Leseveiledning	12
2 Kostnadsøkninger og usikkerhet påvirker boligmarkedet og husholdningene	13
2.1 Sterk økning i priser og renter i 2022	13
2.2 Avtakende inflasjon og trolig reallønnsvekst etter hvert	15
3 Husholdningene med lav inntekt rammes hardest av kostnadsøkningene	20
3.1 Husholdninger med lav inntekt rammes mest	20
3.1.1 Hoveddelen av befolkningen har konsum i 2023 som før pandemien	21
3.1.2 Noen rammes svært negativt av kostnadsøkningene	22
3.2 Hvor mye dårligere råd har husholdningene fått?	23
3.3 Renteøkningene påvirker husholdningenes konsummuligheter	27
3.3.1 Renteøkninger særlig krevende for boligeiere med lav inntekt	27
3.3.2 Tegn til økning i boliglån med avdragsfrihet	28
3.4 Høyere bokostnader veltes over på leietakere med litt forsinkelse	30
3.5 Hva skjer med husholdningenes låneevne og kjøpekraft på boligmarkedet?	32
3.5.1 Lavere andel boligeiere og fall i førstegangskjøpere	32
3.5.2 Mange forhold svekker husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet	34
3.6 Fall i andelen husholdninger som kan kjøpe alminnelige boliger	37
3.6.1 Lavere kjøpeevne i distriktene, for alle aldersgrupper	38
3.6.2 Lavere andel husholdninger med tilgang til lån	39
3.7 Stønadmottakere er prisgitt satsene	40
3.7.1 Økt andel av befolkningen mottar sosialhjelp	41
3.7.2 Sterk økning i bostøttesøknader og -mottakere	41
4 Kostnadsøkning og usikkerhet medfører nedgang i boligbyggingen	44
4.1 Det lønner seg i mindre grad å bygge boliger	44
4.1.1 Markedsprisen er utgangspunktet	45
4.1.2 Risikopremien øker med økt usikkerhet	49
4.1.3 Boligutviklerne mener kostnadsutviklingen reduserer byggeaktiviteten	49
4.1.4 Hvem bærer kostnadsøkningene?	50
4.2 Boligbyggingen vil ventelig falle videre	51
4.2.1 Høy boligbygging i flere år, men mange kommuner har udekket boligbehov	53
4.2.2 Lav boligbygging gir boligprisvekst framover	55

4.3	Vanskeligere finansiering skaper størst utfordringer for boligbygging i distriktskommuner	57
5	Behov for vekst i det offentlige boligtilbudet	58
5.1	110 000 kommunalt disponerte utleieboliger i Norge	58
5.2	Stor økning i behovet grunnet flyktningssituasjonen	60
5.3	Økte kostnader har gjort det mer utfordrende å få bygd flere utleieboliger	61
5.4	Kommunene bistår i tillegg med rådgivning og forvalter bostøtte og startlån	62
6	Økt behov for, men redusert verdi av Husbankens virkemidler	63
6.1	Startlån	65
6.1.1	Ordningen er rettet mot de som har betjeningsevne, men ikke får ordinært lån	65
6.1.2	Økende søknadstall	66
6.1.3	Bekymring for at flere faller utenfor startlånordningen	68
6.2	Tilskudd til etablering og tilpasning	70
6.3	Lån til utleieboliger	71
6.4	Lån til boligkvalitet	74
6.5	Investeringsstilskudd	76
6.6	Bostøtte	76
6.7	Leie til eie	78
7	Behov for kraftigere og flere verktøy i Husbanken	80
7.1	Flertallet av husholdningene håndterer økte kostnader	80
7.2	Kjøpeevnen til lavinntektshusholdninger bør styrkes	81
7.3	Økt behov for bostøtte	83
7.4	Behov for tiltak som øker tilbudet av boliger	84
7.4.1	Leie til eie kan bidra til mer bygging og flere boligeiere	84
7.4.2	Tiltak som senker terskelen for boligsifte, spesielt i distriktene	85
7.4.3	Fallet i boligbyggingen bør glattes ut	86
7.4.4	Tiltak for å øke tilgangen av egnede utleieboliger også i sentrale strøk	88
	Referanser	89

1 Om oppdraget

Norge, som verden for øvrig, har de siste par årene opplevd markante økninger i så vel konsumpriser, energi, renter og byggekostnader. Pris- og kostnadsøkningene kan svekke både mulighetene til å bygge boligene som befolkningen har behov for, og svekke kommunenes muligheter til å yte boligsosiale tjenester. Det er også en bekymring for at nytten av Husbankens virkemidler svekkes. For å få oppdatert informasjon om hvordan utviklingen framover kan forventes å bli, har Husbanken gitt SØA i oppdrag å kartlegge effekter av uvanlig store kostnadsøkninger i boligsektoren som følge av økte byggekostnader og renter, samt svært høye energikostnader.

1.1 Prosjektets mandat

Prosjektets formål er tredelt, som følgende:

1. Hvordan påvirkes tilgangen på boliger?

Oppdraget skal belyse hvordan økte renter og materialkostnader påvirker bygingsaktiviteten. Dette inkluderer også hvordan kostnadsøkningene virker inn på tomtepriser og nybygging, og priser på nye og brukte boliger.

Videre skal prosjektet belyse hvordan kostnadsøkningene påvirker boutgifter for ulike aldersgrupper og vanskeligstilte i boligmarkedet både blant eiere og leietakere.

2. Hvordan påvirkes verdien av virkemidlene Husbanken forvalter?

Husbankens lån- og tilskuddordninger er innrettet mot en «normalsituasjon» og prosjektet skal vurdere hvordan ordningene treffer i en situasjon med store endringer, og hvordan dette kan utvikle seg over tid.

3. Hvordan kan virkemidlene endres/justeres for å opprettholde sin verdi?

Prosjektet skal også gi anbefalinger om hvordan finansiering av boliger bør utformes for å sikre høy

måloppnåelse, jf. strategien «Alle trenger et trygt hjem». Videre skal det gis anbefalinger om hvilke strategier og tiltak som kan motvirke en negativ utvikling for prioriterte målgrupper og boligbygging i distriktene.

1.2 Metodisk tilnærming

For å belyse de ulike problemstillingene, har vi benyttet et sett med ulike metoder, hvis styrker og svakheter utfyller hverandre.

Vi benytter ulike datakilder til å gjøre kvantitative analyser. Nedenfor er en oversikt over datakildene:

- Bank-data fra BN Bank er benyttet til å analysere hvordan husholdningenes tilgang på boliglån og boligbyggernes tilgang på finansiering av prosjekter har utviklet seg i perioden med uvanlig høye kostnadsøkninger.
- Virkemiddeldata fra Husbanken er brukt for å få oversikt over utvikling i og status for etterspørsel etter og bruk av deres virkemidler.
- Ulike statistikker fra SSB er benyttet til deskriptive analyser av makroøkonomi, boligmarked, ulike grupper husholdninger mm.
- SØAs nyboligstatistikk ECON Nye boliger, er benyttet for å se på utviklingen i nyboligmarkedet.
- SØAs siste analyse av norsk økonomi og boligmarkedet, supplert med skiftberegninger på den makroøkonomiske modellen NAM (Norwegian Aggregate Model), er benyttet til å utarbeide prognoser for boligutviklingen framover.

I tillegg har vi hentet inn data på andre måter.

Intervjuer med til sammen 11 personer fra Husbanken, kommuner, boligutviklere og interesseorgani-

sasjoner er gjennomført for å utdype forståelsen av hvordan markedsendringer påvirker boligmarkedet.

17. april arrangerte vi et digitalt arbeidsverksted med partene som berøres i dette prosjektet. Det var rundt 30 deltakere, som representerte Husbanken regionalt og sentralt, kommuner, boligbyggere og bransje-/interesseorganisasjoner. Her fikk vi innspill på hva som er konsekvensene av kostnadsøkningene for boligtilbudet i privat og offentlig regi, for husholdningene og for Husbankens virkemidler, samt innspill til tiltak.

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser, en til kommunene og en til utbyggere. Undersøkelsen til boligutviklere ble sendt til 3 778 virksomheter med epost-liste hentet fra Bisnode Credit Pro (basert på Brønnøysundregistrene). Virksomhetene er registrert under *oppføring av bygninger, utvikling og salg av egen fast eiendom ellers* og *boligbyggelag*. Vi vet ikke ut fra registeret om alle faktisk driver med oppføring eller rehabilitering av boliger. Det ble derfor spurt om dette innledningsvis. 214 virksomheter svarer at de enten driver med oppføring (nybygging) og/eller rehabilitering av boliger. Det er 24 virksomheter som bare driver med rehabilitering. Vi har i analysen konsentrerer oss mest om virksomhetene som oppfører boliger. Flertallet av disse driver også med rehabilitering. Ettersom vi ikke vet hvor mange av virksomhetene vi sendte undersøkelsen til som var i målgruppen, vet vi heller ikke hva svarprosenten er. Vi har i denne analysen først og fremst vært opptatt av å innhente informasjon og få innspill om utviklingstrekk i byggemarkedet.

Undersøkelsen til kommunene ble sendt til alle kommunene i Norge og bydeler i Oslo. Epostene ble sendt til kommunenes servicesenter, som ble bedt om å videresende til rette ressursperson i kommunen. 63 kommuner og bydeler har besvart undersøkelsen. Av disse er 6 respondenter bydeler i Oslo. Svarprosenten er lav sammenlignet med svarpro-

sentene vi har fått med samme framgangsmåte i andre prosjekter. For å styrke svarprosenten, sendte vi to purringer per epost, og gjennomførte oppfølging av flere kommuner per telefon. Dette økte svarraten noe, men den er fremdeles lav. Vårt inntrykk er at kommunene vi snakket med i oppfølgingen hadde svært mye å gjøre, noe som trolig har svekket svarprosenten. Alle fylkene er representert i undersøkelsen, med minst 3 kommuner per fylke. Svarprosenten er høyest i Rogaland og lavest i Troms og Finnmark, med hhv. 35 og 8 prosent. Distriktskommunene er underrepresentert i undersøkelsen hvis vi ser på fordelingen av antall kommuner. Dersom kommuner som er over- og underrepresentert i snitt svarer ulikt, vil resultatet bli skjevt i retning av kommunetypene som er overrepresentert. Det er for få respondenter til at det er meningsfylt å dele kommunene inn i grupper etter for eksempel sentralitet og se om ulike grupper svarer ulikt.

1.3 Leseveiledning

Denne rapporten består av seks kapitler. I kapittel 2 har vi beskrevet utviklingen i og status for de sentrale makroøkonomiske størrelsene for å gi leseren god innsikt i bakgrunnen for problemstillingen.

I kapittel 3 belyser vi hvordan ulike grupper av husholdninger påvirkes av kostnadsøkningene, spesielt hvordan deres situasjon på boligmarkedet påvirkes. Kapittel 4 omhandler hvordan kostnadsøkningene påvirker boligbyggingen i privat regi, mens kapittel 5 omhandler hvordan det offentlige boligtilbudet påvirkes av kostnadsøkningene. Kapittel 6 beskriver hvordan kostnadsøkningene påvirker verdien av Husbankens virkemidler og andre relevante virkemidler i den sammenheng (som etableringstilskudd, som kommunene bruker i kombinasjon med startlån).

I kapittel 7 drøfter vi om det er områder hvor det er behov for forsterkning av tiltak eller nye tiltak.

2 Kostnadsøkninger og usikkerhet påvirker boligmarkedet og husholdningene

Kapittelsammendrag:

Konsumprisene økte kraftig i 2022 og hittil i 2023. Inflasjonen har ikke vært så høy på mer enn 30 år. Lønningene har ikke holdt tritt. Samlet er husholdningenes disponible realinntekt redusert med 2,5 prosent i 2022.

Utlånsrentene økte klart i 2022 og i første kvartal 2023, som har medført at det har blitt dyrere å eie bolig for alle med lån, som er flertallet av husholdningene.

Byggekostnadene har økt enda mer enn konsumprisene. Fra februar 2021 til februar 2023 økte samlede byggekostnader i gjennomsnitt med 20 prosent. Høye byggekostnader gjør det ulønnsomt å bygge nye boliger mange steder i landet.

Framover vil trolig inflasjonen dempes. Det er usikkert om reallønnene vil øke i innværende år, men det er sannsynlig at gjennomsnittshusholdningen får reallønnsøkning igjen fra 2024.

Slik det ser ut per juni 2023, vil rentene trolig øke ytterligere noe den nærmeste tiden. Deretter vil rentenivået trolig falle noe i årene framover, men det er lite sannsynlig at vi skal tilbake til det lave rentenivået fra pandemiårene og årene før.

Store makroøkonomiske endringer skaper usikkerhet i de fleste markeder. Boligmarkedet, som er av stor betydning for husholdningenes velferd, er særlig påvirket av makroøkonomiske endringer.

Normalt er det de mest utsatte husholdningen som påvirkes sterkest, men også andre husholdningsgrupper vil kunne endre adferd som følge av kostnadsøkninger.

Under presenteres de mest relevante makroøkonomiske endringene den siste tiden og utsiktene framover.

2.1 Sterk økning i priser og renter i 2022

Fjoråret skulle bli året da samfunnet gikk tilbake til normalen som vi kjente før pandemien brøt ut i mars 2020. I stedet brøt det ut krig i Ukraina, og inflasjonen nådde rekordhøye nivåer, drevet særlig av en

bred prisøkning på nødvendighetsgoder som energi og matvarer, som vist i Figur 2.1.

Veksten i *konsumprisindeksen* var særlig høy i perioden februar til september i fjor, og årsveksten ble 5,8 prosent fra 2021 til 2022. I april i år var tolv månedersveksten i konsumprisindeksen på 6,4 prosent. Forrige gang det ble målt en så høy årsvekst som i fjor var i 1988, og før fjoråret hadde ikke årsveksten vært over 4 prosent på over 30 år.

SIFOs referansebudsjett for en firebarnsfamilie med fossilbil har økt med 40 prosent fra februar 2019 til februar 2023.¹ Den største driveren er økte matvarepriser, som i samme periode har økt med 53 prosent i referansebudsjettet.

Lønnsveksten har ikke vært høy nok til å opprettholde kjøpekraften, og i fjor falt reallønnen i gjen-

¹ Andre forutsetninger: Ett månedskort (Ruter), ett barn i alderen 4-5 i barnehage med mattillegg og ett barn i alderen 6-9 som ikke går på AKS/SFO.

nomsnitt med 1,4 prosent.

Husholdningene har også opplevd fall i andre inntektskilder enn lønn, og samlet falt *husholdningenes disponible realinntekt* med 2,5 prosent i fjor.²

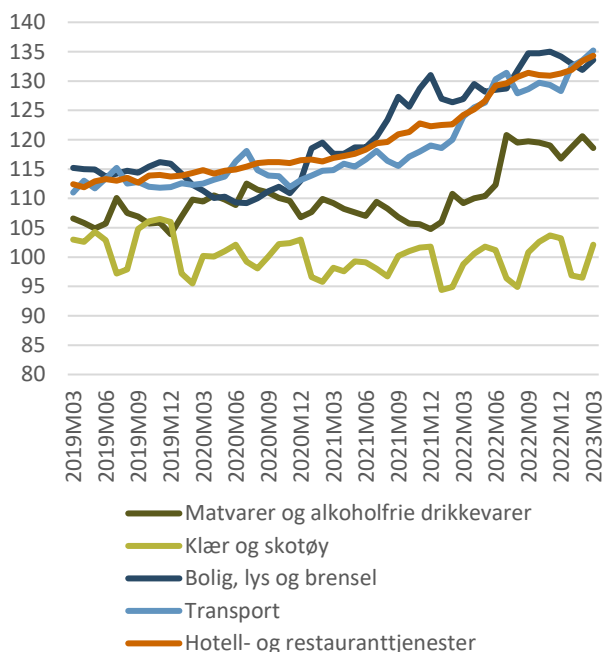
Husholdningenes *renteutgifter* har økt vesentlig. Norges bank satte ned styringsrenten til 0 prosent våren 2020, da koronapandemien førte til kraftig nedgang i aktiviteten i norsk økonomi. I september 2021 ble styringsrenten satt opp til 0,25 prosent, og den er blitt økt ytterligere ni ganger siden da. Styringsrenten er nå 3,25 prosent. Forrige gang styringsrenten var på dette nivået var rundt årsskiftet 2008/2009.

Boliglånsrenten følger utviklingen i styringsrenten tett. I 2021, fram til styringsrenten ble satt opp i sep-

tember, var en gjennomsnittlig boliglånsrente med flytende rente rundt 1,75 prosent. Videre rentøkninger fra sentralbanken har ført til tilsvarende økninger i markedsrentene. I april i år var flytende renter på nye lån med pant i bolig 4,38 prosent, mens flytende renter på utestående lån var 4,31 prosent.³ Fastrenta på nye lån var 4,32 prosent, mens den på utestående lån var 2,80 prosent i mars.⁴

Husleieprisene har også økt kraftig. Eiendom Norges utleieboligstatistikk viser at leieprisene i de fire største byene steg med rekordhøye 7,5 prosent i 2022 (Eiendom Norge, 2023). Leieprisene steg videre med 4,4 prosent i årets tre første måneder og var da 10,4 prosent høyere enn i første kvartal i fjor. Økningen i 2022 var størst i de store byene, og i år er økningen først og fremst drevet av prisvekst i Oslo og Bergen (Eiendom Norge, 2023). Økningen

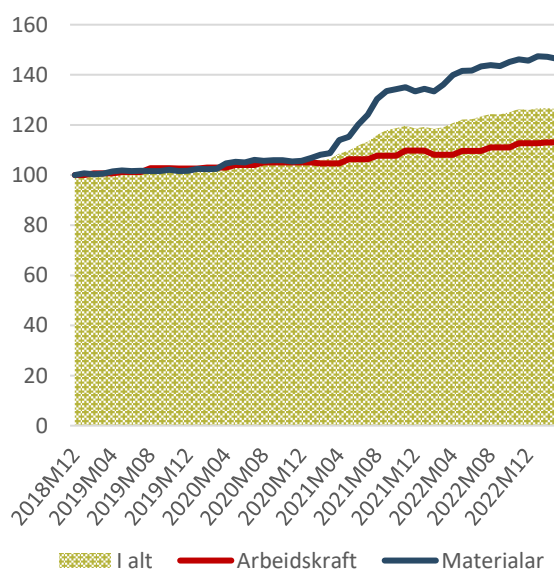
Figur 2.1 Utvalgte hovedgrupper av konsumprisindeksen, mars 2019 til mars 2023. 2015=100.



Kilde: SSB tabell 03013

² Disponibel inntekt for husholdningene er summen av lønn, næringsinntekt for personlig næringsdrivende, formuesinntekt og offentlige stønader fratrukket skatt, formuesutgifter og andre utgifter.

Figur 2.2 Byggekostnadsindeks for boliger, juni 2019 til mars 2023.



Kilde: SSB tabell 08651

³ <https://www.ssb.no/bank-og-finansmarked/finansinstitusjoner-og-andre-finansielle-foretak/statistikk/renter-i-banker-og-kredittforetak>
⁴ Ibid.

i leiepriser er sterkest i de mest sentrale strøkene. Ifølge Leiemarkedsundersøkelsen til SSB, økte gjennomsnittlig månedlig leie for en 2-roms med 5 prosent fra 2021 til 2022 i de større og største tettstedene med 20 000 innbyggere eller flere. I mellomstore tettsteder med innbyggere under 20 000 ned til 2 000, økte leieprisen med 4 prosent i samme periode, mens den økte kun med 2 prosent for de minste tettstedene (under 2 000 innbyggere ned til 200 innbyggere).

Kostnaden for byggematerialer har de siste årene vært et relativt stabilt rammevilkår for boligbyggere, med en jevn, forsiktig prisvekst. Våren 2021 endret dette seg da prisveksten for byggematerialer skjøt i været (se Figur 2.2). Bortsett fra noen år på 80-tallet, har aldri byggekostnadene økt så mye på ett år som de gjorde i 2021 og 2022. Fra februar 2021 til februar 2023 har byggekostnadene i snitt økt med 20 prosent, en kostnadsøkning som er langt høyere enn utbyggerne er vant til å bruke i sine kalkyler (SØA, 2023a).

Det har vært størst prisøkning på trelast. Pristoppen for byggekostnadene (både totalindeksen og materialer) kom i januar, og siden har materialkostnadene falt litt.

2.2 Avtakende inflasjon og trolig reallønnsvekst etter hvert

Tross renteendringer og prisøkninger har aktiviteten i norsk økonomi fortsatt vært høy det siste året og arbeidsledigheten er svært lav. Vi ser imidlertid tegn til omslag. Kostnadsøkninger, inklusive høye strømpriser, svekker lønnsomheten i mange bedrifter og reduserer etterspørselen etter arbeidskraft.

Figur 2.3 BNP i fastlands-Norge, i faste 2020-priser. Sesongjustert vekst fra kvartalet før.



Kilde: Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

Etter at koronatiltakene ble opphevet i februar i fjor økte *BNP i Fastlands-Norge* raskt. Årsveksten i fjor ble 3,8 prosent, godt hjulpet av høy vekst i privat konsum, næringsinvesteringer og eksport av tjenester.

SØAs modellbaserte prognoser tilsier at vi i år venter at *lønnsveksten blir om lag på nivå med prisveksten*.⁵ Fra og med neste år venter vi reallønnsvekst, mens rentene vil falle. Vi har lagt til grunn at råvare- og energiprisene etter hvert vil komme noe ned fra dagens svært høye nivåer. Sammen med lavere press i økonomien vil dette bidra til at inflasjonen etter hvert faller til mer normale nivåer mot slutten av prognoseperioden.

Men det er *stor usikkerhet*, blant annet som følge av krigen i Ukraina. Krigen har både bidratt til betydelige migrasjonsstrømmer i Europa og økte matvare- og energipriser. Konflikten mellom Russland og Ukraina har skapt stor usikkerhet knyttet til dekningen av energibehovet i Europa som reflekteres i høye framtidspriser på energi. Ukraina spiller også en be-

⁵ Norsk økonomi – Boligmarkedet nr. 1 - 2023

tydelig rolle i det globale matvaremarkedet og konflikten har derfor også fått innvirkning på matvareprisene.

I skrivende stund er det usikkerhet også rundt utviklingen i finansmarkedene og hvordan usikkerheten i finansmarkedene eventuelt vil påvirke norsk økonomi. En rekke banker i utlandet har problemer med økende renter. Det har ført til uro på internasjonale børser. I tillegg har oljeprisen falt om lag 10 prosent fra årsskiftet, og kronekursen har svekket seg mot euroen fra om lag 10 kroner i september i fjor, til nesten 12 kroner i mai i år.

Den internasjonale utviklingen, med høy inflasjon, problemer i store banker og krigen i Ukraina utgjør store usikkerhetsmomenter for framtidig utvikling i norsk økonomi. I prognosene har vi lagt til grunn at usikkerheten gir et noe høyere påslag fra styringsrenten til markedsrentene enn vanlig.

Norges bank har varslet at *renten* skal videre opp til 3,5 prosent i løpet av sommeren dersom den økonomiske utviklingen blir slik de så for seg i mars. Vi

dere forventer Norges bank at renten vil bli på dette nivået til starten av 2025 før den gradvis settes ned til 2,5 prosent innen desember 2026. Norges Bank presiserer at det er stor usikkerhet rundt utviklingen framover.

Med en styringsrente på 3,5 prosent i sommer, vil boliglånsrentene komme oppunder 5 prosent. Så høye boliglånsrenter har ikke husholdningene opplevd siden starten av 2009, og i dag er gjeldsgraden i husholdningene mye høyere.⁶

Både SSB og SØA legger imidlertid til grunn en raskere reduksjon i styringsrenten enn Norges bank.⁷ Vi legger til grunn at den gradvis settes ned til 2,25 prosent i løpet av neste år og videre ned til 2 prosent i starten av 2025 og blir der ut prognoseperioden.

Utlånsforskriften begrenser bankenes utlånspraksis, og særlig begrenses manges handlingsrom av regelen om at samlet gjeld ikke skal overstige fem ganger inntekt. Dette gjelder særlig i Oslo, der boligprisene er høyest. Den nye endringen som sier at lånekunder skal kun tåle tre prosentpoeng rente-

Tabell 2.1 Utvalgte makroøkonomiske hovedstørrelser, regnskapstall og prognoser. Prognoser er fra Norsk økonomi – boligmarkedet nr. 1-2023. Vekst i prosent

	Prognoser							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BNP Fastlands-Norge	2,3	-2,8	4,2	3,8	0,9	1,2	1,5	1,8
Boliginvesteringer	-1,1	-1,6	3,0	-1,4	-6,8	-1,6	0,9	1,1
Igangsettingstillatelser	0,8	-5,8	0,7	-0,9	-14,8	7,8	4,9	4,3
Boligpris	2,5	4,3	10,5	5,2	-2,3	-0,1	3,0	4,0
Konsum i husholdningene	1,0	-6,2	4,4	6,8	0,8	1,3	1,8	2,1
Arbeidsledighetsrate (nivå)	3,9	4,7	4,4	3,2	3,7	3,9	4,0	4,0
Årslønn	3,5	3,1	3,5	4,4	5,1	4,4	3,6	3,6
Konsumprisindeksen (KPI)	2,2	1,3	3,5	5,8	5,1	3,4	2,5	2,3
Husholdningenes disponible realinntekt	2,0	1,1	3,6	-2,5	-0,6	1,7	1,8	2,4
Styringsrente	1,1	0,4	0,1	1,3	2,9	2,5	2,1	2,0
Utlånsrente, rammelån	3,0	2,6	2,1	2,9	4,8	4,3	3,8	3,7

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse og nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

⁶ 22 prosent av befolkningen (unntatt studenthusholdninger) tilhører en husholdning med samlet gjeld 3 ganger større enn samlet inntekt i 2021 mot 14 prosent i 2009 (SSB tabell 12598)

⁷ <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/konjunkturer/statistikk/konjunkturtendensene/artikler/norsk-okonomi-er-ved-et-vendepunkt>

oppgang heller enn fem demper imidlertid effektene av økte renter på boligmarkedet. Bortfall av særskilt egenkapitalkrav på sekundærbolig i Oslo kan dessuten bidra til økt etterspørsel etter boliger der.

Ifølge SSBs *investeringsundersøkelse* fra februar i år ligger det først an til en klar økning i petroleumsinvesteringene i år og neste år. Næringsinvesteringene økte med hele 14,5 prosent i fjor. Næringsinvesteringene påvirkes imidlertid mer av renter og inflasjon enn petroleumsinvesteringer. Vi legger derfor til grunn noe lavere anslag enn i investeringsundersøkelsen.

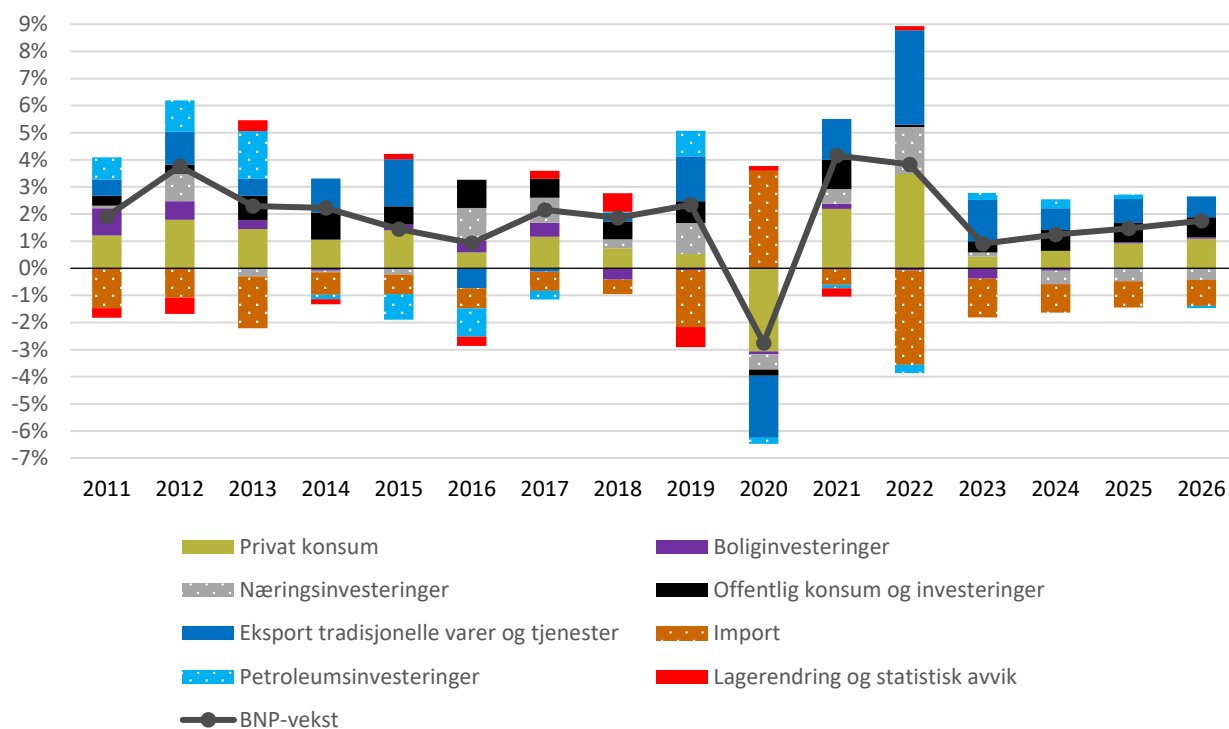
Nyboligsalget var svært godt i 2021. Sammen med høy prisvekst bidro det til økt bygging. Salget falt imidlertid klart i fjor sommer og prisene har falt deretter. Høye byggekostnader og renter bidrar i negativ retning. Vi venter en kraftig reduksjon i boligin-

vesteringene i år, før de faller svakt videre neste år og deretter øker noe mot slutten av prognoseperioden.

Dette innebærer at selv når vi er over kneika vil det ta noe tid før boligbyggingen kommer ordentlig i gang igjen. Først må salget komme seg opp. Dermed vil vi kunne se at pendelen svinger fra fallende boligsalg og boligpriser, og full stopp i boligbyggingen, til økt salg og økende boligpriser litt ut i prognoseperioden.

Ettersom responsen på tilbudssiden er treg, vil boligprisveksten kunne bli relativt høy før tilbudet *tar seg opp*, spesielt dersom rentene settes noe ned igjen utover i perioden. Det er flere som nå er bekymret for boligtilgangen framover. Nye tall fra SØAs nyboligstatistikk ECON nye boliger viser at nyboligsalget nasjonalt hadde falt med 60 prosent i

Figur 2.4 Bidrag til veksten i BNP Fastlands-Norge. Prognoser etter 2022.



Note: Veksten i de ulike faktorene er vektet med hvor viktige de er for samlet etterspørsel.
Kilder: Samfunnsøkonomisk analyse og nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

desember 2022 sammenliknet med 12 måneder tidligere.⁸

Da vi lagde prognoser i slutten av mars, ventet vi at årslønnsveksten skulle følge prisveksten på 5,1 prosent, før veksten avtar noe til 4,4 prosent i 2024 og 3,6 prosent i 2025 og 2026.

Anslag vårt for i år avviker fra TBUs anslag på KPI-veksten (4,9 prosent) og framforhandlet ramme for årets lønnsvekst i frontfaget (5,2 prosent). Grunnen til at vi avviker fra TBUs anslag er at vi har mer informasjon bak prognosen fordi vi gjorde våre analyser senere i tid, og kronekursen hadde svekket seg mer enn det som ble lagt til grunn for TBUs anslag. Samtidig gjorde vi analysene våre før lønnsforhandlingene, og det vi anslår i prognoserapporten vår, og gjengir her, er dermed mest sannsynlig en understimering av årets lønnsvekst med noen tiendedeler (i prosentpoeng).⁹ Disse små avvikene utgjør ingen forskjell for konklusjonene våre i denne rapporten (se beregninger for eksempelusholdninger i delkappittel 3.2).

I slutten av mars forventet vi at prisveksten skulle bli 5,1 prosent i år, som følge av svak krone, økte matvarepriser og leveranseutfordringer som følge av krigen i Ukraina. Kronekursen har i skrivende stund svekket seg ytterligere, og det kan derfor tenkes at inflasjonen blir marginalt høyere enn vi la til grunn i mars. Prognosene våre for inflasjon er i tråd med Norges banks prognoser, men noe høyere enn SSBs prognoser fra og med 2024.

Våre prognoser for årslønnsveksten og inflasjonen innebar en uendret reallønn i år, men etter at resul-

tatet fra lønnsforhandlingene i frontfaget ble klart ligger det an til en svak reallønnsøkning i år, før den øker resten av prognoseperioden (2024-2026) med henholdsvis 1 prosent, 1,1 prosent og 1,3 prosent.

Reallønnsfall i fjor og økte renter gjør at folk har mindre å rutte med, selv om *høy sparing* gjennom pandemien har gjort at mange har muligheter til å ta igjen opparbeidede konsumønsker (som at man reiser mer nå for å «ta igjen» tapt reising under pandemien). Vi venter en årsvekst på 0,8 prosent i husholdningenes konsum i år. Deretter venter vi at veksten øker noe som følge av reallønnsøkning og fallende renter, slik at årsveksten gradvis øker ut prognoseperioden.

Kronekursen er veldig svak, og vi venter et *oppsving i eksporten* i år. Vi legger imidlertid til grunn en svak vekst hos handelspartnerne våre, som leder til noe lavere vekst i eksport av tradisjonelle varer utover i prognoseperioden.

Etter en periode med kraftige finanspolitiske impulser, falt veksten i *offentlig konsum* i fjor til nær null. Vi venter at offentlig konsum vil vokse mer i år. En betydelig flyktningestrøm fra Ukraina og strømprisiltak innebærer noe økt offentlig konsum. Den nye strømstøtten som regjeringen foreslår varer ut 2024. Neste år og ut prognoseperioden venter vi noe økt pengebruk som følge av svak vekst og økende arbeidsledighet, samtidig som forsvarsinvesteringene er ventet å øke for å nå NATO-målet.

Den registrerte *arbeidsledigheten* var 1,8 prosent i mars i år. Vi venter at ledigheten vil øke videre framover som følge av svak vekst i den norske økono-

⁸ <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/nyheter/2022/12/22/econ-nye-boliger-fortsatt-nedgang-i-nyboligsalget-i-norge> Les mer om dette på SØAs nettside her: <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/nyheter/2022/12/22/econ-nye-boliger-fortsatt-nedgang-i-nyboligsalget-i-norge>

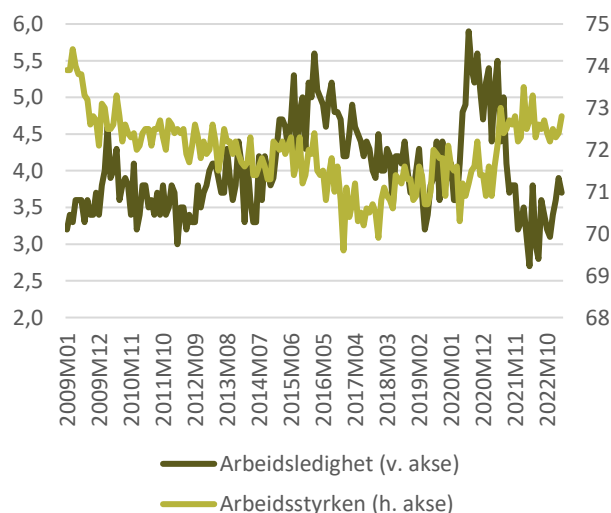
⁹ For eksempel venter DNB Markets at årslønnsveksten blir 5,5 prosent i år (se rapporten «Soft landing despite tighter monetary policy» her <https://www.dnbalpha.com/>)

mien. Målt ved SSBs arbeidskraftundersøkelse, venter vi at arbeidsledigheten øker fra 3,7 prosent i år til 4 prosent på slutten av prognoseperioden.

Yrkesdeltakelsen målt som arbeidsstyrkens andel av befolkningen i arbeidsaktuell alder hadde lenge en negativ utvikling, fra 73,9 prosent i 2008 til 69,7 prosent i 2017 (se figur 2.5). Noe av nedgangen kom av redusert arbeidsinnvandring, samt at en stor mengde innvandrere og flyktninger ankom Norge i 2015 og ble registrert som en del av befolkningen i 2016. Tallene for 2018 og 2019 tydet på at den negative trenden hadde snudd, da årsgjennomsnittet økte noe i 2018, til 70,2 prosent, og videre til 70,5 prosent i 2019. I mars i år var den 72,8 prosent.

Vi har lagt til grunn for våre prognoser at flyktninger fra Ukraina ikke påvirker tilbudet av arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet mye. Til dette er det selvsagt knyttet stor usikkerhet, der krigens varighet vil være en viktig faktor.

Figur 2.5 Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken og arbeidsstyrken i prosent av befolkningen 15-74 år ifølge AKU



Kilde: SSB

3 Husholdningene med lav inntekt rammes hardest av kostnadsøkningene

Kapittelsammendrag:

For flertallet av husholdningene har hverken prisøkninger eller renteøkninger medført store endringer i samlet konsum, men mange husholdninger sparer mindre eller bruker oppsparte midler.

SSBs levekårsundersøkelse, som ble gjennomført i 2022, indikerer at rundt en av fem personer i Norge har en sårbar økonomi. Det vil si at de ikke har råd til en større uforutsett utgift, og at de hadde boutgifter som utgjorde mer enn en fjerdedel av inntekten. Husholdninger med lav inntekt har en større del av sitt konsum knyttet til nødvendighetsvarer og har opplevd en større nedgang i kjøpekraft enn gjennomsnittshusholdningen. Lavinntekts-husholdningen har også mindre oppsparte midler som kan glatte ut forbruket over tid. De økte strømkostnadene utgjorde den største kostnadsøkningen for husholdningene med lavest inntekt, mens renteutgiftene er de som har økt relativt mest for de med middels til høy inntekt.

Økningene i rentenivå og bokostnader har medført at flere boligeiere får problemer med å kjøpe en bolig av tilsvarende eller bedre kvalitet. Andelen som kan finansiere ny bolig gjennom kommersielle banker er redusert med fem prosentpoeng på tre år, til 62 prosent. Spesielt vil boligeiere i distriktskommuner med lave boligverdier ha problemer med å endre boligstatus. Kostnadsøkningene har med andre ord økt risikoen for at boligeiere i distriktene «låses fast» i boliger som ikke lenger er egnet for dem.

Også leietakere med lav inntekt vil ha levekostnadsutfordringer, men kostnadsøkningene rammer disse senere som følge av at utleiers anledning til å endre utleieprisen er regulert.

Lavinntekts-husholdninger som i utgangspunktet kvalifiserte til startlån, vil trolig ikke klare å opprettholde et alminnelig husholdningskonsum (SIFO-budsjett) med realistiske anslag for endringer i rentenivå, andre bokostnader og konsumutgifter. I tillegg er det færre som har muligheten til å komme inn på boligmarkedet med lån i ordinær bank selv etter at vi har tatt hensyn til lettelsene i stresstesten: Samlet sett er lånemulighet for husholdningene redusert med 8 til 19 prosent sammenlignet med 2021, ifølge våre beregninger. Vi ser at antallet førstegangskjøpere har falt i hele landet, samtidig som en høyere andel av befolkningen leier bolig.

I dette kapittelet beskriver vi i hvilken grad husholdningene berøres av kostnadsøkningene, og ser nærmere på hvordan de berøres, hvor mange som berøres og hvordan konsekvensene varierer på tvers av ulike grupper etter inntektsnivå, eierstatus, geografi o.a. Hvordan ulike befolkningsgrupper berøres av kostnadsøkningene er viktig for å forstå om det er behov for tiltak, og hva tiltakene bør rettes mot.

3.1 Husholdninger med lav inntekt rammes mest

Husholdningene opplevde en klar svekkelse i disponibel realinntekt i 2022.

Samtidig er det store forskjeller i hvilken grad ulike husholdninger rammes. Mens de fleste som opple-

ver reallønnsnedgang møter dette med å spare mindre, strammer inn litt på unødvendig forbruk og er litt mer bevisste på hvor mye de bruker på for eksempel strøm, er det også en gruppe som kostnadsøkningene får mer alvorlige konsekvenser for.

SSBs levekårsundersøkelse, som ble gjennomført i 2022, indikerer at rundt en av fem personer i Norge har en sårbar økonomi. Det vil si at de ikke har råd til en større uforutsett utgift, og at de hadde boutgifter som utgjorde mer enn en fjerdedel av inntekten, som er høyt (SSB, 2023). Denne gruppen kan ikke redusere sparingen eller bruke av oppsparte midler, de må stramme inn på et allerede lavt forbruk.

3.1.1 Hoveddelen av befolkningen har konsum i 2023 som før pandemien

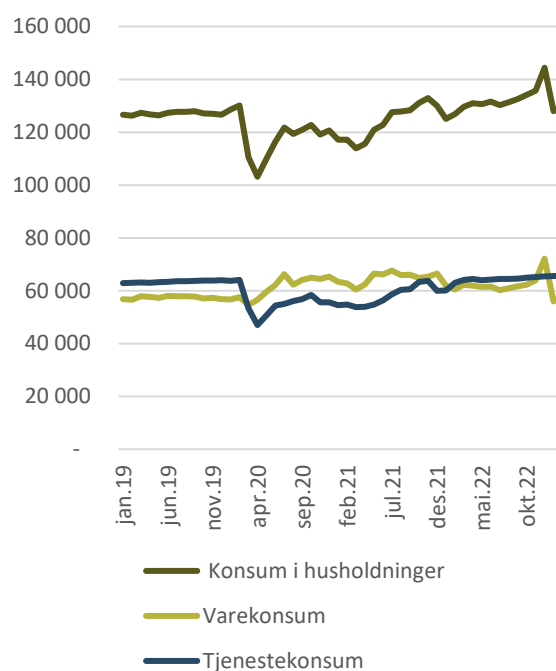
Til tross for at kostnadene økte i 2022, hentet husholdningenes konsum i gjennomsnitt seg inn etter pandemiåret 2020. Ved starten av 2023 er husholdningenes konsum samlet på nivå med 2019, det siste året før pandemien, se Figur 3.1.

Det høye konsumet nå er imidlertid ikke bare finansiert av husholdningenes inntekter, men også oppsparte midler. I 2020 og 2021 var sparingen rekordhøy, men i 2022 falt sparingen med hele 73,2 prosent. Hittil i 2023 ser sparingen også ut til å være negativ. Med andre ord har husholdningene redusert sparingen og etter hvert benyttet oppsparte midler for å glatte over kostnadsøkningene for å opprettholde konsumet.¹⁰

I levekårsundersøkelsen finner SSB at det ikke har vært noen økning i husholdninger som har betalingsproblemer – andelen av befolkningen som opplever at det er utfordrende å få endene til å møtes, har vært stabil på rundt 7 prosent siden den første målingen i 2011 (SSB, 2023). Dette understreker at den store utfordringen med kostnadsøkningene, hvert fall per 2022, ikke er at mange flere får det økonomisk vanskelig, selv om mange har måttet være mer økonomisk bevisste og prioritere litt hardere. Det er heller slik at de som hadde det vanskelig før, har fått det betydelig mer vanskelig (se figur 3.2).

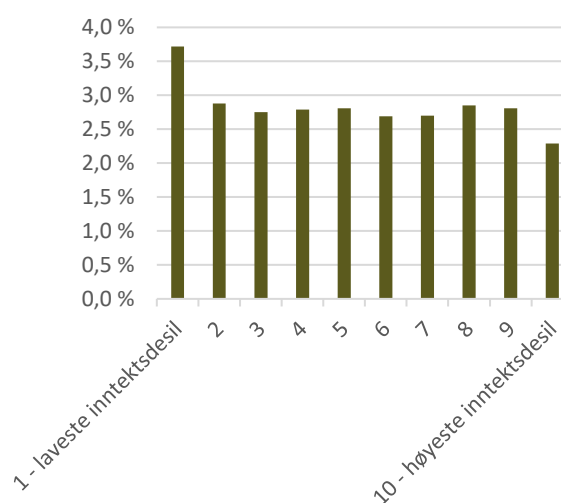
Vi venter at vi vil se en betydelig demping av husholdningenes konsumvekst i 2023. Forventningsbarometeret til Finans Norge viser at nordmenn har historisk lav økonomisk framtidstro, noe som kan

Figur 3.1 Utvikling i samlet konsum blant husholdningene, og hhv. vare- og tjenestekonsumet blant husholdningene, mål i faste 2022-priser, sesongjustert (mill. kr.), januar 2019 til februar 2023.



Kilde: SSB tabell 11721

Figur 3.2 Fordeling av netto utgiftsøkning for 2022, målt relativt til disponibel inntekt (i prosent).



Kilde: SSB (2022)

¹⁰ Les mer om dette for eksempel i denne artikkelen på SSB.no: <https://www.ssb.no/bank-og-finansmarked/finansielle-indikatorer/statistikk/pengetemngde/artikler/rekordlav-vekst-i-husholdningenes-innskudd>

tyde på at bruken av oppsparte midler nærmer seg en grense. Dersom kostnadsøkningene vedvarer, vil det kunne bli en ytterligere økning i husholdninger som får det økonomisk vanskelig.

3.1.2 Noen rammes svært negativt av kostnadsøkningene

Utgiftsøkningene på strøm, mat og drivstoff rammer lavinntektshusholdningene hardest, da utgiftene utgjør en relativt større andel av deres inntekt (se Lian mfl. (2022)).

For husholdningene i desil 1, det vil si de 10 prosentene med lavest inntekt, tilsvarer den uforutsette kostnadsøkningen i 2022 en reduksjon i disponibel inntekt på 3,7 prosent, 1,43 prosentpoeng større reduksjon enn for de ti prosent av husholdningene som har høyest inntekt (Lian, Nygård, Thoresen, & Vattø, 2022). Inntektsulikheten blant norske husholdninger økte dermed som følge av kostnadssjokket i 2022.

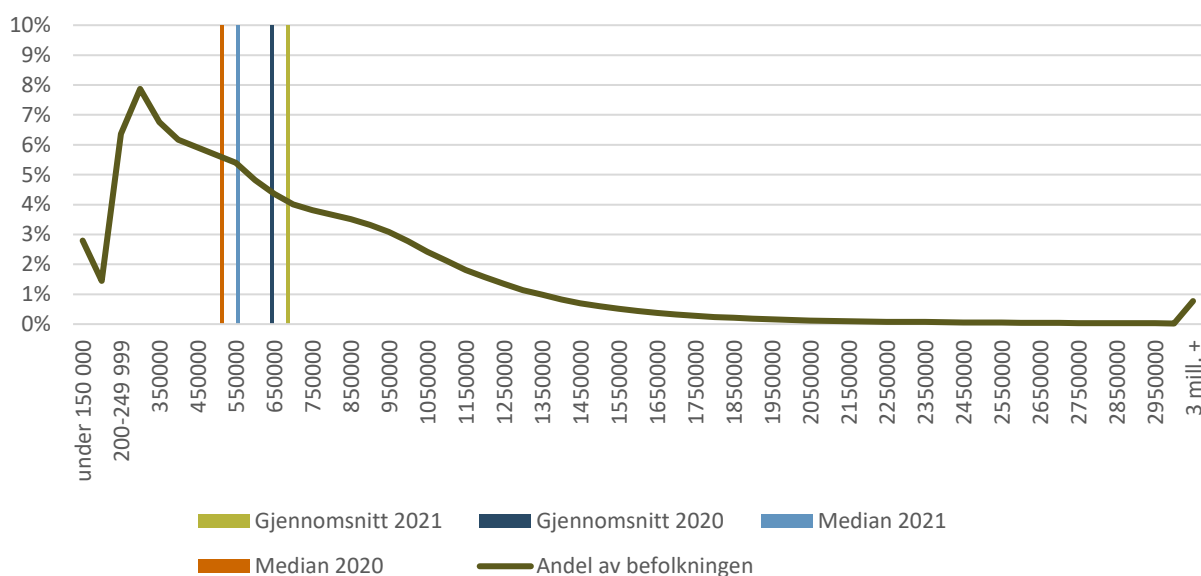
Når vi ser på fordelingen av husholdningene etter inntektstrinn, ser vi det er flere som har en lavere inntekt enn gjennomsnittet, enn det er husholdninger som har høyere inntekt enn gjennomsnittet.

Det finnes ulike mål som definerer lavinntekt, men bruker vi EUs 60-prosentmål, som er de som har husholdningsinntekt opptil 60 prosent av medianinntekten, omfatter det 10 prosent av befolkningen i Norge.

Gjennomsnittlig årsinntekt i Norge etter skatt er rundt 705 000 kroner (2021-tall). Samtidig er medianinntekt lavere, på 566 000 kroner årlig etter skatt. Relativt få har høye inntekter, jf. Figur 3.3. Figuren tar ikke hensyn til husholdningsstørrelse. Noe av årsaken er dermed at rundt to femdel av husholdningene er enpersonshusholdninger og kun har en person som har inntekt (aleneboende).

Avstanden mellom gjennomsnittlig og median årsinntekt etter skatt blant husholdningene var også

Figur 3.3 Husholdninger fordelt etter ulike trinn for inntekt etter skatt i 2021, i prosent av husholdningene, og gjennomsnitt og median årsinntekt i 2021 og 2020.



Note: Median månedsinntekt i 2022 var 47 680 kroner, og snittinntekten var 53 150 kroner.

Kilde: Tabelluttrekk etter forespørsel til SSB, fra SSBs inntektsstatistikk for husholdninger. Inspirert av figur 1 i SSB-artikkelen «Hva er vanlig lønn i Norge» (Fløtre & Tuv, 2023).

høyere i 2021 enn mer vanlige år fordi noen få husholdninger tok ut svært store aksjeutbytter i 2021, som dro opp gjennomsnittet for alle. Til sammenligning var gjennomsnittlig og median årsinntekt etter skatt for husholdningene i 2020 (som er et mer normalt år i denne sammenhengen) henholdsvis 650 000 kroner og 545 000 kroner.

De økte strømkostnadene utgjør den største kostnadsøkningen i forhold til disponibel inntekt for husholdningene med lavest inntekt, mens renteutgiftene er de som har økt relativt mest for de med midtels til høy inntekt.

Økningen i nettoutgifter relativt til inntekt er større for barnefamilier (3,5 prosent for enslige forsørgere og 3,1 prosent for par med barn) enn samlet for alle husholdninger (2,7 prosent i snitt).

Økningen i strømpriser slår også forskjellig ut avhengig av hvor husholdningene er bosatt. Lavinntektshusholdningene i Sør-Norge rammes hardest av de økte strømprisene (Lian, Nygård, Thoresen, & Vattø, 2022).

Rentekostnadene og -økningene er høyest i sentrale strøk og byer, som følge av høyere gjeldsgrad der. Dermed øker utfordringene for boligeiere med lavest inntekt spesielt i de større byene, og indirekte for leietakere. I levekårsundersøkelsen for 2022 finner SSB at andelen som oppgir å ha høy boutgiftsbelastning er betydelig høyere i Oslo enn andre fylker, med 39 prosent i 2022. Andelen var lik i 2021, men noe lavere i 2020.

Fra 2021 til 2022 har andelen som har høy boutgiftsbelastning falt eller vært stabil i de fleste fylker, mens den har økt noe i Viken, Agder og Rogaland, ifølge levekårsundersøkelsen.

I levekårsundersøkelsen finner SSB at det er en liten økning (0,8 prosentpoeng) i andelen som svarer

at de ikke har råd til å holde boligen tilstrekkelig varm (SSB, 2023).

Det er en kjent sammenheng at en vanskelig bosituasjon og dårlig økonomi kan virke gjensidig forsterkende, ved at en vanskelig bosituasjon kan gjøre det vanskelig å holde på eller komme i jobb. Motsatt vil en trygg bosituasjon kunne gjøre det enklere å komme i og beholde en jobb (SØA, 2020a). Det kan tenkes at konsekvensene av kostnadsøkningene de siste to årene blir små for flertallet, samtidig de langsiktige konsekvensene kan bli vesentlig større for utsatte husholdningsgrupper.

3.2 Hvor mye dårligere råd har husholdningene fått?

For å måle hvor mye dårligere råd husholdningene har fått og hvordan det forventes å se ut i årene framover, ser vi her nærmere på den økonomiske situasjonen til utvalgte husholdningstyper. Vi måler derfor årslønnsutviklingen opp mot utviklingen i SIFO-budsjettet for ulike husholdningstyper, bokostnader og enten rentekostnader på et boliglån eller husleieutgifter (avhengig av eksempelet).

For å etablere en referanseberegning ser vi først på en *gjennomsnittlig norsk husholdning av typen par med barn*. Her benytter vi samlet medianinntekt før skatt for et par med barn fra 2021 og gjennomsnittlig gjeldsgrad ved nye boliglån for personer i alderen 25-34 år til å beregne et gjennomsnittlig boliglån.

Vi antar avdragsfrihet for enkelhets skyld og sammenlignbarhet med øvrige beregninger. Bokostnadene er hentet fra Bokostnadsindeks, som utarbeides årlig av SØA for Huseierne, og inkluderer prognoser for bokostnader. I bokostnadene har vi i alle beregningene lagt til grunn en leilighet på 70 kvadratmeter. I beregningen under har vi utelatt utgifter til vedlikehold av bolig. Vi fokuserer på likviditetssi-

tuasjonen til husholdningene, og holder derfor rentefradraget utenfor.

Prognosene for årslønn, inflasjon og renter i årene 2023 til 2026 er hentet fra modellsimulering med den makroøkonomiske modellen NAM (se Norsk økonomi – Boligmarkedet nr. 1 – 2023 for mer om prognosene for norsk økonomi). Tabell 3.1 viser resultatene.

Et par med to barn med median husholdningsinntekt har svært romslig økonomi ifølge denne beregningen, med om lag 300 000 – 400 000 i årlig netto inntekt etter utgifter til boliglånsrente, bokostnader og SIFOs referansebudsjett. Merk at boliglånsavdraget ville vært i størrelsesorden 115 000 - 140 000 kroner årlig i perioden og vedlikehold av bolig (utelatt i bokostnader) utgjør om lag 20 000 kroner årlig. Å inkludere avdrag og vedlikehold ville

imidlertid ikke endret konklusjonen om at dette er husholdning med romslig økonomi.

Videre i delkapittelet ser vi på vanskeligstilte husholdninger, som har mye lavere inntekt enn husholdningen i eksempelet over.

Som utgangspunkt for beregningene som følger bruker vi en *gjennomsnittlig inntekt for en husholdning som mottok et startlån i 2021* (557 556 kroner) og et gjennomsnittlig startlån i 2021 (1,84 millioner kroner), og forutsetter også her avdragsfrihet i beregningsperioden.

Tabell 3.2 viser resultatene av beregningene for perioden 2021-2026. I raden «Netto» kan vi se at, på tross av relativt høy nominell lønnsvekst i perioden, fører økt rente og prisøkninger på særlig matvarer, drivstoff og strøm (først og fremst fra 2021 til 2023) til at eksempel-husholdningen går i minus når man

Tabell 3.1 Prognoser for den økonomiske utviklingen til en barnefamilie med fossilbil som har et beregnet gjennomsnittlig boliglån (nedbetalingslån fra 2021) på 5 mill. kr. med flytende rente (avdragsfritt)

	2021	2022	Prognoser			
			2023	2024	2025	2026
Median husholdningsinntekt etter skatt for par med barn	919 352	960 150	1 007 095	1 051 560	1 089 048	1 128 149
Rentekostnad	93 485	136 407	243 092	217 588	192 924	187 667
Bokostnader (strøm, eiendomsskatt, kommunale avgifter og forsikring)	28 750	31 450	31 507	30 504	31 042	31 649
SIFO-budsjett, tobarnsfamilie med fossilbil	392 630	417 168	438 523	453 599	464 795	475 599
Netto	404 487	375 125	293 972	349 869	400 287	433 234
Netto, lavrentescenario*			318 147	373 626	414 308	443 781
Netto, høyrentescenario**			278 640	305 745	350 416	402 393

Noter: Inntekten er fra SSB tabell 06944 og er framskrevet med prognoser for årslønnsvekst. Et beregnet gjennomsnittlig boliglån i 2021, basert på medianinntekt for par med barn og gjennomsnittlig gjeldsgrad på 401 prosent (hentet fra Finanstilsynets boliglånsundersøkelse) for nye lån til personer 25-34 år i 2021, er lagt til grunn for rentekostnaden. Rentenivået i referansebanen (hovedscenariot) er fra SSB tabell 10745 for årene 2021 og 2022, og prognoser for utlånsrente for rammelån med pant i bolig 2023-2026 og er hhv. 1,9%, 2,7%, 4,8%, 4,3%, 3,8% og 3,7% i perioden 2022-2026. SIFO-budsjettkostnad er framskrevet med prognoser for KPI-vekst.

* I lavrentescenariot settes styringsrenten ned 0,25 prosent i juni og videre ned til den når en bunn på 1,75 prosent i slutten av 2024. Det er rentekostnaden på boliglånet som skaper avvik fra referansebanen. Forskjellen i inflasjon og lønnsvekst er små.

** Høyrentescenariot er Norges banks rentebane fra Pengepolitisk rapport 1/2023. Det er rentekostnaden på boliglånet som skaper avvik fra referansebanen, først og fremst etter 2023. Forskjellen i inflasjon og lønnsvekst er små.

ser perioden samlet. Det er i enkeltårene i perioden 2022-2025 hvor regnskapet går i minus.

Eksempelhusholdningen med to barn har altså ikke råd til å betale (det som må ses på som) nødvendige utgifter i disse årene. Merk at det her er snakk om avdragsfri betjening av et gjennomsnittlig startlån, gjennomsnittlige bokostnader (uten vedlikehold av bolig) og relativt nødvendig konsum i form av SIFOs referansebudsjett. Summen av inntekt etter utgifter (netto) i perioden 2023 til 2026 er om lag minus 63 000 kroner. Dersom vi hadde inkludert avdrag på lånet, ville summen i samme periode vært om lag minus 350 000 kroner.

Dersom husholdningen velger å kutte ut utgifter til knyttet mediebruk, fritid og reise (kollektivt) kan de spare om lag 10 000 kroner årlig (SIFO), men det endrer ikke konklusjonen om at de går i minus dersom man utelater 2021 fra regnestykket.

Regnestykket ser enda verre ut for denne husholdningen dersom vi bruker Norges banks rentebane i modellsimuleringene («Høyrentescenario» i tabellen). Det er økte rentekostnader som fører til at husholdningen da går enda mer i minus. I perioden 2023 til 2026 er forskjellen fra referansebanen om lag 63 000 kroner. Med et lavrentescenario ser situasjonen bedre ut, men husholdningen går likevel i minus i perioden 2023 til 2026.

I tabell 3.3 viser vi samme beregning som i forrige tabell, men for en *enslig kvinne med ett barn og uten bil*. Her ser vi at den økonomiske situasjonen er noe bedre enn i forrige beregning, fordi forskjellen i utgifter i SIFO-budsjettet er større enn inntektsforskjellen mellom husholdningstypene. Likevel er det en nettoendring på nesten 50 000 kroner fra 2021 til 2023, som gjør at husholdningen går om lag 19 000 i minus i 2023, og for øvrig går i minus i perioden 2023-2026. I et høyrentescenario (Norges banks rentebane), går husholdningen enda mer i minus, og går i minus alle år 2023-2026.

Tabell 3.2 Prognoser for den økonomiske utviklingen til en barnefamilie med fossilbil som har et gjennomsnittlig startlån fra 2021 (1,84 mill. kr) med flytende rente (avdragsfritt)

	Prognoser					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt for startlåsmottakere	455 166	476 982	504 945	527 240	546 036	565 641
Rentekostnad	22 320	29 510	72 738	65 360	56 253	54 914
Bokostnader (strøm, eiendomsskatt, kommunale avgifter og forsikring)	28 750	31 450	31 507	30 504	31 042	31 649
SIFO-budsjett, tobarnsfamilie med fossilbil	392 630	417 168	438 523	453 599	464 795	475 599
Netto	11 654	-1 145	-37 822	-22 224	-6 054	3 478
Netto, lavrentescenario*			-34 182	-15 280	-588	7 763
Netto, høyrentescenario**			-44 495	-41 226	-28 481	-11 515

Noter: Inntekten er framskrevet med prognoser for årslønnsvekst. Gjennomsnittlig startlån i 2021 er lagt til grunn for rentekostnaden. Rentenivået i referansebanen (hovedscenario) er hhv. 1,2%, 1,6%, 3,9%, 3,5%, 3,1% og 3,0% i perioden 2022-2026. SIFO-budsjettkostnad er framskrevet med prognoser for KPI-vekst.

* I lavrentescenarioet settes styringsrenten ned 0,25 prosent i juni og videre ned til den når en bunn på 1,75 prosent i slutten av 2024. Det er rentekostnaden på boliglånet som skaper avvik fra referansebanen. Forskjellen i inflasjon og lønnsvekst er små.

** Høyrentescenarioet er Norges banks rentebane fra Pengepolitisk rapport 1/2023. Det er rentekostnaden på boliglånet som skaper avvik fra referansebanen, først og fremst etter 2023. Forskjellen i inflasjon og lønnsvekst er små.

I SØA-prosjektet «Konsekvenser av stigende rente for startlåsmottakere» gjennomførte vi intervjuer (i hovedsak gjennomført i november 2022) med kommuner og Husbanken der flertallet av intervjuobjektene merket en økt pågang fra dem som har lån, om

økt behov for avdragsutsettelse (SØA, 2023b). Flere opplevde at antallet som søkte om avdragsfrihet var om lag doblet. Det at dette gjaldt både for dem med fast og flytende rente, kan tolkes som at behovet ikke primært skyldes økt rente, men heller

Tabell 3.3 Prognoser for den økonomiske utviklingen til en enslig kvinne med ett barn og uten bil som har et gjennomsnittlig startlån fra 2021 (1,84 mill.kr) med flytende rente (avdragsfritt)

	2021	2022	Prognoser			
			2023	2024	2025	2026
Husholdningsinntekt etter skatt	265 300	278 828	291 139	301 518	312 343	312 343
Rentekostnad	22 320	29 510	72 738	65 360	56 253	54 914
Bokostnader (strøm, eiendomsskatt, kommunale avgifter og forsikring)	28 750	31 450	31 507	30 504	31 042	31 649
SIFO-budsjett, enslig kvinne med ett barn i barnehage (uten bil)	184 344	195 780	205 802	212 877	218 132	223 202
Netto	30 074	22 088	-18 908	-7 224	6 916	2 578
Netto, lavrentescenario*			-15 197	-241	12 347	6 637
Netto, høyrentescenario**			-25 652	-26 343	-15 559	-12 040

Noter: Inntekten er OECD-skala 50 prosent for enslig forsørger med ett barn hentet fra SSB tabell 09593, Lavinntektsgrenser i kroner (årsinntekt) basert på ulike avstander til medianinntekt. Inntekten er framskrevet med prognoser for årslønnsvekst. Gjennomsnittlig startlån i 2021 er lagt til grunn for rentekostnaden. Rentenivået i referansebanen (hovedscenario) er hhv. 1,2%, 1,6%, 3,9%, 3,5%, 3,1% og 3,0% i perioden 2022-2026. SIFO-budsjettkostnad er framskrevet med prognoser for KPI-vekst.

* I lavrentescenarioet settes styringsrenten ned 0,25 prosent i juni og videre ned til den når en bunn på 1,75 prosent i slutten av 2024. Det er rentekostnaden på boliglånet som skaper avvik fra referansebanen. Forskjellen i inflasjon og lønnsvekst er små.

** Høyrentescenarioet er Norges banks rentebane fra Pengepolitisk rapport 1/2023. Det er rentekostnaden på boliglånet som skaper avvik fra referansebanen, først og fremst etter 2023. Forskjellen i inflasjon og lønnsvekst er små.

Tabell 3.4 Prognoser for den økonomiske utviklingen til en enslig kvinne med ett barn og uten bil som leier en toroms

	2021	2022	Prognoser			
			2023	2024	2025	2026
Husholdningsinntekt etter skatt	265 300	278 828	291 139	301 518	312 343	312 343
Leiekostnad	114 360	118 560	124 629	128 914	132 096	135 166
Bokostnader (strøm)	14 722	16 582	16 255	14 834	14 671	14 671
SIFO-budsjett, enslig kvinne med ett barn i barnehage (uten bil)	184 344	195 780	205 802	212 877	218 132	223 202
Netto	-48 126	-52 094	-55 547	-55 107	-52 555	-60 696

Noter: Inntekten er OECD-skala 50 prosent for enslig forsørger med ett barn hentet fra SSB tabell 09593, Lavinntektsgrenser i kroner (årsinntekt) basert på ulike avstander til medianinntekt. Inntekten er framskrevet med prognoser for årslønnsvekst. Leiekostnaden er en gjennomsnittlig månedlig leie for en toroms bolig (landsgjennomsnitt) fra SSB tabell 09895, framskrevet med prognoser for KPI-vekst. SIFO-budsjettkostnad er framskrevet med prognoser for KPI-vekst.

* I lavrentescenarioet settes styringsrenten ned 0,25 prosent i juni og videre til den når en bunn på 1,75 prosent i slutten av 2024.

** Høyrentescenarioet er Norges banks rentebane fra Pengepolitisk rapport 1/2023.

andre forhold som høyere strømregninger og utgifter til mat.

Beregningene i tabell 3.2 og 3.3 er for lavinntekts-husholdninger med startlån, men hvordan ser situasjonen ut for de som leier?

I tabell 3.4 viser vi beregningen for en *enslig forsørger med ett barn*, som i 3.3, men der vi har erstattet rentekostnaden med en *gjennomsnittlig leie* for en toroms leilighet og framskrevet leieprisen med prognoser for KPI-vekst. Videre har vi nedjustert bokostnadene til å kun inneholde energikostnader, og forutsetter dermed at strøm ikke inngår i leieprisen.

Resultatet av eksempelberegningen for en enslig forsørger som leier bolig er svært negativt. Sammenlignet med summen av rentekostnad og bokostnad i tabell 3.3, er summen av leiekostnaden og bokostnad i tabell 3.4 om lag 37 000 kroner høyere i 2023, og dette utgjør forskjellen i nettoen mellom beregningene samme år. Husholdningen går i mi-

nus med mellom 48 000 og 61 000 kroner alle år i perioden 2021 til 2026.

Denne boformen, uten noen form for offentlig støtte, er åpenbart ikke økonomisk mulig over tid. Å endre leieboligen til en ettroms istedenfor en toroms nær halverer underskuddet, men resultatet er like fullt svært negativt i hele perioden.

3.3 Renteøkningene påvirker husholdningenes konsummuligheter

I 2022 bodde rundt 82 prosent av nordmenn i en bolig eid av husholdningen på landsbasis (se figur 3.4). Eierandelen er høy sammenlignet med andre land. Samtidig varierer andelen som bor i egen bolig mellom deler av landet. Oslo skiller seg spesielt ut med klart lavere eierandel enn resten av landet.

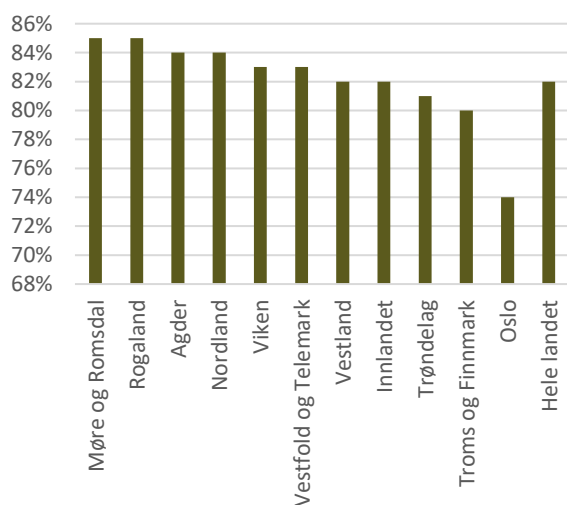
3.3.1 Renteøkninger særlig krevende for boligeiere med lav inntekt

De som allerede eier bolig, har i stor grad boliggjeld. Andelen boligeiende husholdninger med boliggjeld varierer fra 93 prosent i Oslo til 80 prosent i distriktskommuner. Men som figur 3.5 viser, er det høyere andel høyt belånte husholdninger i distriktskommuner enn i mer sentrale kommuner.

Holm m.fl. (2021) har undersøkt hvordan norske husholdningers forbruk påvirkes av pengepolitiske beslutninger. Resultatene fra analysen gir en klar indikasjon på at husholdningers konsum er nært knyttet til renteesponering. Jo høyere lån, jo høyere er renteesponeringen.

Det er viktig å merke seg at husholdningene som befinner seg på bunnen av inntektsfordelingen responderer sterkere på renteendringer enn husholdningene som ligger rundt medianen (Holm, Paul, & Tischbirek, 2021). Etter en renteheving ser man typisk at husholdninger med lav likviditet (betjenings-evne) reduserer sitt forbruk som følge av lavere dis-

Figur 3.4 Andel av personer som bor i en bolig eid av husholdningen, etter fylke, 2022.



Note: Merk at akse ikke starter på 0, dette for å vise utviklingen.

Kilde: SSB tabell 11038

ponibel inntekt. Husholdningene som ligger rundt medianen, vil derimot tilpasse seg rentehevingen ved å spare mindre eller låne mer. Når rentene øker mye og husholdningene etter mange år med lave renter har tilpasset seg og bygget opp høy gjeld, slik situasjonen er nå, vil mange flere måtte redusere forbruket.

Forskjellen i andelen husholdninger med høy belåning er særlig et resultat av merutviklingen i boligpriser i sentrale kommuner. I nominelle kroner er gjeldsbelastning langt høyere i bykommuner og kommuner med høy sentralitet.

I *distriktene* vil imidlertid lånene utgjøre en høy andel av boligprisene. Fordi belåningsgrad er et eget regulatorisk krav, så vil den høye andelen husholdninger i distriktskommuner som har lån som utgjør en høy andel av boligverdien, påvirke dynamikken i boligmarkedet.

Høyere belåningsgrad i distriktene påvirker dynamikken i boligmarkedet gjennom en direkte effekt og en indirekte effekt. Den direkte effekten er at hus-

holdningene med høy belåningsgrad ikke selv har mulighet til å få mellomfinansiering, eller ikke har tilstrekkelig egenkapital til å kunne dekke krav til egenkapital i en ny bolig.

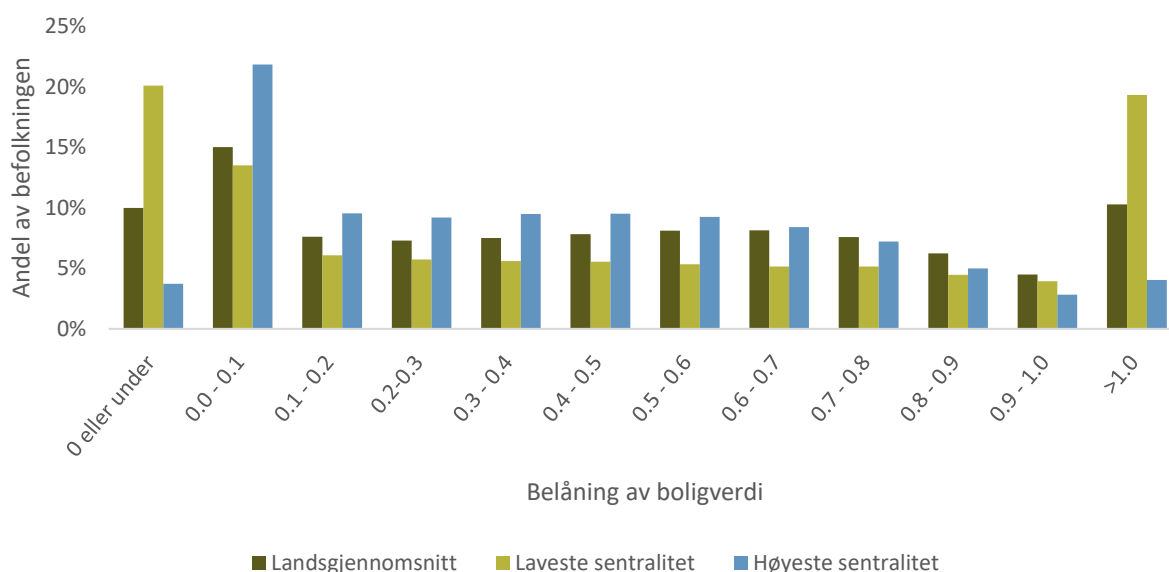
Lite egenkapital i bolig vil også ha en indirekte effekt. Over halvparten av førstegangskjøpere trenger tilleggssikkerhet fra foreldre for å kunne kjøpe egen bolig. I distriktene har en større andel av husholdningene lån som utgjør en høy andel av boligverdien, at det er krevende å stille en slik kausjon/side-sikkerhet for lån til barn eller barnebarn.

3.3.2 Tegn til økning i boliglån med avdragsfrihet

Renteøkningene gir betydelige kostnadsøkninger for boligeiere med lån. Samtidig skal boliglåntakere være rustet til å tåle renteøkningene vi har hatt til nå.

Til og med 2022 var det krav i utlånsforskriften om at husholdningene skal tåle en fem prosentpoengs renteøkning for å kunne få et boliglån. I rapporten

Figur 3.5 Andel av boligeiende husholdninger med ulik belåning av boligverdi, 2019.

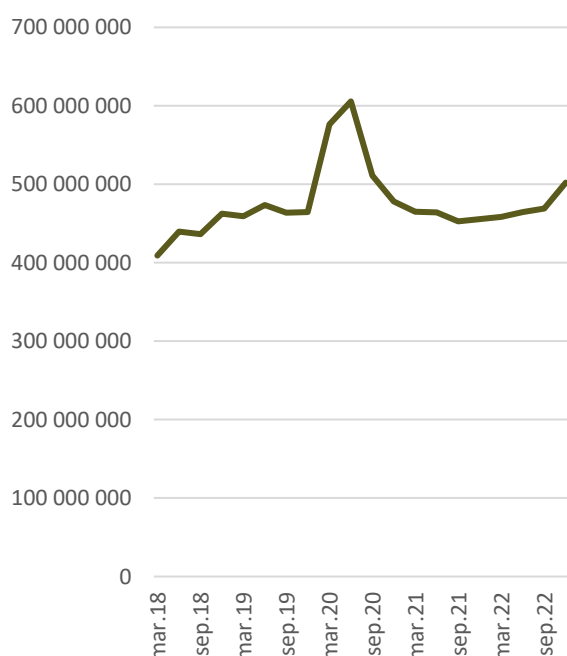


Kilde: SSB for BN BANK

«Vurdering av finansiell stabilitet for første halvår 2023», peker Norges Bank på at høy gjeld gjør norske husholdninger sårbare for bortfall av inntekt, økte renter eller boligprisfall. På den andre siden gjør lav arbeidsledighet og oppsparte midler husholdningene som gruppe bedre rustet i møte med økte utgifter (Norges Bank, 2023).

Samtidig peker Norges Bank i en studie på at selv om norske husholdningers kapasitet til å betjene gjeld er god, vil stadig flere få problemer dersom rentene øker videre. De finner at det er først når styringsrentene stiger over fem prosent at det vil bli en betydelig økning i husholdninger som får betalingsproblemer også utover gruppene med lav inntekt (Lindquist, Solheim, & Vatne, 2022).

Figur 3.6 Bruttoverdien av Nedbetalingslån med pant i bolig med avdragsfrihet for privatpersoner, i 1000 kroner.

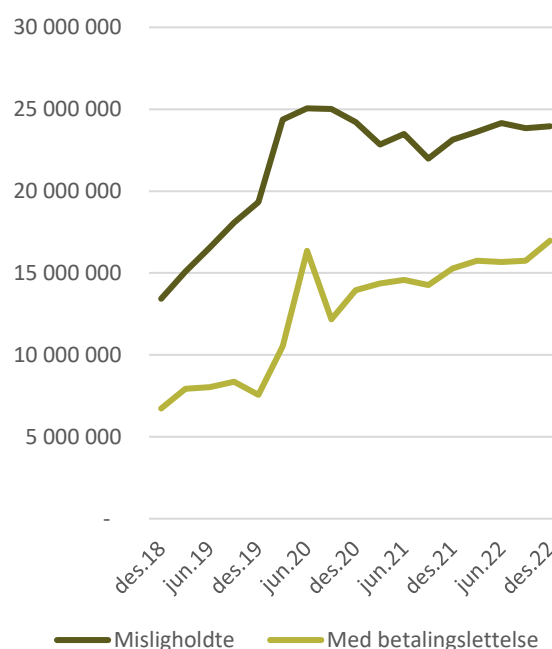


Note: Tallene gjelder for privatpersoner (lønnstakere, pensjonister, trygdede, studenter o.a.)
Kilde: SSB (tabell fått på forespørsel til Seksjon for finansmarkedsstatistikk)

Utviklingen i antall boliglån med avdragsfrihet og mislighold er indikatorer som muliggjør å følge utviklingen i husholdningenes betjeningsevne og forstå hvordan boligeiere påvirkes av økte rentekostnader. SØA har fått tall fra SSB for avdragsfrihet og mislighold på nedbetalingslån med pant i bolig for privatpersoner.

Statistikken måler utviklingen i samlet beløp, slik at endringer kan ha ulike forklaringer. Økninger i beløp i boliglån som har avdragsfrihet kan for eksempel skyldes at flere tar opp (større) boliglån, slik at fordelingen blant låntakere som misligholder likevel ikke har økt. Men det kan også skyldes at flere låntakere trenger å redusere månedlige kostnader og gjør det ved å få avdragsfrihet i en periode. Selv om det kan være ulike årsaker bak, er utviklingen i disse

Figur 3.7 Bruttoverdien av nedbetalingslån med pant i bolig med betalingslettelse eller misligholdt for privatpersoner, i 1000 kroner.



Note: Betalingslettelser omfatter lånene med og uten nedskrivning.
Kilde: SSB (tabell fått på forespørsel til Seksjon for finansmarkedsstatistikk)

størrelsene indikasjonene på hvordan boliglåntakere påvirkes av rente- og kostnadsøkninger.

Vi ser at samlet beløp i boliglån med avdragsfrihet økte kraftig da samfunnet stengte ned som følge av koronapandemien våren 2020 (se figur 3.6). Dette avtok dog raskt, og de to siste årene har utviklingen vært mer eller mindre flat, men med tegn til en økning fra høsten 2022.

Bankene kan også gi betalingslettelser for eksempel ved refinansiering når låntaker har betalingsproblemer. Da pandemien brøt ut, var det en kraftig økning i lånebeløp med betalingsutsettelse (se figur 3.7). Dette falt etter kort tid noe, men siden har det økt igjen, og er nå på et høyere nivå enn det høyeste under pandemien. En lignende utvikling ser vi for boliglån som misligholdes (se figur 3.7).

Fra dette og tidligere prosjekter (se for eksempel SØA (2023b)), tyder kommunenes erfaringer med vanskeligstilte på boligmarkedet på at boliglån og husleien er den utgiftsposten som prioriteres mest. Blant annet ser flere kommuner at startlåntakere allerede har bygd opp forbruksgjeld og strevd med å få endene til å møtes lenge innen de merker det gjennom manglet betaling på avdrag o.l. Det vil dermed være en betydelig forsinkelse i eventuelle utslag i avdragsfrihet, mislighold og liknende.

3.4 Høyere bokostnader veltes over på leietakere med litt forsinkelse

Økte bokostnader for boligeiere veltes over tid i betydelig grad over på leietakere, ettersom utleiers kostnader forbundet med leieforholdet er bakt inn i

leieprisen, for eksempel rentekostnader, strøm, vann og vedlikehold.

Samtidig er anledningen til å øke husleien underveis i et leieforhold regulert, slik at husleieprisen ikke kan økes mye på kort tid. Leieprisen kan ikke økes underveis i en leieavtale med unntak av indeksregulering en gang i året og justering til gjengs leie hvert tredje år. Eksisterende leietakere er dermed mer skjermet for prisøkninger enn det boligeiere er, men kun på kort sikt.

Vi ser at leieprisene er i sterk vekst, noe som i første omgang vil påvirke nye leietakere.

For husholdninger som allerede leier vil indeksreguleringen av leien tilsvare den generelle prisøkningen i samfunnet. Fra mars 2022 til mars 2023 var denne på 6,5 prosent. I tillegg har utleier anledning til å øke husleien til gjengs leie når leieforholdet har vart i minst 2 ½ år, og utleiere kan øke leien når tidsbestemte leiekontrakter går ut og man skal tegne ny kontrakt.

Eiendom Norges tall for utviklingen i leieprisen viser at leieprisen steg med 4,4 prosent første kvartal i år, og det siste året har leieprisen økt med 10,4 prosent.

Leietakere har i større grad lav inntekt sammenlignet med boligeiere (se figur 3.8). Over halvparten av husholdningene som leier boligen de bor i, faller under den laveste inntektskvartilen.¹¹ Det vil si at de har en disponibel husholdningsinntekt på mellom 0 og 282 411 kroner. Gjennomsnittsinntekten i denne kvartilen er 207 152 kroner. 80 prosent av husholdningene som leier, hører til den halvparten av be-

¹¹ Inntektskvartilene finner SSB ved å sortere personene etter inntekt (etter skatt per forbruksenhet) i stigende rekkefølge, for så å dele opp i fire like

store deler. Laveste inntektskvartil er de 25 prosentene med lavest inntekt, og høyeste inntektskvartil er de 25 prosentene med høyest inntekt.

folkningen med lavest inntekt, det vil si de to laveste inntektskvartilene.

I SSBs levekårsundersøkelse ser vi at blant de som er i den laveste inntektsdesilen, er det en høyere andel enn i de øvrige som oppgir å ha en høy boutgiftsbelastning (se figur 3.9).

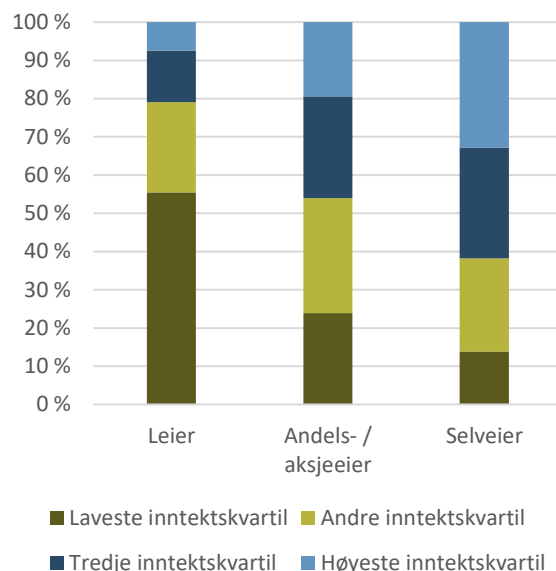
Ettersom leietakere i snitt har lavere inntekter enn boligeiere, er leietakere i større grad utsatte for kostnadsøkninger. Samtidig er antall boligeiere langt flere, slik at antallet boligeiere i laveste inntektskvartil er nesten like mange som blant leietakere. I den laveste inntektskvartilen, er det 30 000 flere husholdninger som er leietakere sammenlignet med boligeiere (se SSBs tabell 11346).

Leietakere kan ha større vanskeligheter med å tilpasse seg høyere bokostnader enn boligeiere. Boligeiere kan selge boligen sin og gjøre tilpasninger ved å kjøpe en mindre bolig, kjøpe en bolig i et annet område eller endre boligsituasjon ved å bli leietaker. Leietakere mangler som regel kjøpsmuligheter til eierboliger og er henvist til å tilpasse seg ved å endre leieavtaler. Når tilbudet av utleieboliger er såpass lite som i Norge, er tilpasningsmulighetene innad i leiemarkedet få.

Utviklingen vil også svekke eksisterende leietakers muligheter til å bygge opp egenkapital og kunne kjøpe egen bolig, slik at de heller må forbli i leiemarkedet.

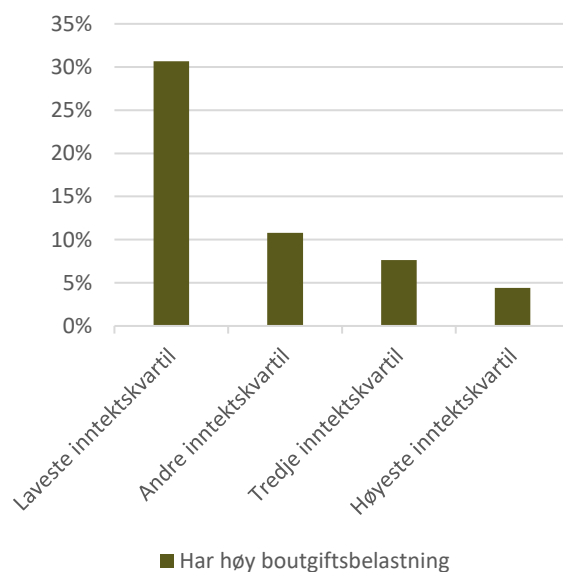
I tillegg er det ventet ekstra press på leiemarkedet i Norge nå fordi det har kommet og er ventet å fortsette å komme et betydelig antall flyktninger som følge av krigen i Ukraina. Kommunene skal bistå med bosettingen av flyktningene, og til dette brukes i stor grad kommunalt disponerte utleieboliger. Ettersom kommunene i liten grad har mulighet til å tilføre det antallet utleieboliger det er behov for til flyktningene gjennom å bygge flere boliger det neste

Figur 3.8 Husholdninger etter eierstatus og inntektskvartil, prosent, 2022.



Note: Inntekten i den laveste kvartilen er opptil 292 411 kr i inntekt, andre kvartil er inntil 397 939kr, tredje er inntil 523 456 kr og høyeste er alle over dette.
Kilde: SSB tabell 11346

Figur 3.9 Fordeling av husholdninger som oppgir at de har en høy boutgiftsbelastning etter inntektskvartil, 2021.



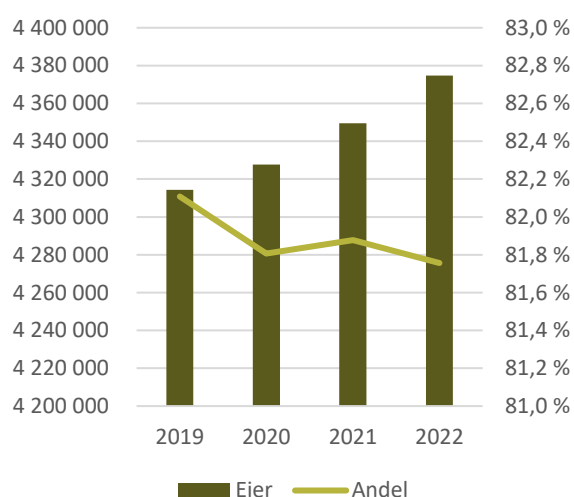
Kilde: SSB levekårsundersøkelsen, tabell 12128

året, vil mange kommuner løse behovet gjennom framleie. Dette er også i tråd med innspillene vi har fått fra kommuner til dette prosjektet.

Fallet vi beskriver i avsnitt 3.5 i andelen som har tilgang på finansiering til å kjøpe bolig, vil lede til et større behov for utleieboliger. Samtidig viser økningen i andel som ikke selv kan betjene løpende omkostninger med boligeierskap i tabell 3.5 i kapittel 3.6.2 også at det vil være et økende behov for støtte/tilrettelegging av slike boliger.

I sum tyder økt behov for utleieboliger til flyktninger og at færre leietakere får mulighet til å kjøpe bolig på at etterspørselen etter leieboliger vil øke. Uten en tilsvarende tilførsel av utleieboliger, er det rimelig å legge til grunn at leieprisen øker mer enn de ellers ville gjort for nye leieavtaler, og på sikt også for eksisterende leieavtaler.

Figur 3.10 Antall (søyler, venstre akse) og andel (linje, høyre akse) av alle personer som bor i bolig eid av husstanden, 2019 til 2022.



Note: Merk at aksene ikke starter på 0, dette for å vise utviklingen.

Kilde. SSB tabell 11038

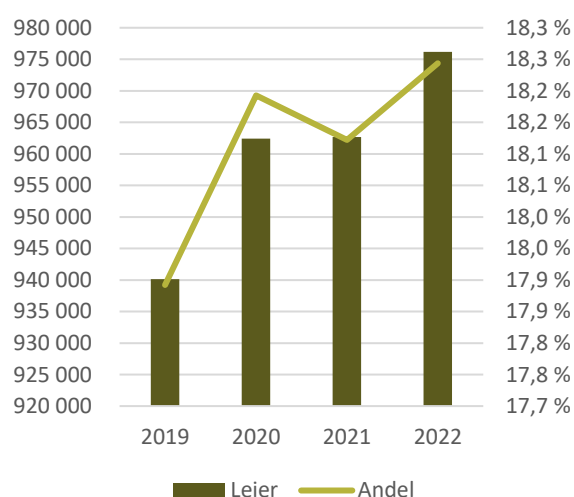
3.5 Hva skjer med husholdningenes låneevne og kjøpekraft på boligmarkedet?

Når lånekostnadene øker mye, kan leie fortone seg som et nødvendig eller bedre alternativ for enkelte førstegangskjøpere. I dette kapitlet ser vi nærmere på om data for 2022 tilsier at vi har fått redusert kjøpeevne eller -vilje blant førstegangskjøpere.

3.5.1 Lavere andel boligeiere og fall i førstegangskjøpere

De siste årene ser vi at antallet leietakere øker mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, slik at andelen av befolkningen som til enhver tid leier boligen de bor i, har økt noe, mens eierandelen har falt noe (se figur 3.10 og figur 3.11). Fra 2019 til 2020 økte andelen av befolkningen som leier bolig med i overkant av 22 000 personer, en økning på 2,4 prosent. Det var liten endring i 2021, men deretter var det et nytt byks, hvor antallet leietakere økte med rundt 13 500 personer, eller 1,4 prosent sammenlignet med året før.

Figur 3.11 Antall (søyler, venstre akse) og andel (linje, høyre akse) av alle personer som leier egen bolig, 2019 til 2022.

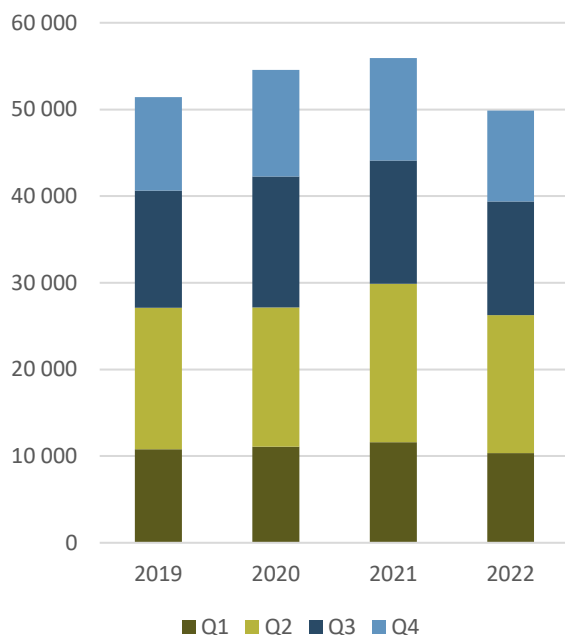


Kilde. SSB tabell 11038

Vi ser det igjen på statistikken over førstegangskjøpere.¹² Antall førstegangskjøpere i Norge gikk ned gjennom hele 2022, etter en periode med sammenhengende økning siden 2017 (se figur 3.12 og figur 3.13). For Oslo startet dog nedgangen i førstegangskjøpere allerede i 2021. Vi ser vanligvis at førstegangskjøperne orienterer seg ut av byen når prisene øker mye i Oslo. I 2022 kom det imidlertid en klar nedgang i antallet førstegangskjøpere også i kommunene rundt Oslo, for eksempel Asker, Lillestrøm og Lørenskog.

Det er flere mulige årsaker til fallet i førstegangskjøpere. Mens boligprisene har blitt høye etter sterk prisvekst gjennom pandemien, både i byene, men også i kommunene rundt byene, har boligprisene falt gjennom høsten. Det kan ha gjort at mange førstegangskjøpere avventer. Rekordhøyt antall førstegangskjøpere i 2021 (statistikken går tilbake til 2008) kan tyde på at noen framskyndet kjøp.

Figur 3.12 Antall førstegangskjøpere, fra 1. kvartal 2019 til 4. kvartal 2022.



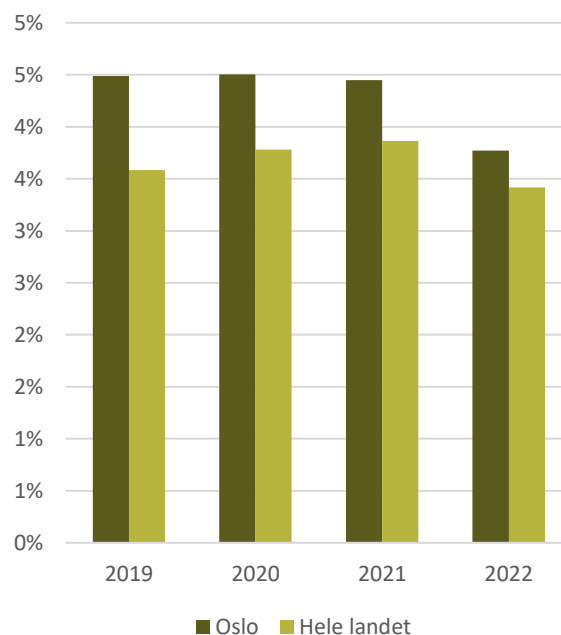
Kilde: NEF, Ambita og SØA

¹² SØA utarbeider hvert kvartal en rapport om førstegangskjøpere for NEF og Ambita

Andelen førstegangskjøperne utgjør av befolkningen er nå det laveste vi har målt siden 2008 for Oslo, og omtrent like lavt som i 2017 for landet. I Oslo ser vi for øvrig en svak økning i snittalderen på førstegangskjøpere det siste året.

SØA utarbeider også samkjøperindeksen for NEF og Ambita. Indeksen viser at en langvarig nedgang i samkjøp stoppet opp i landet samlet sett på slutten av 2020. I Oslo kom det en klar oppgang. Denne oppgangen ble reversert i løpet av 2021, samtidig som boligprisene flatet ut. Det kan ses i sammenheng med tiltakende boligprisvekst i kjølvannet av koronautbruddet. Fra begynnelsen av 2022 fikk vi en klar økning i samkjøpene, både i Oslo og i landet samlet sett. Økningen var særlig markert i Oslo. Siden har samkjøperindeksen holdt seg på om lag samme, relativt høye nivå, både i Oslo og landet samlet. Det kan sees i sammenheng med høy bo-

Figur 3.13 Førstegangskjøpere som andel av befolkningen i alderen 20-39 år, 2019-2022.



Kilde: NEF, Ambita og SØA

ligprisvekst og økende renter. Denne utviklingen går igjen i de store byene.

Flere av kommunene vi har vært i kontakt med i dette prosjektet, har en økende bekymring for at færre har mulighet til å kjøpe sin første bolig og komme seg inn på boligmarkedet grunnet økte kostnader, og at det vil få langvarige negative konsekvenser for deres boligsituasjon, spesielt i sentrale strøk hvor boligprisene vokser mest over tid.

3.5.2 Mange forhold svekker husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet

Kostnadsøkningene og renteøkningene vi har hatt de siste to årene, påvirker de ulike elementene i husholdningsøkonomien ulikt, og det har igjen betydning for hvem som påvirkes i mer eller mindre grad. Det er interessant å se nærmere på hvordan utviklingen i husholdningenes kjøpeevne er påvirket. Kostnadselementene i en husholdning kan deles inn i:

1. Nødvendige varer til livsopphold som mat, transport, klær og annet utstyr til hjemmet
2. Annet forbruk som gaver, ferier, nytelsesmidler med mer
3. Kostnader knyttet til bolig, som strøm, eiendomsskatt, vedlikehold, forsikring med mer
4. Finansieringskostnader, som renter på lån

Banker- og finansinstitusjoner tar utgangspunkt i beregning av et langsiktig likviditetsbudsjett fra Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) når de vurderer om og hvor mye en husholdning kan få i boliglån. Dette for å sikre at man har råd til å betjene lånet og samtidig ha muligheter til et vanlig forbruk.

Økning i priser på varer og tjenester gir dermed mindre beregnet likviditet til gjeldsbetjening.

Samtidig har det vært en innstramming i bankenes krav til at også kostnader utover SIFO sitt referansebudsjett hensyntas, slik at det er blitt utbredt å legge inn påslag for annet forbruk. Finanstilsynet har presisert at det forventes at banker og finansinstitusjoner opererer med slike påslag, senest i rundskriv om utlånsforskriften.¹³ Det kan for eksempel være helsetjenester, feriereiser og gaver. Innføringen av slike påslag har medført en økning i kostnadsnivå på 7 til 10 prosent utover ordinær prisstigning for banker som ikke tidligere opererte med et slikt påslag. Samlet har dette medført en ytterligere lavere ledig likviditet tilgjengelig til gjeldsbetjening.

Ser vi videre på beregning av bo- og boligkostnader som boliglånsbankene må ta hensyn til, så har også dette påslaget økt betydelig de siste årene. Slike kostnader er; skatter og avgifter, samt normalt vedlikehold basert på den boligtypen en lånekunde ønsker å finansiere. Ifølge SØAs bokkostnadsindeks, økte bokostnadene fra 2020 til 2021 med 12 prosent (SØA, 2022a). Hovedårsaken var økningen i energikostnadene, men også utgifter til vedlikehold, eiendomsskatt, forsikring og kommunale avgifter økte.

Boligeiere vil rammes mer direkte av økte bolig- og finansieringskostnad enn leietakere (se også kapittel 3.4 om hvorfor leietakere er mer skjermet for kostnadsøkningene).¹⁴ Hvordan effekten slår ut for boligeiende husholdninger, vil avhenge av tre følgende forhold:

¹³ Les rundskrivet fra Finansdepartementet her: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2022/praksis-for-lan-til-forbrukere/>

¹⁴ Gjennom generell prisvekst og regulering av leiekostnader vil slike prisendringer totalt sett ramme ikke-boligeiende husholdninger minst like

hardt over tid, men det ligger en betydelig treghet i muligheten til å regulere løpende husleieavtaler som gjør at denne effekten først kan forventes å slå inn gjennom 2023 og 2024.

1. Den samlede gjeldsbelastningen husholdningene har relativt til husholdningens inntekt: Gjeldsbelastningen er gjennomgående høyere, og andelen husholdninger med belåning er høyere i de mest sentrale kommunene. Det som reduserer den samlede sårbarheten for husholdningene i de mest sentrale kommunene, er lavere andel boligeiende husholdninger med lav inntekt.
2. Videre vil det avhenge av hvor store økningene har vært i kommunale eiendomsavgifter og skatter. Her er det også en klar sammenheng mellom sentralitet og økt kostnad.
3. Det avhenger også av fleksibilitet til å kunne utsette avdrag eller endre på betalingsplaner, og i ytterste konsekvens muligheten til å kunne lånefinansiere forbruk. Her vil det være ulik tilgang på fleksibilitet avhengig av demografisk gruppe.

Lavere lånemulighet for husholdningene i distriktene

Boligbyttere i distriktene påvirkes i mindre grad direkte av økte rentekostnader fordi de har et lavere lånebehov grunnet lavere boligpriser. Dermed har de også en lavere kostnadsøkning knyttet til boligeierskap.

Husholdninger i distriktene som har lav inntekt opplever imidlertid det som mer krevende å få lån til ny bolig på grunn av innstramningen i bankenes likviditetsberegningsmodeller og generell økning i husholdningskostnader. En bank beregner normalt en usikkerhetsmargin og gjør også et fradrag for salgskostnad før det beregnes tilgjengelig langsiktig egenkapital. Både høyere belåning av bolig, høyere usikkerhet om boligpriser, og høyere salgskostnad som prosent av boligverdi i distriktene trekker i retning av at distriktshusholdninger som eier bolig opplever en lavere lånemulighet enn landsgjennomsnittet.

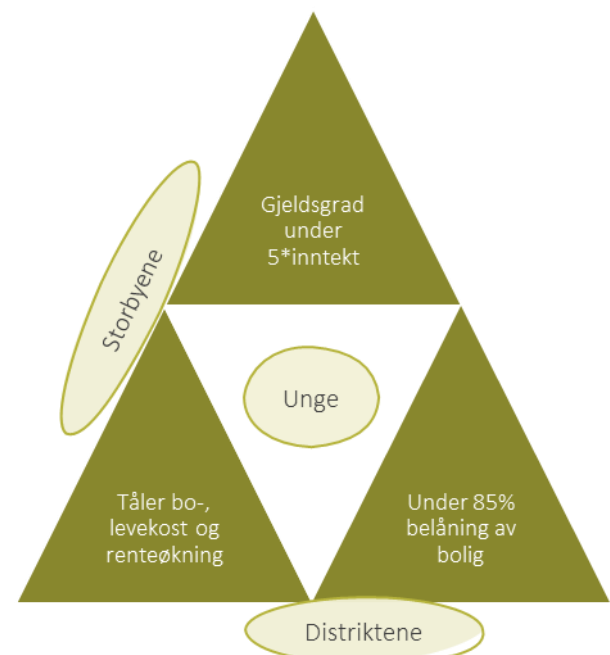
For husholdninger i de største byene er situasjonen annerledes. Her har boligrelaterte kostnader økt mer, men husholdningene som eier bolig har typisk et høyere inntektsnivå enn gjennomsnittet.

Kostnadsøkningene skaper økt ulikhet i boligmarkedet

Felles for alle sentraliteter, er at forskjellene har økt. Dette skjer direkte som følge av at høyere husholdningskostnader og bokostnader reduserer låneevne mest for de med lavere inntektsnivåer. Lettelsene i rentepåslag fra 2023 forsterker denne effekten ved at lettelsene særlig medførte økt lånemulighet for høyinntektsgrupper sammenlignet med reglene i 2022.

Samlet for husholdningene er likevel lånemulighetene redusert med 8 til 19 prosent sammenlignet med 2021, ifølge våre beregninger – i all hovedsak

Figur 3.14 Utlånsforskriftens prinsipper for bankenes kredittgiving – hovedutfordringer for utvalgte grupper



Kilde: BN BANK

drevet av økte husholdnings- og bokostnader kombinert med strengere praktisering av likviditetsberegninger i bankene.

Lånemulighet slår igjen direkte inn på muligheten ulike grupper har til boligkjøp, og effekten vil særlig være sterk for grupper som står utenfor boligmarkedet og skal kjøpe seg inn i en første bolig.

Som det framgår av Figur 3.14, så er bankenes innvilgelse av lån begrenset av tre prinsipper: tilstrekkelig likviditet, tilstrekkelig sikkerhet og tilstrekkelig lav gjeld i forhold til inntekt. Vi har i Figur 3.14 også illustrert hvor hovedutfordringene i regelverket treffer utvalgte segmenter og regioner for å illustrere at utfordringene er svært ulik for ulike grupper.

I den videre analysen vil vi peke på noen av årsakene til at ulike grupper møter ulike utfordringer, og gjennom det også gir ulike behov for tilpasning av løsninger.

Ny Finansavtalelov har lagt en tilleggsbegrensning som innskrenker bankenes handlingsrom for lån som tillates som avvik etter Utlånsforskriften. En ny avslagsplikt, og bortfall av bankens mulighet til å avgrense sitt ansvar ved å fraråde låneopptak, medfører at det blir mer krevende for banker å dokumentere forsvarlighet i lånesaker som ligger utenfor Utlånsforskriften. Det gjelder særlig i lånesaker der betjeningsevne er begrenset, og er slik sett mest begrensende for målgruppene som ligger i skjæringspunktet mellom bankenes utlån og et offentlig virkemiddelapparat.

En tilnærming til å definere potensielle boligkjøpere, er månedskostnadsmetoden. Her beregnes potensielle boligkjøpere ut fra husholdningens evne til å betjene kostnaden ved et boligeierskap etter fradrag for husholdnings- og personspesifikke utgifter ut fra en månedsleiebetragtning, og før påslag for renteøkning, andre sikkerhetsmarginer og tillegg som

legges inn i en typisk låneberegningsmodell i en bank.

Med utgangspunkt i en slik beregning kan vi dele inn husholdningene i fire typer, hvor tre er potensielle boligkjøpere (husholdninger med et ønske om å kjøpe egen bolig) og som er begrenset av mangel på finansiering. Begrensningen kan skyldes mangel på egenkapital, mangel på betjeningsevne og/eller begrensninger i gjeldsgrad. Én av husholdningstypene er uten kjøpsbegrensninger. De fire kategoriene er:

1. Husholdninger uten betalingsevne til månedskostnader ved boligeierskap
2. Husholdninger med betalingsevne til månedskostnader ved boligeierskap, men med før høy risiko til å få tilgang til kreditt fra banker
3. Husholdninger med betalingsevne til å dekke månedskostnader ved boligeierskap, men avgrenset fra finansiering i banker gjennom reguleringer
4. Husholdninger med tilgang på finansiering gjennom banker

Det vi samlet sett har fått som effekt av kostnadsøkninger, er en økning i andelen husholdninger uten betalingsevne til å dekke månedskostnader ved boligeierskap (kategori 1).

Samtidig gir de regulatoriske endringene og endringene i beregning av boliglånsutmåling basert på rente- og kostnadsøkninger en økning i husholdninger som er regulatorisk avgrenset fra å få lån, men som oppfyller kriteriet om å ha rom for å dekke månedlige bokostnader (2 og 3) og som i større eller mindre grad er kredittverdige.

3.6 Fall i andelen husholdninger som kan kjøpe alminnelige boliger

Basert på data for lånesøkere, og anonymiserte data knyttet til inntektsnivå, egenkapital, egenkapital i bolig og husholdningssammensetning har vi foretatt en beregning av kjøpeevne.

Vi definerer kjøpeevne som den dyreste bolig en husholdning har mulighet til å kjøpe basert på summen av egenkapital tilgjengelig i finansielle plasseringer, netto verdi av husholdningens bolig etter fradrag for gjeld knyttet til denne boligen og summen av lån kunden kan bli innvilget i en bank.

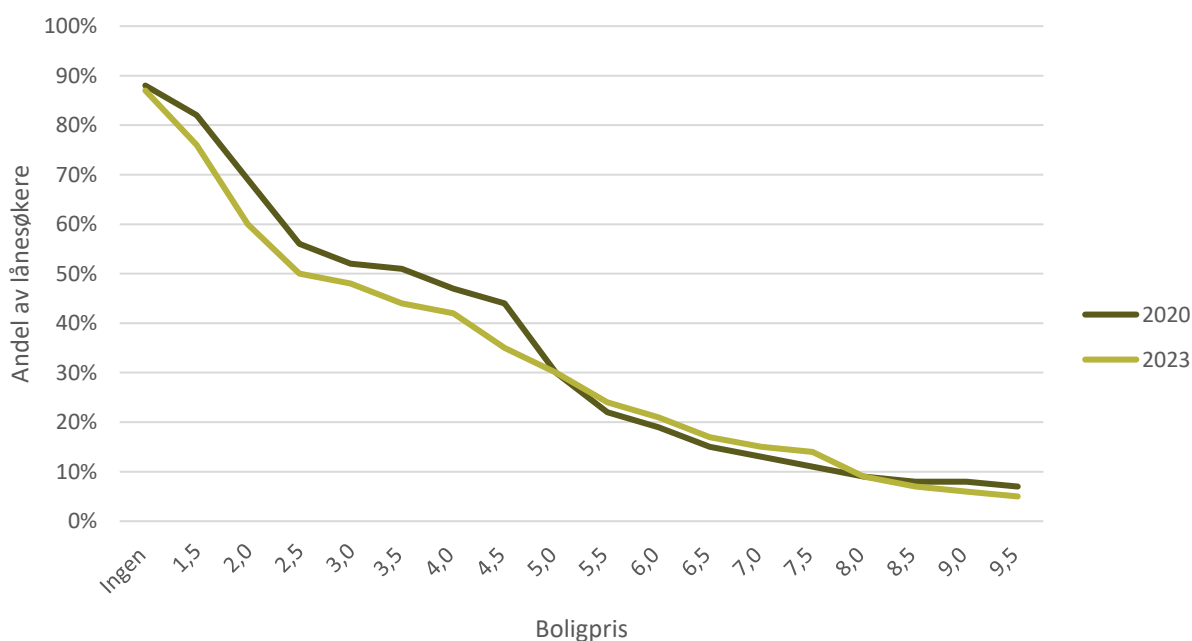
Nedenfor sammenligner vi beregnet kjøpeevne i 2020 og 2023 for et utvalg av husholdninger som søkte lån. Vi benytter rentesatser, bo- og levekostnader og utlånsforskrift gjeldende i 2020, og sammenligner med en tilsvarende beregning for 2023, jf. figur 3.15. Figuren viser andelen av lånesøkere som kan kjøpe en bolig til en gitt pris med nye ram-

mevilkår for finansiering, og med reglene og rammevilkårene som gjaldt i 2020. Beregninger gir et samlet bilde av hvilke utslag endringer i kostnader, låneregler og renter har på kjøpeevne i ulike boligprisklasser.

Beregningen viser et tydelig fall i andelen husholdninger som kan kjøpe boliger i lav til middels prisklasse, og særlig for boliger mellom 2,5 og 4,5 millioner kroner er fallet merkbart.

Det er en svak økning i andelen husholdninger som kan kjøpe noe dyrere boliger. Dette er et uttrykk for fortsatt boligprisvekst, og for justeringen av utlånsforskriften som gjør det noe enklere å få lån for husholdninger med høyere inntektsnivå enn gjennomsnittet.

Figur 3.15 Endring kjøpeevne for husholdninger i ulike boligprisklasser (andel av lånesøkere som kan kjøpe en bolig til en gitt pris), boligpris i millioner kroner.



Kilde: BN BANK

3.6.1 Lavere kjøpeevne i distriktene, for alle aldersgrupper

Med bakgrunn i regionale forskjeller i boligpriser, belåning og inntektsnivå, så blir effekten av disse endringene større mellom regioner. I de påfølgende figurene viser vi muligheten til boligkjøp for ulike aldersgrupper i henholdsvis storbyer og i distriktskommuner. For å sikre tilstrekkelig antall husholdninger til å dele inn i aldersgrupper, omfatter husholdningene i distriktskommunene både de i kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6.

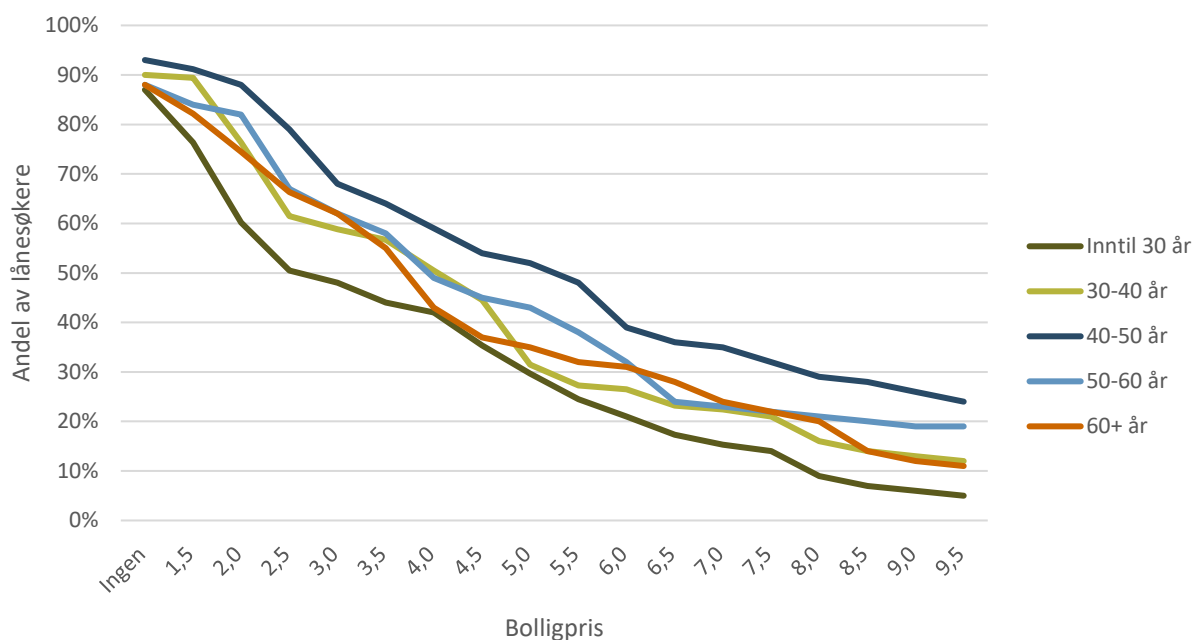
Ser vi spesielt på kjøpeevne i aldersgrupper i *de større byene*, som vist i Figur 3.16, så ser vi at halvparten av de yngre husholdningene (under 30 år) kan kjøpe en bolig til 2,5 millioner kroner etter endringer i bo- og levekostnader. Flertallet av unge husholdninger vil derfor ha utfordringer med kjøp av en gjennomsnittlig bolig.

Tilsvarende ser vi at det i aldersgruppen 60+ er en kjøpeevne på 3,5-4 millioner for over halvparten av husholdningene. Flertallet av eldre husholdninger har en kjøpeevne som vil muliggjøre et kjøp av en betydelig andel av boliger med unntak av boliger i Oslo, hvor utvalget av boliger i denne prisklassen er noe begrenset.

Det er betydelig prisvekst i boliger, og det er oppbygging av egenkapital gjennom boligprisvekst som er hovedforklaringen til at aldersgruppen 60+ år har en så høy kjøpeevne tross lav inntekt i deler av denne aldersgruppen. Den samme egenkapitaleffekten ser vi når det gjelder andre aldersgrupper i de større byene. Spesielt fremtredende er den i aldersgruppene 40-50 år og 50-60 år hvor mange av husholdningene har vært i boligmarkedet i en lengre periode med kraftig boligprisvekst.

Ser vi på fordeling av kjøpeevne for husholdninger i *distriktene*, så er det et raskere fall i hvor stor andel

Figur 3.16 Fordeling av kjøpeevne i ulike aldersgrupper i **storbyer** (andel av lånesøkere i en gitt aldersgruppe som kan kjøpe en bolig til en gitt pris), boligpris i millioner kroner.



Kilde: BN BANK

husholdninger som kan kjøpe bolig etterhvert som boligprisen øker (se Figur 3.17). Generelt er også kjøpeevnen noe lavere. Forklaringen på dette er dels lavere gjennomsnittsinntekt, og også en lavere variasjon i inntektsnivå.

Det er også en betydelig effekt av relativ lav egenkapital. Lav egenkapital slår ut i midlere aldersgrupper 30-60 år i form av noe svekkelse i muligheter for boligkjøp og boligbytter. Størst effekt har lav egenkapital likevel på aldersgruppen 60+ år, hvor det i distriktskommunene bare er en tredjedel av husholdningene som kan kjøpe en bolig til 3,5 millioner kroner eller mer, sammenlignet med nær halvparten i storbyene.

3.6.2 Lavere andel husholdninger med tilgang til lån

Videre ser vi på utviklingen i kategorier av husholdninger som ikke har mulighet til å dekke månedskostnader ved boligeierskap, der en bank ville

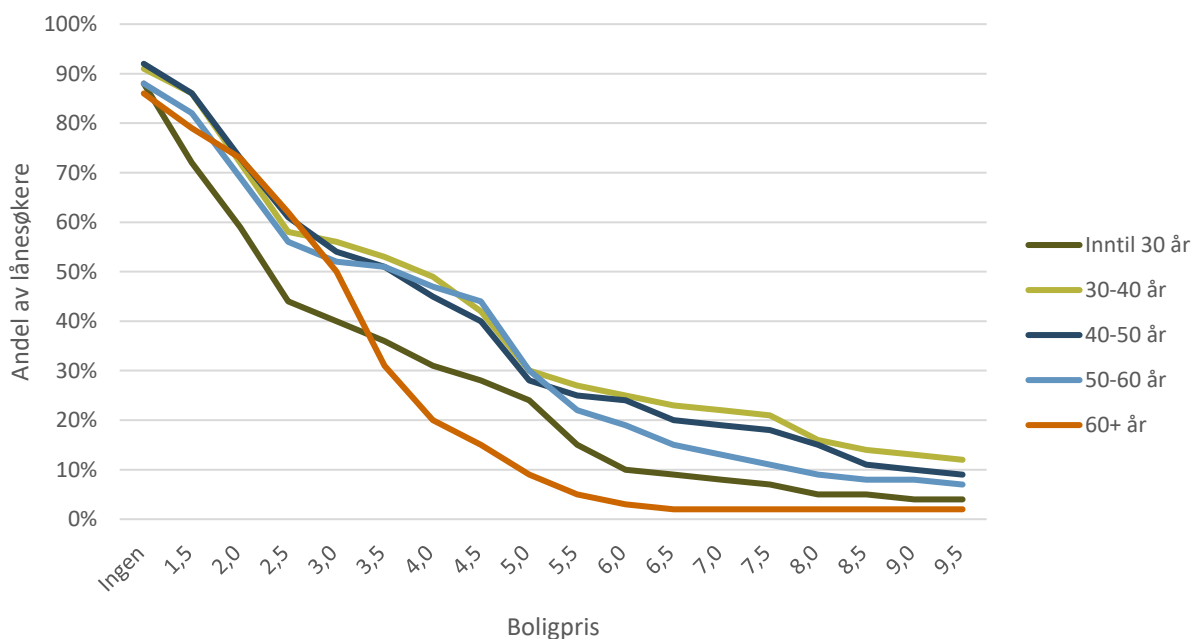
kunne innvilget finansiering etter en kredittvurdering og der lån også kan innvilges etter at utlånsforskriften er hensyntatt.

Tabell 3.5 viser at det er en økning i husholdninger uten mulighet til å dekke månedskostnader ved boligeierskap, og en enda større økning i andelen husholdninger som er avgrenset fra å kjøpe bolig gjennom forskrift for utlån (krav til å tåle renteøkning, krav til belåningsgrad eller påslag/tillegg i likviditetskrav banker ikke nødvendigvis ville inkludert uten at de var presisert som myndighetskrav).

Samlet er det et fall i andelen som kan innvilges lån på fem prosentpoeng fra 2020 til 2023. Denne inndelingen gir også innsikt i hvor behovet for alternative finansieringskilder, eller tiltak er størst.

Det er ulike årsaker til at en lånesøker står uten finansieringsmulighet, noe som underbygger at virkemiddelbruk bør tilpasses til målgruppen. Økningen i andelen av lånesøkere som representerer en risiko

Figur 3.17 Fordeling av kjøpeevne i ulike aldersgrupper i **distriktskommuner** (andel av lånesøkere i en gitt aldersgruppe som kan kjøpe en bolig til en gitt pris), boligpris i millioner kroner.



Kilde: BN BANK

Tabell 3.5 Samlet endring av andel husholdninger som kan innvilges lån fordelt etter årsak/kategori

	Andel i 2023	Endring i andel 2020-2023
Husholdninger uten betalingsevne til månedskostnader ved boligeierskap	12 %	3 %
Husholdninger med betalingsevne til månedskostnader ved boligeierskap, men med før høy risiko til å få tilgang til kreditt fra banker	12 %	-2 %
Husholdninger med betalingsevne til å dekke månedskostnader ved boligeierskap, men avgrenset fra finansiering i banker gjennom reguleringer	14 %	4 %
Husholdninger med tilgang på finansiering gjennom banker	62 %	-5 %

Kilde: BN BANK

en bank ville være villig til å akseptere hvis det ikke var begrensninger på utlån gjennom en utlånsforskrift, kan også bidra til at flere kommersielle eller delvis kommersielle aktører etablerer seg i del-eie og leie-til eie markedet. Det kan også indikere at flere kan ønske å tilby ulike finansieringsløsninger som kan falle på siden av ordinær boligfinansiering slik som omstartslån. Slike løsninger kan muliggjøre boligkjøp, refinansiering og opplåning for grupper som faller utenfor rammene i utlånsforskriften, men som har betalingsevne til samme eller høyere finansieringskostnad enn et ordinært boliglån.

Samlet ser vi at utfordringene i boligmarkedet varierer mellom målgrupper. I storbyene er det særlig utfordringer for lavinntektshusholdninger til å kunne oppnå stort nok lån til å finansiere en bolig.

I distriktskommunene er tilbudet av boliger innenfor fem ganger medianinntekt for både en og to-inntektshusholdninger større. Utfordringen i distriktskommuner er derfor i større grad dominert av mangel på egenkapital og evne til å tåle økte bo- og levekostnader med tillegg av renteøkning på lånet.

Når vi analyserer fordelingen av lånesøkere videre, så finner vi at åtte prosent av lånesøkere som i dag

eier bolig, har en situasjon i dag der de ikke kan dekke løpende eierkostnader (bo- og levekostnader og renter). Dette er en gruppe som står i fare for å falle ut av boligmarkedet, og som er avhengig av kreditt for å kunne finansiere livsopphold. Andelen er lavere enn andelen for lånesøkere totalt i Tabell 3.5 (tolv prosent).

3.7 Stønadmottakere er prisgitt satsene

De som er avhengige av sosiale ytelser for å få dekket kostnadene sine, har ikke samme muligheter som sysselsatte til å påvirke egen inntekt. Mens sysselsatte i prinsippet kan bytte jobb og/eller forhandle opp lønna, er de som er avhengige av stønader prisgitt de satsene som gjelder. Generelle stønadsendringer vil også ha en tendens til å reguleres sjeldnere og mindre enn lønnsendringer. For denne gruppen kan dermed kostnadsøkninger være ekstra krevende.

Endring i antallet som er avhengige av stønad er også en indikator på om kostnadsøkningene medfører at flere får det vanskelig og har behov for stønader, selv om det også kan være andre årsaker til utviklingen man ser.

3.7.1 Økt andel av befolkningen mottar sosialhjelp

Antallet personer som mottar sosialhjelp er i dag i underkant av 136 000. Det har vært en avtakende trend i antallet som mottar sosialhjelp de siste årene, men antallet har økt noe igjen fra 2021 til 2022, slik at det nå er like mange som det var i 2019 (se Figur 3.18). Det henger blant annet sammen med at det kom over 30 000 flyktninger til Norge i 2022. Vi ser at utviklingen er tilsvarende når vi ser på sosialhjelpsmottakere som andel av befolkningen: Mens det har vært en fallende trend de siste årene, har også andelen økt det siste året (fra 2021 til 2022).

Over tid har det vært en svak økning i antallet personer som mottar sosialhjelp som har arbeidsinntekt som hovedinntekt, men fra 2021 til 2022 økte dette antallet en del mer enn tidligere år. Det kan indikere at det har blitt vanskeligere spesielt det

siste året å få endene til å møtes med arbeidsinntekten for de med lavest inntekt.

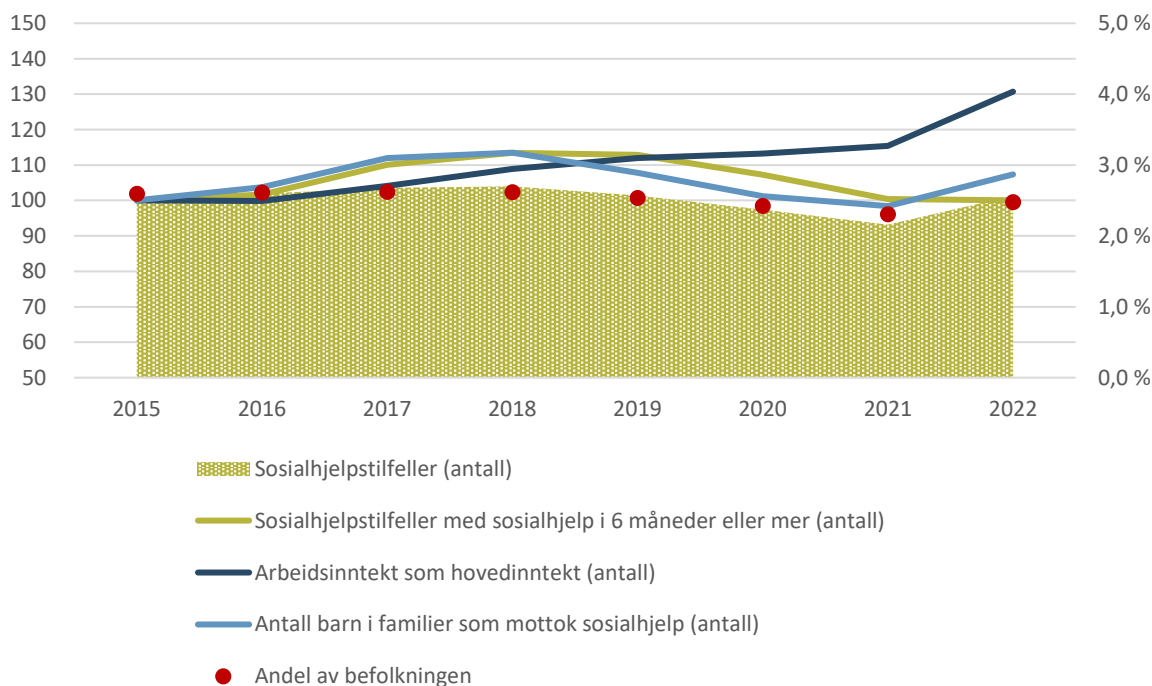
Mens antallet barn i familier som mottar sosialhjelp har falt siden 2018, har også dette tatt seg opp noe det siste året.

De siste to årene, med uvanlig høye kostnadsøkninger, har gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned økt med 12 prosent (2021 og 2022, ifølge SSB tabell 13138), langt høyere enn tidligere år.

3.7.2 Sterk økning i bostøttesøknader og -mottakere

En viktig støtteordning rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, er bostøtten. Bostøtte er en statlig ordning for de med lave inntekter og høye boliggifter, for at de skal hjelpes til et egnet sted å bo. Bostøtten som blir utbetalt, blir utregnet som en fastsatt prosent av differansen mellom godkjente

Figur 3.18 Utvikling i antall personer som mottar sosialhjelp (linjer, venstre akse) og andelen av befolkningen som mottar sosialhjelp (indikator, høyre akse), 2015 til 2022. Antall er indeksert, 2015=100.



Kilde: SSB tabell 12210

boutgifter og en egenandel. Egenandel blir fastsatt ut fra inntekten og formuen til husstanden.

I 2022 fikk i overkant av 138 000 personer bostøtte. Rundt en tredjedel av husstandene som fikk bostøtte var barnefamilier (se figur 3.19).

Siden høsten 2021, omtrent samtidig med kraftig prisøkning på energi, mat mm. (se kapittel 1), har det vært en økning i søknader om bostøtte, fulgt av en økning i antall husstander som mottar bostøtte. Gjennomsnittlig utbetalt beløp har ligget på om lag det samme nivået over lang tid, men med en midlertidig økning under pandemien. I perioden med kraftige kostnadsøkninger, det vil si de siste to årene, har gjennomsnittlig månedlig bostøtteutbetaling vært på omtrent samme nivå.

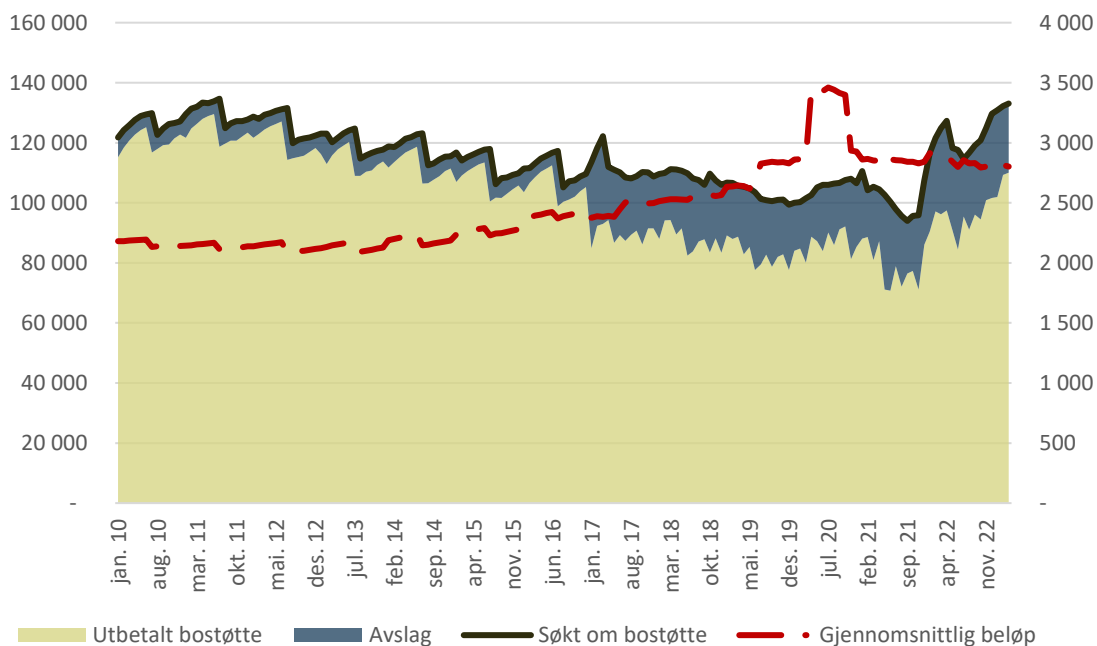
Bostøttemottakere hadde en gjennomsnittlig inntekt på rett under 16 000 kroner i måneden, mens

boutgiftene i snitt var i overkant av 9 000 kroner i måneden (ifølge Husbankens statistikkbank). Gjennomsnittlig månedlig bostøtteutbetaling var 2 850 kroner, slik at samla inntekt etter boutgifter, inkludert bostøtten, i snitt var 9 700 kroner i 2022.

Som figur 3.20 viser, har totale bokostnader for bostøttemottakerne kun hatt en svak og jevn økning siden 2019, og bostøtten har ligget på om lag samme nivå. Bostøttemottakere kan dermed se ut til å ha blitt skjermet i stor grad fra kostnadsøkningene knyttet til det å bo, i form av økte rentekostnader, økte energipriser mfl. Det henger blant annet sammen med at en stor andel av bostøttemottakere (over 85 prosent av husstandene i 2022) leier, og leietakere skjermes fra kostnadsøkningene, i det minste på kort sikt (se kapittel 3.4).

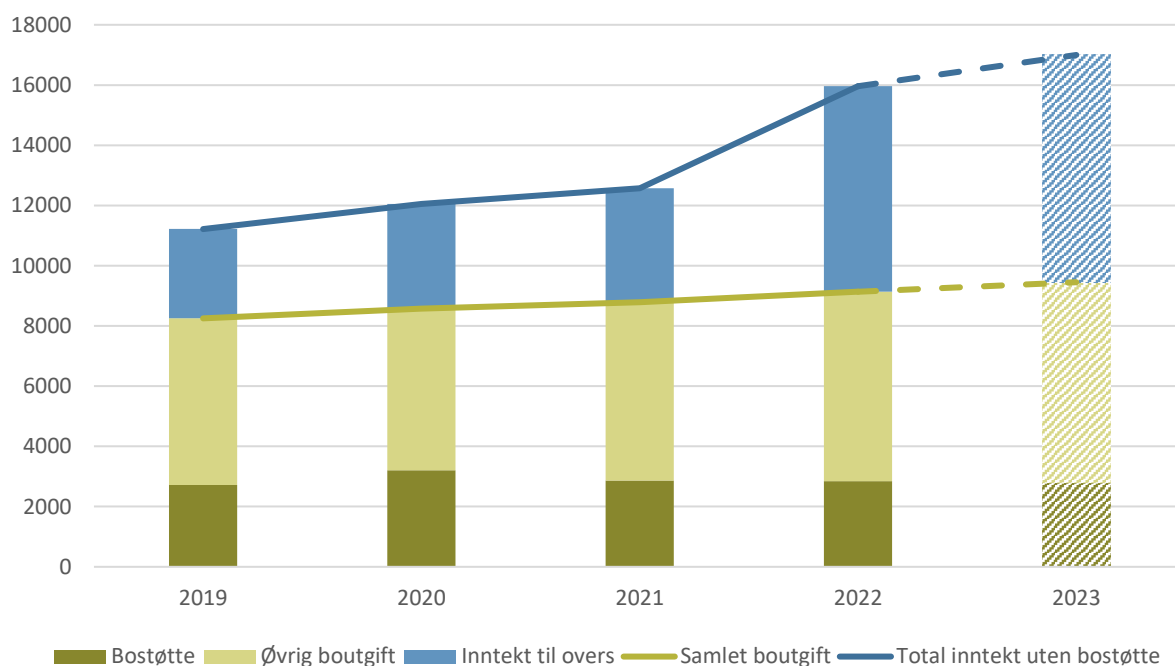
Samtidig har det i snitt vært en sterk økning i inntektene for husstandene som mottar bostøtte. Dette

Figur 3.19 Antall husstander som har søkt, fått avslag og fått utbetalt bostøtte (venstre akse), og gjennomsnittlig utbetalt beløp (rød stiplet linje, høyre akse), januar 2010 til mars 2023.



Kilde: Husbankens statistikkbank

Figur 3.20 Gjennomsnitt for bostøttemottakere: utbetalt bostøtte, øvrige boutgifter etter bostøtten, samlet boutgift, inntekt til overs etter utgifter (søyler) og total inntekt (linje), etter år og hittil i 2023.



Kilde: Husbankens statistikkbank

henger sammen med at det blant annet ble innført en høyere inntektsgrense for bostøtte til og med juni 2023, for å bøte på de økte strømknadene.

Utviklingen vi ser for gruppene som er avhengige av offentlige stønader, underbygger funnene fra tidligere kapitler som viser at kostnadsøkninger og rentøkninger gjør at flere får problemer med å finansiere nødvendig forbruk. Økningen i sosialhjelp og bostøtte til både de med og uten arbeidsinntekt indikerer dette. Likevel er økningen så langt begrenset.

4 Kostnadsøkning og usikkerhet medfører nedgang i boligbyggingen

Kapittelsammendrag:

Gjennom 2022 har etterspørsel etter nye boliger falt betydelig. Data for salg av nye boliger høsten 2022 viser det laveste antall solgte nye boliger SØA har registrert. Salget har falt med 2 050 boliger de siste to årene, en nedgang på i overkant av 60 prosent. Sammenlignet med gjennomsnittet de siste 10 årene, er salget nå om lag 40 prosent lavere.

Nyboligsalget har falt over hele landet, men med betydelig geografisk variasjon. I prosent var fallet størst i Oslo og deretter i Innlandet.

En viktig årsak til fallet i nyboligsalget er den økte usikkerheten om framtidige priser. Det tar lang tid å utvikle og bygge et nytt boligprosjekt. Lengst tid tar kompliserte prosjekter, som ikke minst preger utviklingen i Oslo. Hvis man kjøper ny bolig nå, vet man ikke hva man får for sin gamle bolig om et par år når den nye boligen står klar. Boligkjøperne vegrer seg derfor for å ta risikoen for boligprisfall, noe som bremser både salg og nybygging.

En annen viktig årsak til nedgangen i nyboligsalget, er at bygge- og finansieringskostnadene nå er så høye at det mange steder ikke lønner seg å bygge. Boligutviklerne må også ta hensyn til usikkerhet knyttet til både kostnadsutvikling og etterspørselsendringer i sine kalkyler. Jo høyere risiko, jo høyere risikopremie. Over 80 prosent av boligutviklerne svarer i vår spørreundersøkelse at økte byggekostnader og økte renter påvirker deres byggeaktivitet negativt i betydelig grad.

Som en konsekvens av fallende salg og utfordringer med å få lønnsomhet i nye prosjekter, samt stor usikkerhet om utviklingen framover, venter vi at boligbyggingen avtar videre både i inneværende og neste år. Utfordringen med fallende lønnsomhet er størst i distriktskommuner. I distriktskommunene vil også strengere krav til byggeprosjekter fra bankene gjør det særlig krevende å få gjennomført byggeprosjekter.

I dette kapittelet går vi igjennom hvordan kostnadsøkningene påvirker boligbygging i privat regi.

Utgangspunktet for ethvert byggeprosjekt blant private aktører, er å lage kalkyler for kostnader og inntekter. Vanligvis tar boligutviklere utgangspunkt i en beregningsmodell hvor det er verdien av tomtene som avgjør om det er lønnsomt å bygge. Modellen kalles residualmodellen. Nedenfor diskuterer vi hvordan økningene i bygge og boligkostnadene påvirker de ulike elementene i residualmodellen og dermed hvordan boligbygging i privat regi påvirkes.

Videre ser vi også på den faktiske utviklingen til nå, og forventet utvikling framover i boligbyggingen.

4.1 Det lønner seg i mindre grad å bygge boliger

Når boligutviklere vurderer om de skal gå inn for et nytt boligprosjekt, tar de utgangspunkt i residualmodellen (SØA, 2023a). Modellen er illustrert i figur 4.1.

Ved bruk av residualmetoden starter man med inntektssiden ved å vurdere hva det planlagte prosjektet på den aktuelle tomten vil kunne omsettes for (markedspris). Deretter ser man på hvor mye det vil koste å føre opp det planlagte prosjektet. Differansen man sitter igjen med mellom inntekter og utgifter skal dekke risikopremien (avkastningskravet) og totekostnaden.

Avkastningskravet settes normalt som et gitt påslag, gitt ut fra risikoen i prosjektet. Dermed vil den endelige residualen være verdien på tomten.

I tilfeller hvor boligutvikleren ikke allerede eier tomten, er residualen det boligutvikleren maksimalt kan betale for tomten. Hvis boligutvikleren allerede eier tomten, eller eier flere tomter (tomtebanken), er prosjektet lønnsomt dersom markedsprisen for tomten i dag ikke er høyere enn residualen.

Videre ser vi på hvordan den siste tids utvikling har påvirket de ulike elementene i residualmodellen.

4.1.1 Markedsprisen er utgangspunktet

Prisen boligene kan selges for, er inntektene til boligutvikleren. Det er dermed forventningene til hva denne inntekten vil kunne være som er utgangspunktet for kalkylene i nye boligprosjekter.

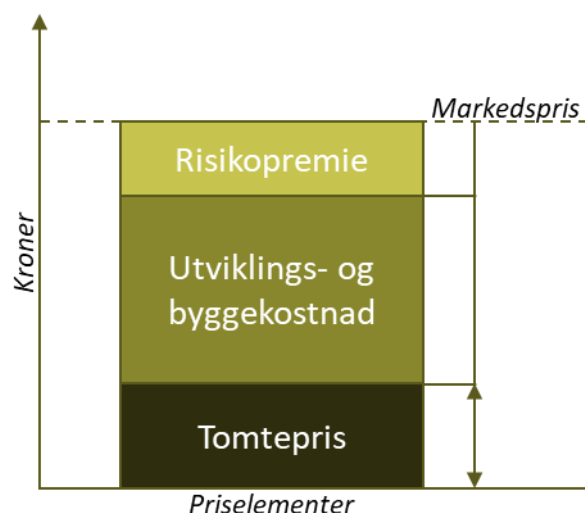
Salg og pris henger tett sammen. Økt salg (økt etterspørsel) fører til økt pris, alt annet likt, og motsatt. Samtidig kan ikke prisen settes høyere enn kjøperne er villig til å betale. En (for) høy pris vil også kunne medføre en lavere salgstakt, og at prosjektet blir solgt ut senere. Det optimale er den høyeste prisen man kan ta, som likevel ikke er så høy at det tar lang tid å selge alle boligene i prosjektet.

SØA finner at boligbyggerne normalt tar utgangspunkt i dagens markedspris når de lager kalkyler, og antar at andre elementer i kalkylen vil utvikle seg likt som prisen (SØA, 2023a). Det er dermed viktig å forstå den siste tids utvikling og status i nyboligmarkedet for å forstå hva som nå legges til grunn når boligbyggerne vurderer markedsprisen.

Fra topp til bunn i boligsalget på kort tid

De siste tre årene har det vært store svingninger i boligmarkedet, og spesielt i nyboligmarkedet.

Figur 4.1 Prinsippskisse for residualmodellen



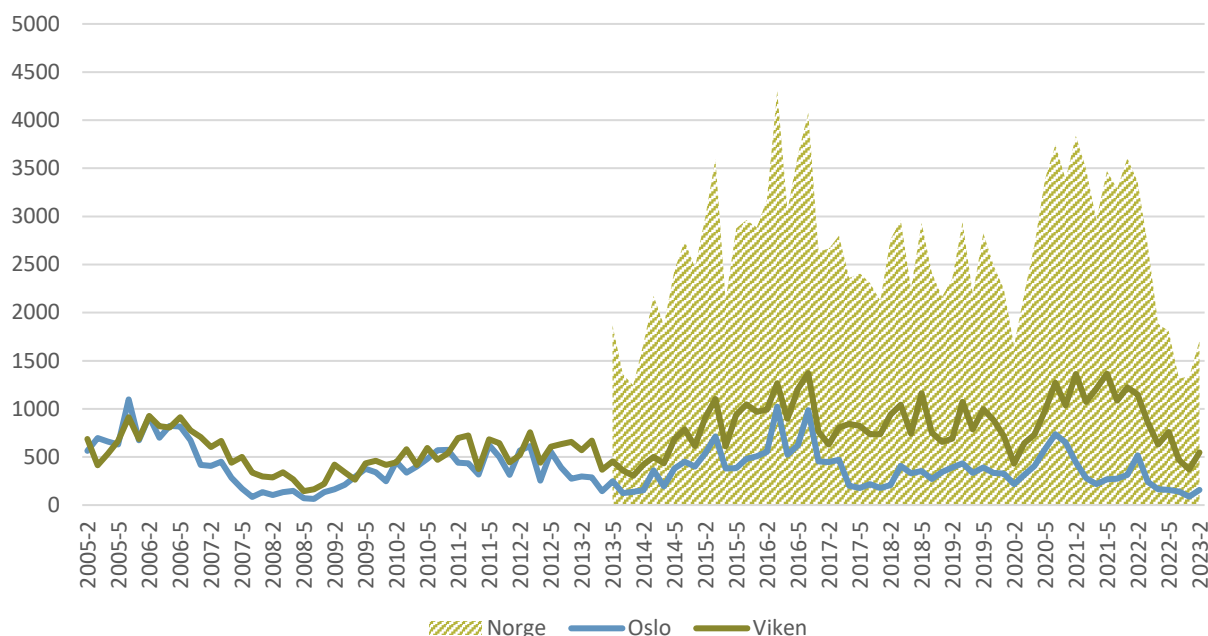
Kilde: ECON (2005)

Måneden etter nedstengningen 12. mars 2020 falt nyboligsalget med hele 44 prosent (se figur 4.2). Salget falt også klart i bruktboligmarkedet de første ukene. Nedgangen var generelt større og mer langvarig i nyboligmarkedet, men med store regionale forskjeller (SØA, 2023c).

Allerede i slutten av april 2020 begynte imidlertid nyboligsalget å ta seg opp igjen, og oppgangen fortsatte gjennom høsten. Salget toppet seg i desember 2020, og holdt seg på et høyt nivå fram til våren 2022. Det gode salget knyttes til det historisk lave rentenivået og den sterke økningen i sparingen under pandemien, noe mange brukte på boliginvesteringer.

Etter historisk høye salgstall gjennom pandemien, fikk vi en klar nedgang i salget av nye boliger gjennom sommeren og høsten 2022, og salget falt videre ved inngangen til 2023. Salget i februar-målingen er blant de laveste SØA har registrert i ENB-

Figur 4.2 Antall solgte nyboliger for Norge, Oslo og Viken, oktober april 2005-april 2023.



Note: For Norge har vi kun tall fra høsten 2013.

Kilde: ECON Nye boliger

statistikken.¹⁵ I april-målingen ser vi tegn til at salget har tatt seg svakt opp flere steder, men det er fremdeles på et svært lavt nivå.

Nedgangen i nyboligsalget gjelder over hele landet, men med store geografiske variasjoner, som blant annet henger sammen med ulike boligprisnivåer, gjeldsnår og rentesensitivitet. I antallet boliger var nedgangen størst i Viken og deretter i Oslo (se figur 4.4). Målt i prosent var nedgangen i nyboligsalget størst i Oslo, Innlandet og Telemark med om lag 80 prosent, mens nedgangen «kun» var på 20-30 prosent i Rogaland, Agder og Møre og Romsdal. I de resterende fylkene ligger nedgangen på om lag 50-60 prosent.

Å sammenligne salget hittil i år med salget i starten av 2021 kan være misvisende. Nyboligsalget i 2021 var svært godt, og nedgangen blir derfor stor. Der- som vi sammenligner nyboligsalget hittil i 2023 med gjennomsnittet i perioden januar-april de siste fem årene, finner vi en nedgang på om lag 40 prosent. Dette er mer moderat, men viser samtidig at ned- gangen har vært klar.

En grunn til etterspørselsfall er at boligetterspørre- re har fått dårligere kjøpekraft i boligmarkedet på grunn av høy inflasjon og høyere renter, noe som medfører at etterspørselen etter og betalingsvillig- heten for bolig har falt (se kapittel 3). I tillegg fører høy usikkerhet til ytterligere dempet kjøpelyst blant husholdningene.

¹⁵ Vi har samlet inn statistikk for Østlandet siden 2002, mens for resten av landet begynte vi å samle inn statistikk høsten 2013. På Østlandet regist-

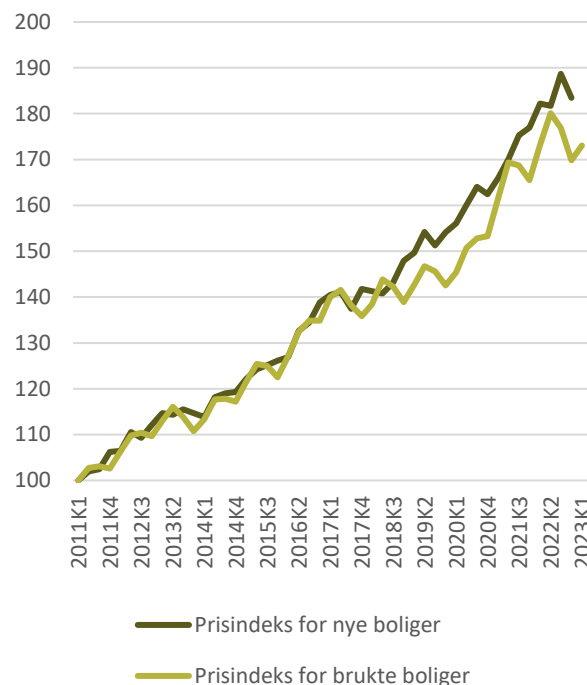
rerte vi tilsvarende lavt salg våren 2014 og enda lavere nyboligsalg under finanskrisen (2008).

En annen grunn er den sterke økningen i byggekostnadene som startet rundt nyåret/våren 2021 (se kapittel 2). Siden den gang har nyboligsalget falt kraftig, fra svært godt salg i 2021 til svært svakt salg i begynnelsen av 2023. Når vi sammenligner nyboligsalget de fire første månedene av 2021 med tilsvarende periode i 2023, finner vi en nedgang i nyboligsalget på nesten 60 prosent på landsbasis.

En tredje grunn er at økt uro og usikkerhet i seg selv påvirker etterspørselen i nyboligmarkedet. Hvis man kjøper en brukt bolig, kan man selge boligen man flytter fra i samme marked, og slik redusere risikoen. Hvis man derimot kjøper en ny bolig, vil det ofte være overtakelse 1,5 til 2 år senere. Da kan prisen på boligen man skal selge ha falt. Generelt i perioder med risiko for boligprisfall vil tidsforskjeller på kjøp og salg av bolig medføre redusert etterspørsel etter ny bolig.

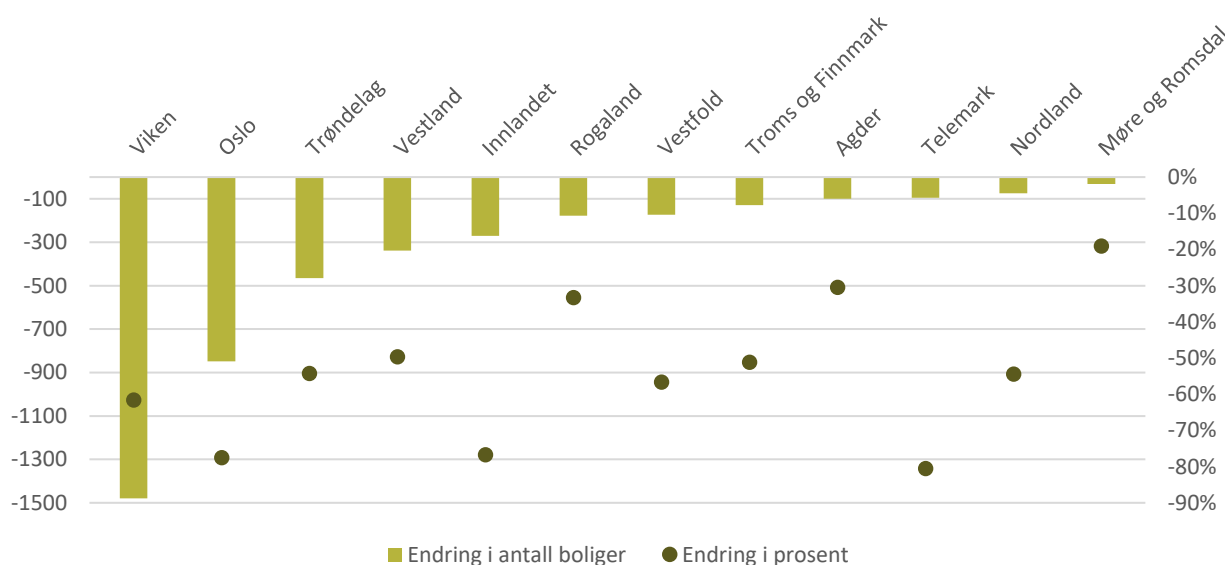
Selv om det er en risiko for fall i prisene på nye boliger, har vi så langt sett lite faktisk prisfall. Prisene i

Figur 4.3 Prisindeks for hhv. brukte og nye boliger i Norge, K1 2011=100.



Kilde: SSB tabell 11386 og 07221

Figur 4.4 Endring i salg av nye boliger fra perioden januar-april i 2021 til januar-april 2023, antall boliger (søyler, venstre akse) og i prosent (indikator, høyre akse).



Kilde: SØA ECON Nye boliger

nyboligmarkedet følger utviklingen i bruktmarkedet, men endrer seg saktere og mindre.

Hittil i år har boligprisene økt i bruktboligmarkedet, og vært betraktelig sterkere enn prognosemakerne ventet. Dette henger trolig sammen med at effekten av lettelsene i stresstesten for å få boliglån har hatt en kraftigere effekt enn først ventet.

Nyboligprisene har også økt noe sterkere enn bruktboligprisene over tid, og ligger på et høyere nivå (se Figur 4.3). For eksempel var gjennomsnittlig kvadratmeterpris for en ny enebolig i Norge 42 500 kroner i 2022, mens den var 30 350 kroner for en brukt enebolig i 2022 (se SSB tabell 06035 og 13500).

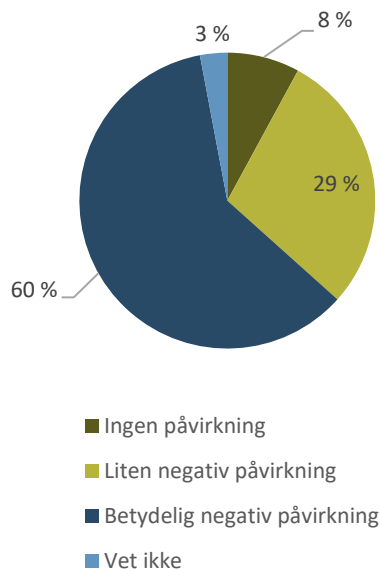
Boligpriser kan variere mye både geografisk og over tid. For eksempel vendte ikke boligprisene i Stavanger tilbake til 2013-nivå før i 2022, etter flere år med fallende og stagnerende boligpriser (se SSB tabell 07230). Også i Oslo har det i nyere tid vært markante boligprisfall, både etter finanskrisen i 2008 og i 2017. Likevel har Oslo-regionen hatt desidert høyest boligprisvekst de siste tiårene.

Virksomhetenes rapportering er i tråd med tallene
I vår spørreundersøkelse til boligutviklere, ser vi at svarene er i tråd med utviklingen vi ser i statistikken.

Blant virksomhetene som bygger boliger, oppgir 60 prosent at manglende etterspørsel har en betydelig negativ påvirkning på deres byggeaktivitet, mens 29 prosent oppgir at det har en liten negativ påvirkning (se figur 4.5). Kun 8 prosent sier at de ikke påvirkes. I underkant av 70 prosent av virksomhetene er også helt enig i påstanden om at det tar lengre tid å få solgt enheter som følge av økte kostnader. Ytterligere 17 prosent er delvis enige (se figur 4.6).

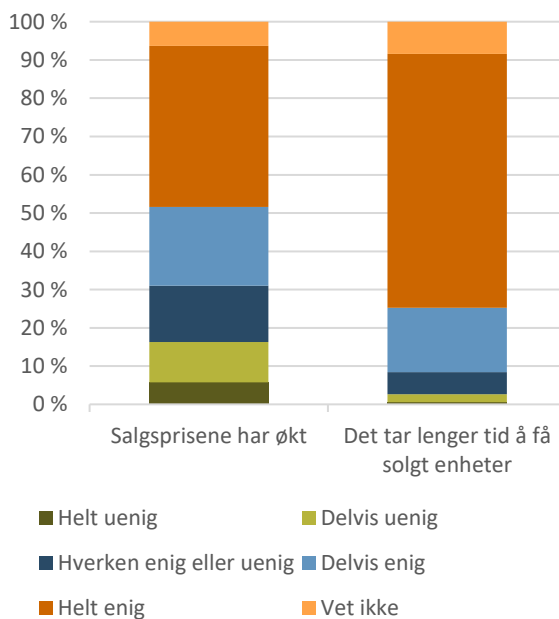
Samtidig er nærmere to av tre boligutviklere helt eller delvis enige i at salgsprisen har økt som følge av de økte kostnadene (se figur 4.6). Økte kostnader

Figur 4.5 Boligutviklernes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever dere at virksomhetens byggeaktivitet påvirkes av manglende etterspørsel?



N=202
Kilde: SØA

Figur 4.6 Virksomhetenes svar på spørsmålet: Hvor enig er dere i følgende påstander om konsekvensene av økte kostnader?



N= 190
Kilde: SØA

og økt usikkerhet medfører at den laveste prisen en boligutvikler kan ta for en bolig uten å gå i minus øker. Samtidig er det lite nytte i å sette høyere priser dersom ingen kjøper bolig. Slik kan økte kostnader presse opp prisene der det er mangel på boliger, som populære bydeler i Oslo, men også føre til at prosjekter legges på is.

4.1.2 Risikopremien øker med økt usikkerhet

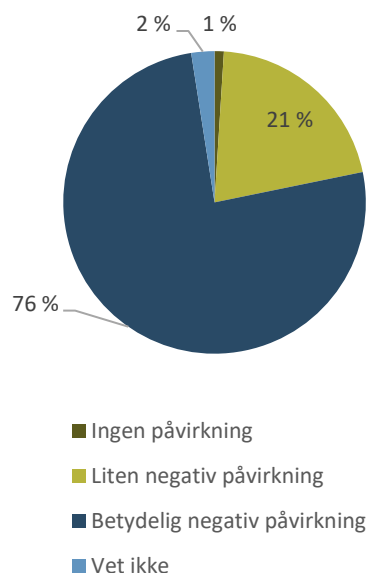
Usikkerhet om framtidig pris og kostnadsutvikling gjør det nødvendig for boligutviklere å legge inn en risikopremie i egne kalkyler å sikre seg mot framtidige tap. Usikkerheter kan være knyttet til mange forskjellige momenter, som plutselige økninger i byggekostnader, fallende boligpriser, økte renter, sviktende salg, vanskelige grunnforhold, mangel på arbeidskraft, reguleringsprosesser som trekker ut, risiko for ikke å få ønsket reguleringsstatus o.a.

Jo lengre tid det tar å utvikle et prosjekt (regulering, prosjektering, bygging osv.), jo større er usikkerheten ved prosjektet. Med tiden øker risikoen for boligprisfall, renteøkninger, kostnadsøkninger og andre uforutsette forhold som reduserer lønnsomheten til prosjektet.

Tidsbruken i plan- og byggeprosessen er typisk lang i større boligprosjekter, som leilighetsprosjekter, og i sentrale strøk (SØA, 2023a). En tidligere studie fant at tiden fra oppstartsmøtet med kommunen til brukstillatelse varierer fra 3 til 13 år (Asplan Viak, 2014). Den samme studien finner at tiden typisk øker med økt kompleksitet, og at en dårlig markeds-situasjon kan medføre utsettelse. Kompleksiteten er gjerne også høyere i mer sentrale strøk, hvor det ofte bygges boliger på tomter med bygg til andre formål (for eksempel industri) og hvor det er mange hensyn å ta.

Usikkerheten øker også jo svakere eller mer variert prisutviklingen i det aktuelle markedet historisk sett har over tid vært, og vi ser at boligutviklere kalkule-

Figur 4.7 Virksomhetenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever dere at virksomhetens byggeaktivitet påvirkes av usikkerhet (boligpriser, salg mv.)?



N=202

Kilde: SØA

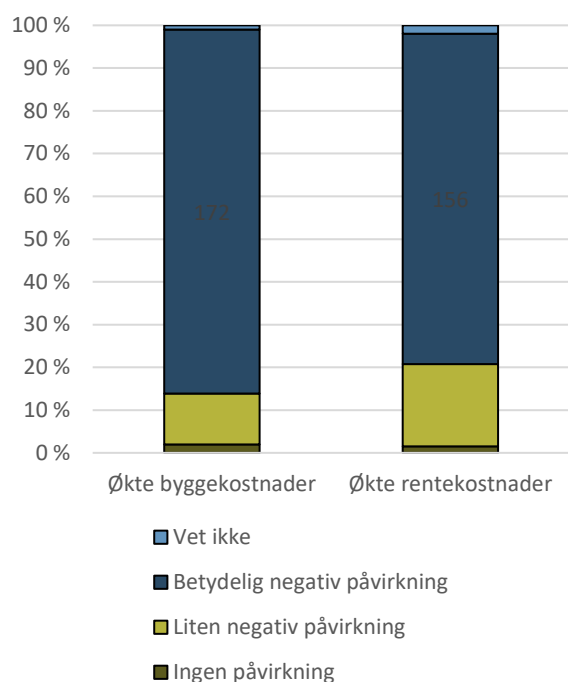
rer inn betydelig høyere risikopremie i distriktsområder av nettopp denne årsaken (SØA, 2022b).

Når vi spør boligutviklerne, ser vi også at usikkerheten som er i markedet nå har en betydelig effekt: I spørreundersøkelsen oppgir 76 prosent av boligutviklerne at deres byggeaktivitet påvirkes betydelig negativt av usikkerhet med hensyn til boligpriser, salg mv (se figur 4.7). De resterende svarer resten utelukket at usikkerheten har en liten negativ påvirkning.

4.1.3 Boligutviklerne mener kostnadsutviklingen reduserer byggeaktiviteten

Økningen i byggekostnader påvirker adferden til boligutviklerne. I spørreundersøkelsen svarer rundt 80 prosent av boligutviklerne at økte byggekostnader og økte renter påvirker deres byggeaktivitet betydelig negativt (se figur 4.8). Entreprenører tilbyr ikke lenger entrepriser for fastpris, og prisjusterer løpende etter kostnadsøkningene (SØA, 2023a).

Figur 4.8 Virksomhetenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever dere at virksomhetens byggeaktivitet påvirkes av følgende?



Nå er det tegn til at byggekostnadene er på vei noe ned, men signalene fra bransjen, den vedvarende usikkerheten om krigen i Ukrainas varighet og utvikling, energimangel, det grønne skiftet og klimændringer peker mot at byggekostnadene ikke vil komme ned på det nivået de var på før pandemien.

Byggekostnader varierer i mindre grad geografisk sammenlignet med markedsprisen på boliger. Samtidig gjør transportkostnader at kostnadene på materialer kan være høye i områdene som er langt fra utsalgssted. Der prisene er lave, vil en boligutvikler ikke få igjen kostnadene når boligene selges, noe som gjør at det bygges lite nytt i en del distriktskommuner.

Økningen i materialkostnader isolert sett har dermed hatt en betydelig negativ effekt på hvor i landet

det er lønnsomt å bygge boliger, og vil, dersom nivået forblir høyt, kunne medføre at det blir flere steder i landet hvor private aktører i liten eller ingen grad bygger boliger. Selv om det disse stedene sannsynligvis også har liten, ingen eller negativ befolkningsvekst, endrer demografien seg (økende andel eldre) og eksisterende boligmasse blir stadig mer utdatert, slik at det likevel er behov for at det bygges nye boliger for at befolkningen skal bo i egnende boliger.

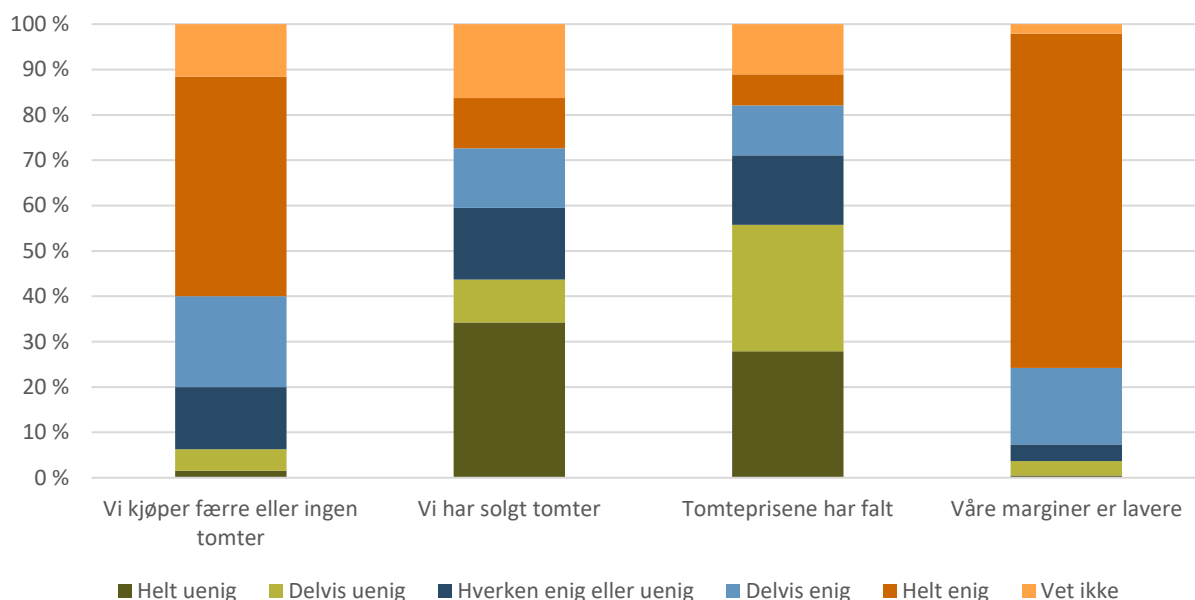
4.1.4 Hvem bærer kostnadsøkningene?

De økte kostnadene som ikke dekkes opp av økte inntekter gjennom høyere boligpriser, burde i utgangspunktet medføre at tomteprisene reduseres ved kjøp av nye tomter, slik at tomteselgerne er de som ender med å bære kostnadene. Men for prosjekter som allerede var i gang før byggekostnadene økte kraftig og hvor tomten er kjøpt basert på gamle kalkyler, er ikke tomteprisen en «støtdemper». For disse er det boligutvikleren som må ta hele støtten av de økte kostnadene.

I spørreundersøkelsen ser vi at virksomhetene i bransjen i liten grad opplever at tomteprisen har falt. Over halvparten av virksomhetene er helt eller delvis uenige i at tomteprisene har falt som følge av de økte kostnadene (se figur 4.9). En mulig tolkning, er at tomteeierne forventer at salget av nye boliger vil ta seg opp snart, og da til gode priser. Prisnivået i bruktmarkedet er høyt etter sterk vekst gjennom pandemien, og har steget hittil i år. Prisene for nye boliger ligger også normalt høyere enn bruktboligprisene. Tomteeierne anser trolig at det er mer lønnsomt for dem å vente til nyboligsalget kommer i gang igjen, heller enn å selge til en lavere tomtepris i dag.

Når kostnadselementene i kalkylene uventet øker, uten at salgsinntektene øker tilsvarende, kan en del boligutviklere risikere å ha betalt for mye for tom-

Figur 4.9 Virksomhetenes svar på spørsmålet: Hvor enig er dere i følgende påstander om konsekvensene av økte kostnader?



N=190
Kilde: SØA

tene slik at prosjektet ikke lenger er lønnsomt å gjennomføre. SØA kartla nylig prisdannelsen for tomter til boligutvikling, og snakket med rundt 20 bransjeaktører i den forbindelse (SØA, 2023a). En gjenganger er at mange nettopp har betalt «for mye» for tomten til at den er lønnsom å utvikle i dag. Da blir den lagt i tilbake tomtebanken, eller solgt.

Flere utbyggere melder nå om at byggekostnadene er for høye til at de kan opprettholde aktiviteten. Blant annet annonserte OBOS nylig at de utsetter en rekke prosjekter fordi kostnader ikke samsvarer med hva det er mulig å selge for. Konsernsjefen i OBOS sier selv at han ikke tror det er fullt fers i boligmarkedet igjen før ut i 2024.¹⁶

For byggeprosjektene som gjennomføres likevel, ser det ut til at det dels er en deling mellom boligutvikler og boligkjøperne om hvem som bærer de økte kostnadene.

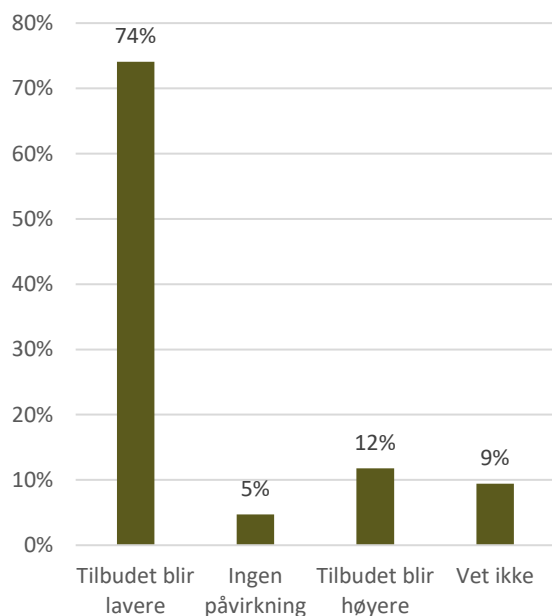
I spørreundersøkelsen oppgir i underkant av 80 prosent av virksomhetene at de er helt enige i at deres marginer har blitt lavere som følge av de økte kostnadene (se figur 4.9).

4.2 Boligbyggingen vil ventelig falle videre

Som en konsekvens av færre salg og utfordringer med å få lønnsomhet i nye prosjekter, samt stor usikkerhet om utviklingen framover, venter vi at boligbyggingen avtar videre inneværende år og kommende år.

¹⁶ Les NRK-saken om dette her: <https://www.nrk.no/norge/full-bolig-brems-obos-har-usolgte-boliger-for-13-milliarder-1.16257871>

Figur 4.10 Boligutviklernes svar på spørsmålet: Overordnet, i hvilken grad tror dere at det samlede tilbudet av nye boliger vil påvirkes av økte kostnader?



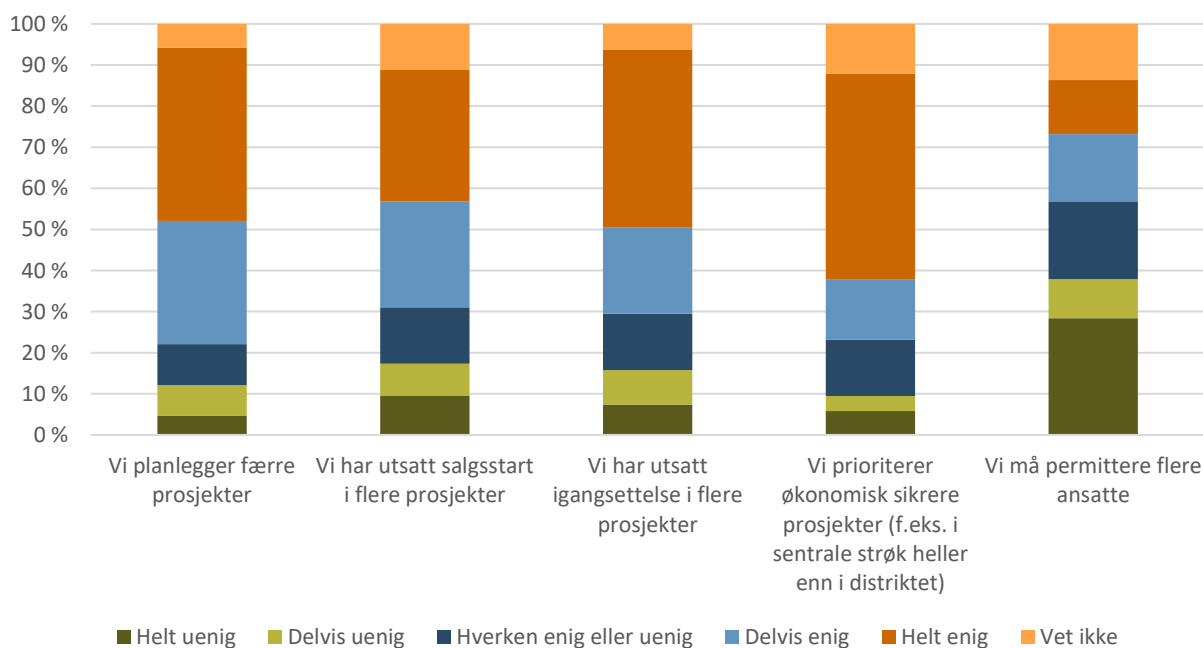
N=212
Kilde: SØA

Figur 4.11 Utvikling i antall kansellerte enheter (boliger) på Østlandet, tre-perioders glidende gjennomsnitt, fra februar 2004 til april 2023.



Kilde: ECON Nye Boliger/SØA

Figur 4.12 Boligutviklernes svar på spørsmålet: Hvor enig er dere i følgende påstander om konsekvensene av økte kostnader?



N=190
Kilde: SØA

Det er også i tråd med signalene fra bransjen. I spørreundersøkelsen oppgir over godt over halvparten av boligutviklerne at de er helt eller delvis enige i at de planlegger færre prosjekter, og at de har utsatt igangsettelse og salgsstart i flere prosjekter (se Figur 4.12). Godt over flertallet sier seg enig i at de prioriterer økonomisk sikrere prosjekter (som i mer sentrale strøk).

I SØAs nyboligstatistikk ECON Nye boliger ser vi også en økning i kansellerte enheter i nye boligprosjekter siden rundt starten av 2021 (se Figur 4.11). Kansellerte enheter nå er på det høyeste nivået vi har sett på over ti år. Samtidig var økningen og antallet kansellerte enheter betydelig høyere under finanskrisen rundt 2008.

På bakgrunn av ovenstående er det ikke overraskende at tre av fire respondenter tror at det samlede tilbudet av nye boliger vil bli lavere som følge av kostnadsøkningene (se figur 4.10).

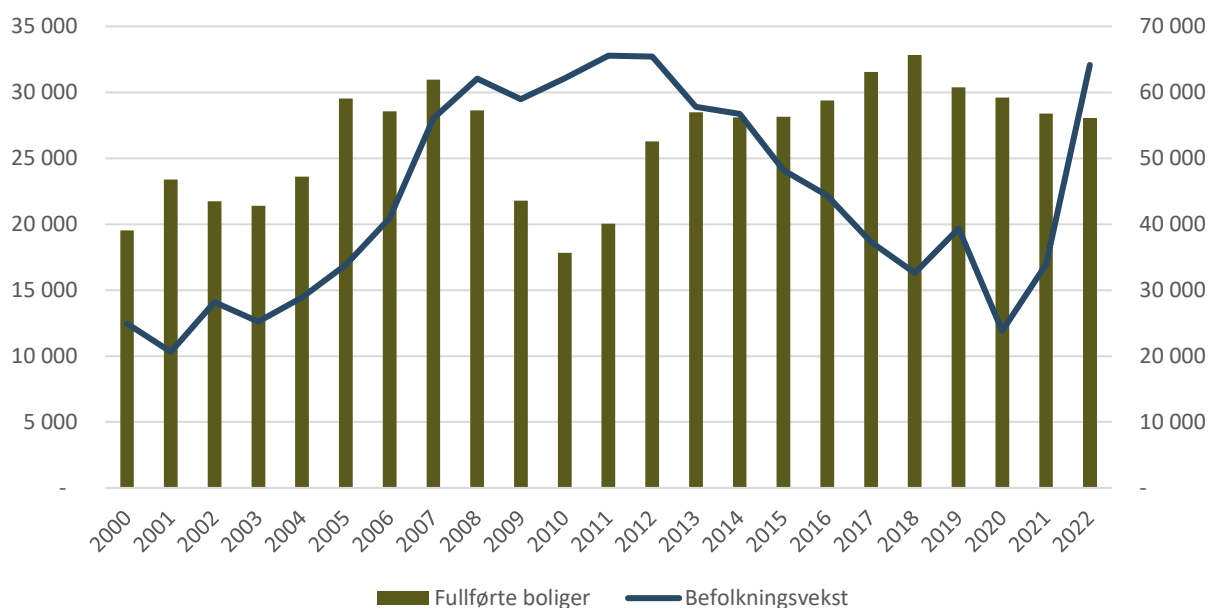
4.2.1 Høy boligbygging i flere år, men mange kommuner har udekket boligbehov

Det har vært relativt høy boligbygging i Norge samlet de siste årene (SØA, 2023c). Figur 4.13 viser boligbyggingen og befolkningsveksten i Norge årlig siden år 2000. Aksene er kalibrert slik at linjen, som viser befolkningsveksten, ligger på toppen av søylene, som viser boligbyggingen, når det bygges en bolig per to nye personer. Med utgangspunkt i en tommelfingerregel om at det bor i snitt to personer per bolig, er markedet i balanse når linjen ligger på toppen av søylen.

I perioden fra 2014 til 2022 har det (beregnet på denne måten) blitt bygget flere boliger enn befolkningsveksten skulle tilsi. I 2022 ble befolkningsveksten høy da det kom mange flyktninger til Norge, som førte til et gap mellom boligbygging og befolkningsvekst i fjor.

Selv om boligbyggingen på landsbasis har vært høy, er det store regionale forskjeller. Dessuten er

Figur 4.13 Befolkningsvekst (høyre akse) og antall fullførte boliger (venstre akse) i Norge. Historiske tall fra 2000 til 2022.



Kilde: SSB og Samfunnsøkonomisk analyse (2023c)

behovet for nyboligbygging betydelig mer sammen-
satt enn hva som kan leses ut fra i Figur 4.13.

Lite bygging, men stort behov i distriktet?

For eksempel er det behov for bygging av nye boliger også i områder som ikke har befolkningsvekst eller har fraflytting. Ettersom demografien endrer seg, kan den eksisterende boligmassen bli uegnet til befolkningen.

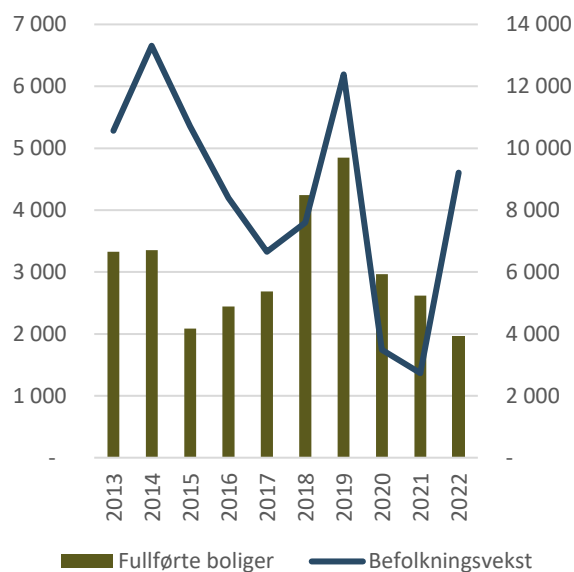
I dette prosjektet har vi fått innspill fra mange om at det i mange distriktskommuner med lav eller negativ befolkningsvekst er en stor utfordring knyttet til at en aldrende befolkning bor spredt og i eldre eneboliger. For hjemmetjenestene som skal sikre at de eldre kan bo hjemme lengst mulig, går mye verdifull tid med til å reise store avstander fra den ene boligen til den andre. Dette er ressurskrevende for kommuner som allerede har presset økonomi.

En annen utfordring er at eldre eneboliger er vedlikeholdsintensive, og vil forfalle mer og mer når vedlikeholdet ikke kan følges opp, slik at verdien av boligen (og dermed husholdningens egenkapital) synker. Samtidig er verdien av boligen for lav til at eieren(e) har råd til å kjøpe en ny mer egnet bolig, da prisforskjellen mellom eldre bruktboliger og nybygg i distriktskommuner er høy.

SØA finner at ordningen med tilvisningsavtale har bidratt til at det bygges flere nye leieboliger i kommunene som bruker ordningen, også i distriktskommuner, og hovedparten av disse boligene leies ut på det ordinære leiemarkedet (SØA, 2020c). Flere kommuner erfarer at utleieboligene i tilvisningsavtaleprosjektene som leies ut på det ordinære markedet, er populære blant eldre. De ser at disse boligene gir de eldre mulighet til å flytte fra en eldre enebolig til en mer egnet, vedlikeholdsfri og sentrumsnær bolig, og frigjøre egenkapital og dermed også kunne få bedre råd. Når ordningene bidrar til at flere eldre flytter fra større eneboliger, frigjøres i tillegg

boliger egnet for barnefamilier, slik at det også vil være positive virkninger for barnefamiliene (SØA, 2020c). Videre er det ressursbesparende for kommunen at de eldre bor mindre spredt.

Figur 4.14 Befolkningsvekst (høyre akse) og antall fullførte boliger (venstre akse) i Oslo. Historiske tall fra 2000 til 2022.



Kilde: SØA

En av intervjuobjektene i dette prosjektet forteller også at når de får bygd rimelige, sentrumsnære og moderne utleieleiligheter, opplever de at de er attraktive for eldre.

Dette tyder på at det er et behov for denne typen boliger, men at det er vanskelig å realisere uten en proaktiv kommune og/eller virkemidler fra Husbanken.

I de mest sentrale områdene bygges det for lite

Selv om boligbyggingen på landsbasis er god i forhold til befolkningsveksten, er ikke dette tilfellet alle steder. Spesielt i en del sentrale strøk med høy befolkningsvekst, bygges det for få boliger, i hovedsak Stor-Oslo.

I hovedstaden ble det i perioden fra 2013 til 2018 bygget betydelig færre boliger enn befolkningsveksten skulle tilsi (se figur 4.14). I 2018 og 2019 tiltok boligbyggingen i Oslo betydelig for å ferdigstille boligene som ble solgt i perioden med sterk prisvekst og godt salg fram til høsten 2017. I denne perioden ble dermed boligbyggingen mer i tråd med befolkningsveksten. Under pandemien falt befolkningsveksten som følge av fall i utenlandsk innvandring og at mange flyttet lengre ut av byene for å få mer romslige boliger. Men i 2022 var boligbyggingen igjen lav i forhold til hva befolkningsveksten skulle tilsi.

4.2.2 Lav boligbygging gir boligprisvekst framover
Økningen i både byggekostnader og renter, sammen med dårlig salg etter våren i fjor, fører til at boligproduksjonen allerede har falt og vil fortsette å falle framover. Ifølge SØAs prognoser utarbeidet mars 2023, venter vi et kraftig fall i boligbyggingen i år og neste år (SØA, 2023c). Deretter venter vi at rentenedsettelse, økte boligpriser og noe lavere byggekostnader (men fortsatt høyere enn byggekostnadene var før pandemien) vil bidra til produksjonsoppgang.

Vi venter at antall ferdigstilte boliger i år vil være omtrent som i fjor, som følge av salgstoppen i 2020 og godt salg i starten av 2021.¹⁷ Deretter venter vi at ferdigstillingen faller og holder seg relativt lav i for-

hold til befolkningsveksten. Dette bidrar til å presse boligprisene opp på sikt, og vi venter at Oslo blir den regionen med høyest prisvekst mot slutten av prognoseperioden.

Tabell 4.2 Utvalgte makroøkonomiske hovedstørrelser, regnskapstall og prognoser. Prognoser er basert på Norges banks rentebane

	2023	2024	2025	2026
Boliginvesteringer	-6.8	-2.0	0.0	0.2
Igangsettingstillatelser	-	6.6	3.0	3.2
Boligpris	-2.5	-1.6	1.1	3.0
Styringsrente	3.3	3.5	3.2	2.7
Utlånsrente, rammelån	5.1	5.2	4.8	4.3

Kilde Samfunnsøkonomisk analyse og Norges bank

I 2026 anslår vi en boligprisvekst på 7 prosent i Oslo. Blant de andre byene venter vi at boligprisveksten blir sterkest i Stavanger og Kristiansand i prognoseperioden samlet. Årsaken til dette er høy aktivitet i oljenæringen, og at boligpris- og gjeldsnivået i de to byene er relativt lavt slik at høye renter ikke slår like hardt ut. Vi venter boligprisfall i 2023 også der, men mindre nedgang enn ellers i landet. Utover prognoseperioden venter vi at veksten vil ta seg opp, men med en lavere vekstrate enn Oslo. Samlet over hele prognoseperioden kommer Oslo, Stavanger og Kristiansand «best» ut, med en samlet boligprisvekst på henholdsvis 9, 8 og 6 prosent.

Tabell 4.1 Utvalgte makroøkonomiske hovedstørrelser, regnskapstall og prognoser. Prognoser er fra Norsk økonomi – boligmarkedet nr. 1-2023. Vekst i prosent

	2019	2020	2021	Prognoser				
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Boliginvesteringer	-1,1	-1,6	3,0	-1,4	-6,8	-1,6	0,9	1,1
Igangsettingstillatelser	0,8	-5,8	0,7	-0,9	-14,8	7,8	4,9	4,3
Boligpris	2,5	4,3	10,5	5,2	-2,3	-0,1	3,0	4,0
Styringsrente	1,1	0,4	0,1	1,3	2,9	2,5	2,1	2,0
Utlånsrente, rammelån	3,0	2,6	2,1	2,9	4,8	4,3	3,8	3,7

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse og nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå

¹⁷ Det tar om lag 1,5-2 år fra salgsstart til en bolig er innflyttingsklar.

Boligprisnivået i Trondheim og Tromsø er høyere enn andre byer. Dette gjør at økte renter virker relativt sterkt i de to byene. Utover prognoseperioden venter vi likevel at boligprisveksten vil ta seg noe opp også der. For prognoseperioden samlet lyder prognosen på om lag 5 prosent i begge disse byene.

Prognosene i tabell 4.1 er laget med utgangspunkt i en lavere rentebane enn Norges Bank sin. Siden prognosene ble laget i mars, har vi fått et lønnsoppgjør som ble høyere enn lagt til grunn, sterkere inflasjonstall enn ventet og Norges Bank signaliserer en høyere rentebane framover. I tabell 4.2 viser vi prognoser på de samme variablene, men med Norges banks rentebane.¹⁸ Med høyere renter, blir det mindre boligbygging i prognoseperioden. Det blir også større fall i boligprisene i første omgang og svakere oppgang i etterkant.

Funnene fra spørreundersøkelsen støtter opp om den ventede utviklingen framover. Nær 70 prosent av boligutviklerne vurderer fremtidsutsiktene som mye dårligere eller litt dårligere med tanke på etterspørsel, mens 75 prosent vurderer fremtidsutsik-

tene for virksomhetens lønnsomhet som mye dårligere eller litt dårligere (se Figur 4.15).

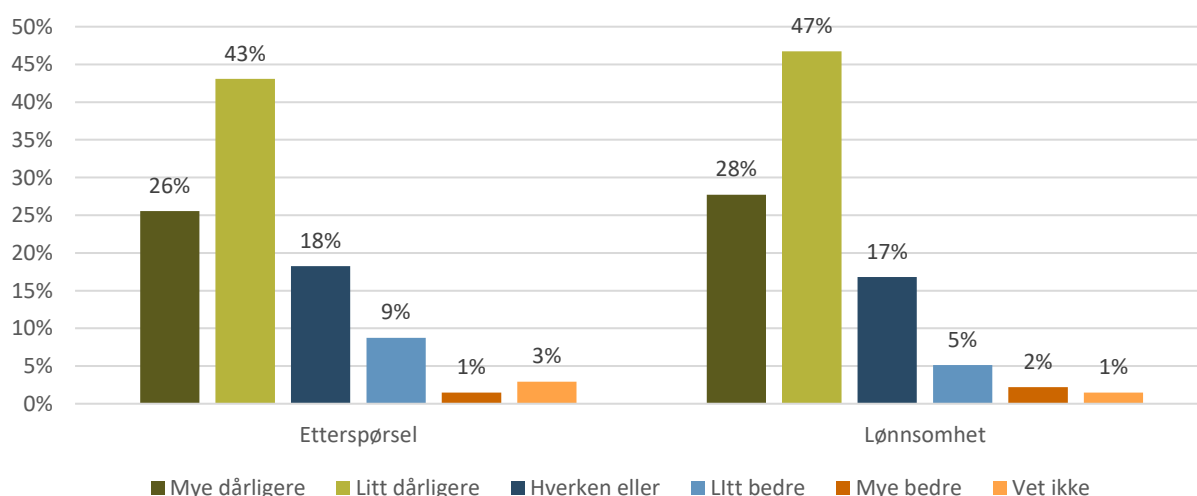
Et større fall i boligbyggingen vil kunne skape problemer som forplanter seg i markedet og gir større konsekvenser på sikt.

Nå som usikkerheten er høy, er etterspørrere av nye boliger avventende, men når usikkerheten avtar, vil denne etterspørselen komme opp igjen. Men ettersom boligbyggerne legger ut svært få prosjekter for salg, vil det i første omgang bli mange på nye boliger når etterspørselen tar seg opp. Det gir isolert sett økt boligpris.

Det tar tid å utvikle nye boligprosjekter, spesielt i mer sentrale strøk. Og dersom byggebransjen nedbemannes framover grunnet lavere aktivitet, vil det ta enda lengre tid å få i gang nye prosjekter når etterspørselen tar seg opp.

Jo lengre det tar før etterspørselen kommer opp igjen, jo større blir ledigheten i bransjen, og jo større kan de langsiktige konsekvenser bli.

Figur 4.15 Virksomhetenes svar på spørsmålet: Hvordan vil dere vurdere fremtidsutsiktene til virksomheten for følgende forhold?



¹⁸ Merk imidlertid at utlånsrenten i tabell 3.1 er om lag i tråd med Norges banks rentebane i 2023, fordi vi har lagt inn økt margin mellom styringsrenten og pengemarkedsrenten pga. finansmarkedsuro.

Boligene som ble solgt under pandemien må bygges, noe som har holdt bransjen i aktivitet fram til nå. Men ordresreserven faller for mange boligutviklere framover, og det er trolig ikke lenge til det vil bli større permitteringsstall både blant boligutviklere og entreprenører, om ikke nyboligsalget tar seg opp. I spørreundersøkelsen svarer rundt 30 prosent av boligutviklerne at de er helt eller delvis enige i at de må permittere flere ansatte grunnet økningen i kostnadene. En av Norges største boligutviklere, Selvaag, venter at ledigheten i byggebransjen vil stige dramatisk framover.¹⁹ Bekymringen for ledighet er hovedbekymringen blant av bransjeaktørene som har bidratt i dette prosjektet gjennom arbeidsverksted og intervjuer.

4.3 Vanskeligere finansiering skaper størst utfordringer for boligbygging i distriktskommuner

Tilgang til finansiering av prosjekter vil bli påvirket av flere forhold. Økte byggekostnader og renter vil påvirke lønnsomhet i prosjektene, og en av faktorene som påvirker bankers finansieringsvilje er lønnsomheten. Som dokumentert i figur 4.9, opplyser en svært høy andel av boligutviklerne at marginene er lavere. Et slikt fall i marginer må også sees i sammenheng med hvordan generell usikkerhet i markedet gjør at kravet til lønnsomhet i prosjektene for at banken skal være villig til å finansiere dem øker.

Som det framgikk av avsnitt 3.6.1 så er det et større fall i kjøpeevne i distriktskommuner enn i mer sentrale kommuner. I tillegg vil endringer i kjøpeevne kunne få større konsekvenser for forventet salgstid for prosjektene i lite likvide markeder slik tilfellet kan

være i de fleste distriktskommuner. Stor usikkerhet om salgstider og salgspriser gjør sammen med gjennomgående lavere marginer før kostnadsøkningene at innstramningen i tilgang til finansiering blir sterkere i distriktene.

Kombinasjonen av fall i avkastning, og økning i krav til prosjektene fra bankene vil altså kunne forsterke sentralisering, og gjøre det enda mer krevende å få gjennomført byggeprosjekter i distriktskommuner. En investor/byggherre i en distriktskommune vil møte høyere renter fra banken for å kompensere for økt usikkerhet, større sannsynlighet for at boliger ikke blir solgt raskt og lavere avkastning selv om prosjektet skulle gå som planlagt. Det er også sannsynlig at bankene vil kreve mer egenkapital fra investor/byggherre for i det hele tatt å innvilge finansiering i prosjektene.

Vi er altså i en situasjon hvor det, i tillegg til høyere renter for alle prosjekter, blir relativt sett mindre gunstig å bygge i distriktskommuner ut fra markedsmessige forhold, og hvor bankenes krav ytterligere forsterker denne forskjellen i lønnsomhet. Økte finansieringskostnader, og reduserte tilgangen til bankfinansiering av prosjekter i distriktskommuner, skaper også et større behov for kompenserende tiltak.

¹⁹ Les saken i Dagens Næringsliv om dette her: <https://www.dn.no/bygg-og-anlegg/selvaag/obos/boligprodusentenes-forening/selvaag-igang-satte-5-boliger-i-forste-kvartal-mot-134-i-fjor/2-1-1449720>

5 Behov for vekst i det offentlige boligtilbudet

Kapittelsammendrag:

Norske kommuner har 110 000 boliger til disposisjon for utleie. Det kommunale boligtilbudet består i hovedsak av kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og omsorgsboliger.

Kommunene har behov for både flere utleieboliger som følge av økningen av flyktninger, flere omsorgsboliger som følge av aldringen av befolkningen og utskifting av boligmassen ettersom at flere utleieboliger ikke er egnet for utleie lenger.

Økte byggekostnader og økte rentekostnader reduserer kommunenes evne til å bygge- og rehabilitere både utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem.

Endringer av boligsammensetningen er krevende for kommuner med fall i prisen på eksisterende boliger og økte kostnader for å bygge nytt. Når nye utleieboliger finansieres med salg av gamle, og utleieboligene faller i verdi, kreves det at det selges flere boliger for å anskaffe en ny. Det er også vanskelig å få gjennomslag for kjøp av flere utleieboliger når kommunen må gjøre skarpere prioriteringer grunnet økte kostnader uten tilsvarende økning i inntekter. Denne situasjonen er særlig krevende for mange distriktskommuner, som generelt opplever fall i boligprisene.

Demografiske endringer, som medfører større behov for utleieleiligheter til eldre i kommunenes sentrumsområder, er også særlig påtrengende i mange distriktskommuner. Distriktskommuner har derfor særlige utfordringer i å anskaffe flere egnede utleieboliger, samtidig som det er de som har størst behov for flere egnede utleieboliger.

Tilvisningsavtaler er en ordning som gjør at kommunene kan få tilgang på utleieboliger til vanskeligstilte uten å måtte gå inn med kapital eller ha ansvar for vedlikehold. Dagens situasjon med økte kostnader, kan tilsi at tilvisningsavtaler kan ha en viktigere rolle for at kommunene skal få tilgang på flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte. Samtidig kan høyere leiepris bli en utfordring som hindrer bruk av tilvisningsavtaler. Leieprisen må være høy nok til at utleieselskapet får dekket kostnader ved å bygge, vedlikeholde og forvalte leieboligene/-forholdene, men lav nok til at de kommunen tilviser har råd til å leie.

Ifølge sosialtjenesteloven § 15 og helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 har kommunene ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette gjør de ved å ha en portefølje av kommunalt disponerte utleieboliger. I tillegg forvalter kommunene boligsosiale virkemidler som startlån, bostøtte og gir rådgivning, for å nevne noe.

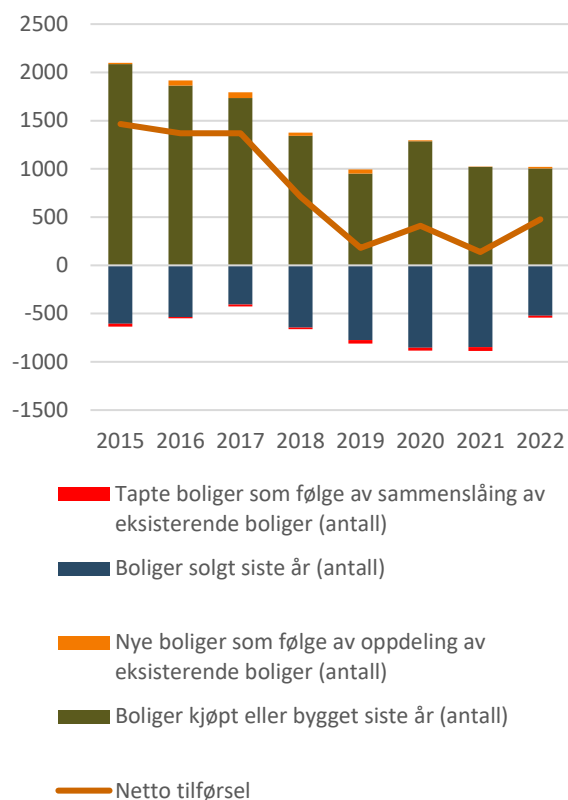
Kostnadsøkningene kan påvirke kommunenes muligheter til å sikre et tilbud av utleieboliger som dekker de vanskeligstiltes behov og ha kapasitet til å gi nødvendig oppfølging og rådgivning. I dette kapitlet ser vi på hvordan kostnadsøkningene påvirker boligtilbudet i offentlig regi.

5.1 110 000 kommunalt disponerte utleieboliger i Norge

Det kommunale boligtilbudet består i hovedsak av kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og omsorgsboliger.

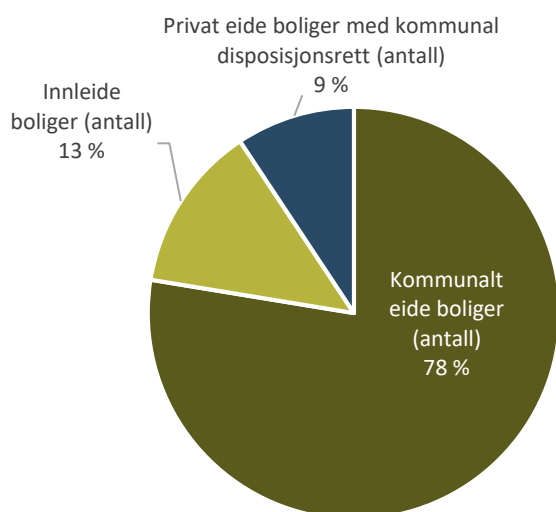
Kommunalt disponerte boliger omfatter kommunale boliger (boliger kommunen eier), framleie av private utleieboliger og tilvisningsavtaler. Nærmere 80 prosent av de kommunalt disponerte utleieboligene er kommunalt eide boliger (se Figur 5.2). De øvrige er framleide (rundt 13 prosent) og privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett, som tilvisningsboliger (rundt 9 prosent).

Figur 5.1 Tilførsel og avgang av kommunalt eide utleieboliger, antall.



Kilde: SSB tabell 12011

Figur 5.2 Fordeling av kommunalt disponerte boliger i Norge etter disposisjonsform.



Kilde: SSB tabell 12008

Det er omkring 110 000 kommunalt disponerte utleieboliger i Norge (ifølge SSB, 2022). Tallet økte med rundt 2 000 boliger fra 2021 til 2022. Det er flest kommunalt disponerte utleieboliger i Viken, deretter Oslo, Vestland og Trøndelag. Det er færrest i Agder. Av de 110 000 boligene, var rundt 101 500 utleid ved utgangen av 2022.

Det vil si at over 8 000 boliger ikke var utleid. Det betyr ikke nødvendigvis at behovet er dekket og vel så det. Årsaker til at boliger ikke leies ut på et gitt tidspunkt, kan skyldes flere ting. Mellom leieboere må boligene ofte vedlikeholdes/renoveres, og det kan ta noe tid før det er en husholdning som har behov for akkurat den typen bolig. Dessuten vet vi at en del kommunale boliger er utdaterte, har stort vedlikeholdsetterslep og er uegnede for utleie, både fra tidligere prosjekter (SØA, 2020c) og fra intervjuer og arbeidsverksted i dette prosjektet.

I distrikter hvor boligprisene er lave, vil inntekten ved salg av disse boligene kun dekke en mindre andel ved kostnadene av å bygge eller kjøpe en ny mer egnet og moderne bolig. For å anskaffe en ny bolig må kommunen kanskje selge tre eller flere av de gamle boligene. For et gitt behov kan det være vanskelig. Samtidig er det i mange små kommuner et stort vedlikeholdsetterslep i kommunalt eid boligmasse, og det har vært en negativ spiral hvor dårlig standard legger begrensninger for leienivå, mens lavt leienivå gir ytterligere vedlikeholdsetterslep (SØA, 2020c).

Når kommunene skal anskaffe flere kommunalt eide boliger, kan kommunen kjøpe boliger i bruktmarkedet, få bygd boliger og rehabilitere, bygge om og dele opp eksisterende bygg. Tilførselen av kommunale boliger skjer i hovedsak gjennom kjøp og bygging. I 2022 var det 16 nye boliger som følge av oppdeling av eksisterende boliger, mens det var i overkant av 1 000 boliger som ble kjøpt eller bygd (se Figur 5.1).

Samtidig var det avgang på boliger gjennom salg og sammenslåing, slik at netto tilførsel av kommunale utleieboliger i 2022 ble i underkant av 500.

Siden 2015 har nettotilførselen falt. Det henger blant annet sammen med at det fra rundt 2013 til 2015 var flyktningkrise i Middelhavet, da antallet flyktninger og migranter som krysset Middelhavet økte kraftig i perioden (over 878 000 flyktninger ifølge Den internasjonale organisasjonen for migrasjon).²⁰ I 2015 kom i overkant av 30 000 asylsøkere til Norge, og kommunene skulle raskt skaffe varig bosted til de som fikk oppholdstillatelse.

Framleie kan både gjøres via privatpersoner og profesjonelle utleieaktører. Tilvisningsboliger er utleieboliger som bygges av en privat boligutvikler/utleier som har avtale med kommunen, finansiert med lån fra Husbanken. Kommunen får tilvisningsrett på 40 prosent av utleieboligene, mens de øvrige leies ut på det ordinære boligmarkedet.

5.2 Stor økning i behovet grunnet flyktningssituasjonen

Grunnet krigen i Ukraina, er kommunene anmodet om å bosette 38 000 flyktninger i år. Til nå er 11 996 flyktninger bosatt i år.²¹

Hvor mange og hvem flyktningene som kommer er, har betydning for boligbehovet i kommunene, med hensyn til antall og blant annet antall rom, fasiliteter og beliggenhet.

Mange kommuner anskaffet små boliger da det under flyktningkrisen i perioden 2013 til 2015 kom

mange flyktninger til Norge som var enslige asylsøkere. I perioden etter flyktningkrisen, kom det færre flyktninger til Norge, og flyktningene som kom var i større grad overføringsflyktninger (kvoteflyktninger). Etter at Russland invaderte Ukraina, har flyktningene som kommer til Norge i større grad vært barnefamilier (mor og barn). Det har dermed vært en vridning i behovet over tid, fra små boliger til boliger egnet for barnefamilier.

Kommunene løser dette på ulike måter. Men det tar tid å bygge nye boliger, og flere kommuner erfarer at det er vanskelig å finne bransjeaktører til å bygge flere utleieboliger, grunnet at det ikke er aktuelle aktører i deres område, eller at det blir for dyrt til at kommunen/aktøren vil gjennomføre prosjekter (se kapittel 4).

Innspill til dette prosjektet, tyder på at en del kommuner vil øke bruken av framleie og ta i bruk kommunale utleieboliger de ellers ikke ville brukt for å bosette flyktninger. En av ressurspersonene vi har snakket med fra boligkontoret i en kommunene, sier at de føler at de har mindre kontroll over boforholdene ved framleie, og er bekymret for at noen vil kunne oppleve dårlige boforhold.

Oslo kommune er blant de som skal bosette mange flyktninger i 2023, rundt 2 000 ifølge IMDi. Omtrent like mange som de allerede har tatt imot. For å få til dette, har Oslo nå satt i gang byggingen av flere modulbygg som en midlertidig løsning. Blant annet et bygg på Oppsal som stod klart allerede i slutten av mai, og som vil huse rundt 60 flyktninger.²²

²⁰ Les for eksempel denne artikkelen på Store Norske Leksikon: https://snl.no/Flyktningkrisen_i_Middelhavet

²¹ Les mer om dette på nettsiden til IMDi: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingstall/>

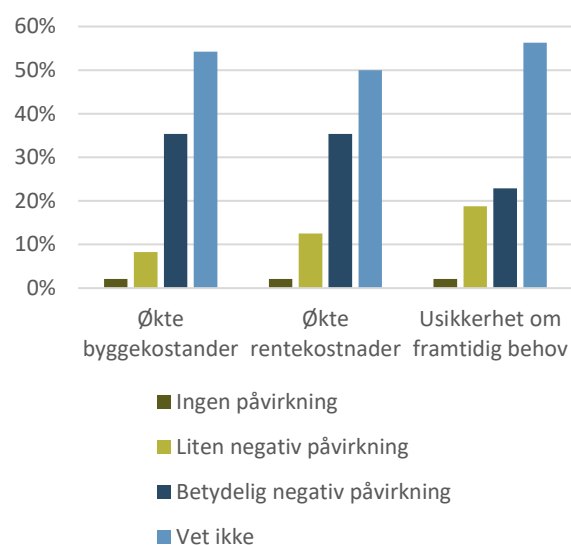
²² Les sak om dette på aftenposten.no her: https://www.aftenposten.no/oslo/i/0QXb6J/-aar-skal-oslo-bosette-rekordmange-flyktninger-flere-skal-bo-i-modulboliger?fbclid=IwAR05FOFGHSXvbeN_HKKz7AVcqJAVwMbBFSU-JnYM6oO3qdOe61F3LNLnNRPc

5.3 Økte kostnader har gjort det mer utfordrende å få bygd flere utleieboliger

I intervju og arbeidsverksted finner vi at flere kommuner opplever at det nå er vanskeligere enn tidligere år å finne rom til å anskaffe kommunale utleieboliger i kommunebudsjettet. Eksisterende forpliktelser binder opp stadig større andel av budsjettet når kostnadene øker, og da settes andre ting som kan nedprioriteres på vent. Utfordringene med å få bygget flere utleieboliger forsterkes også av bransjeaktører krever høyere pris for å bygge utleieboliger for kommunene.

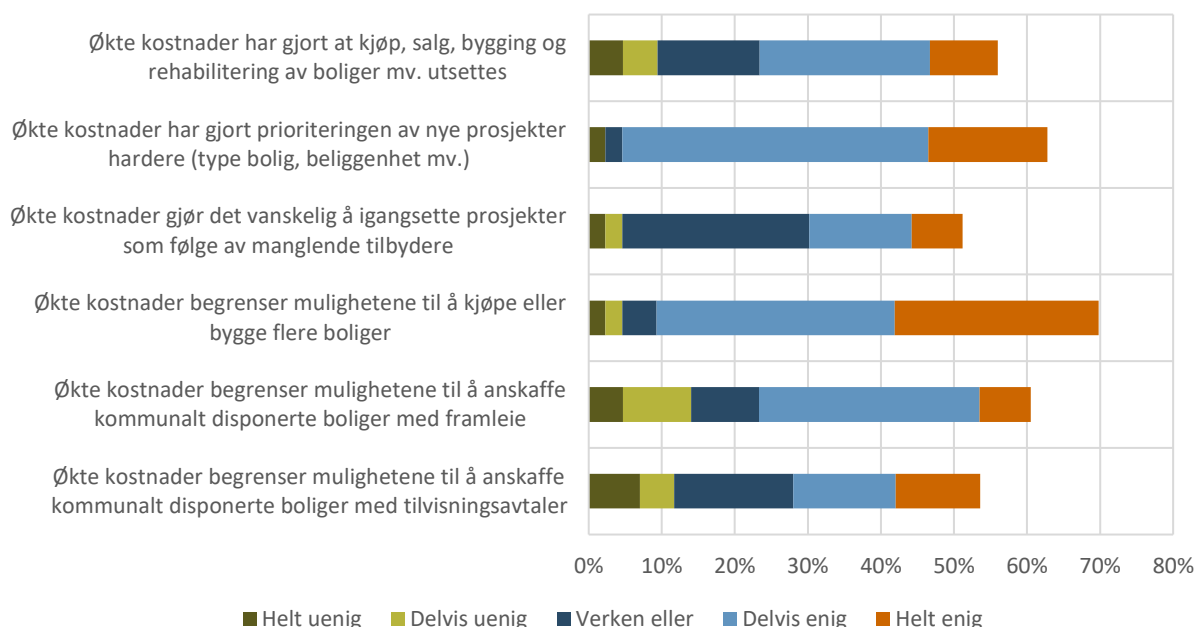
Flertallet av kommunene opplever at både økte byggekostnader og økte rentekostnader har betydelig negativ påvirkning på kommunens bygge- og rehabiliteringsaktivitet knyttet til boliger, omsorgsboliger og sykehjem (jf. figur 5.3).

Figur 5.3 I hvilken grad opplever dere at kommunens bygge- og rehabiliteringsaktivitet knyttet til boliger, omsorgsboliger og sykehjem påvirkes av følgende?



Kommuner N=48
Kilde: SØA

Figur 5.4 Hvor enige er dere i følgende påstander om konsekvenser (for kommunen) av økte kostnader?



Kommuner N=43
Note: Differansen mellom samlet andel og 100 prosent, er andelen kommuner som har svart «vet ikke» på de ulike påstandene.
Kilde: SØA

Økte kostnader gjør at kommunene må prioritere hardere mellom nye prosjekter, som begrenser kommunenes mulighet til å kjøpe eller bygge flere boliger (jf. figur 5.4). Basert på svarene i spørreundersøkelsen ser det ikke ut til at det er mangel på tilbydere som skaper utfordringer for kommunene.

Tilvisningsavtaler gjør at kommunene kan få tilgang på utleieboliger til vanskeligstilte uten å måtte gå inn med kapital eller ha ansvar for vedlikehold. Dagens situasjon med økte kostnader, kan tilsa at tilvisningsavtaler kan ha en viktigere rolle for at kommunene skal få tilgang på flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte. Samtidig tyder tilbakemeldinger vi får på at høyere leiepris er en utfordring som hindrer bruk av tilvisningsavtaler. Leieprisen må være høy nok til at utleieselskapet dekker kostnader ved å bygge, vedlikeholde og forvalte leieboligene, men lav nok til at de kommunen tilviser har råd med sine sosiale stønader/bostøtte.

Samtidig som det er utfordrende å få bygd flere utleieboliger, har vi inntrykk av at en del kommuner også har utfordringer med å gå i bruktmarkedet og kjøpe boliger der. Det handler dels om at tilbudet av egnede boliger er for lavt i en del kommuner. For eksempel var det i 2022 rett over 150 kommuner som hadde færre enn 50 omsetninger av boligeiendommer (ifølge SSB tabell 06726). 56 kommuner hadde færre enn femten omsetninger. Det er med andre ord mange kommuner som har et lavt tilbud av boliger i sitt område.

En annen utfordring i flere kommuner, er at boligene som er i bruktmarkedet, er eldre, utdaterte, krever dyr renovering, og ligger avsides i forhold til kommunesenteret, som ofte ikke er egnet for leietakere.

En del av leietakere i kommunale boliger har ikke bil, men har behov for å være nærme offentlig tjenestetilbud, matbutikker, komme til språkopplæring og få oppfølgingen de trenger på NAV.

Videre har også flere kommuner spilt inn i dette prosjektet at de er bekymret for at deres innkjøp av bruktboliger bidrar til å presse opp prisene i segmentet med rimelige boliger, og dermed øker prisene for startlåntakere og ordinære boliglåntakere med lav kjøpekraft.

Ettersom salget i nyboligmarkedet har stoppet opp grunnet stor økonomisk usikkerhet om framtiden, og «alle» som ønsker å kjøpe bolig nå er i bruktboligmarkedet, forsterkes trolig presset på bruktboligmarkedet, noe som får størst konsekvenser for de med lav kjøpekraft.

5.4 Kommunene bistår i tillegg med rådgivning og forvalter bostøtte og startlån

Kommunene tilbyr også sosiale tjenester på boligområdet, som økonomisk rådgivning/gjeldsrådgivning og annen boligrådgivning. Rådgivning gis blant annet i forbindelse med økonomiske ordninger, som startlån, for å vurdere eierpotensialet til husholdninger som leier kommunal bolig mfl. Det er ulike enheter i kommunene som tilbyr slike tjenester, inkludert NAV, boligkontoret, helse- og sosialavdelingen, gjeldsrådgivere og flyktningkonsulenter, gjerne i samarbeid med andre, som kriminalomsorgen.²³

Kommunene forvalter også startlån og den statlige, behovsprøvede ordningen Bostøtte. Disse er omtalt i kapittel 6.1 og 6.6.

²³ Les mer på Husbankens nettside her: <https://www.husbanken.no/bolig-sosialt-arbeid/boligradgivning-i-kommunen/>

6 Økt behov for, men redusert verdi av Husbankens virkemidler

Kapittelsammendrag:

Husbankens boligsosiale virkemidler er både rettet mot kommuner, privatpersoner og private boligutviklere og -utleiere. Husbanken og kommunene tilbyr blant annet startlån til vanskeligstilte på boligmarkedet, tilskudd til boligetablering og tilpasning av bolig, bostøtte til husholdninger som ellers ikke har midler til en rimelig bolig, lån til utleieboliger og lån til forbedringer av bokvalitet.

Flertallet av kommuner og utbyggere som har svart på vår spørreundersøkelse, oppgir at verdien av virkemidlene har blitt svekket som følge av økte levekostnader. Hovedårsaken er at rammene i noen tilfeller ikke holder tritt med kostnadsøkningene, og at andre konsekvenser av kostnadsøkningene gjør at virkemidler ikke lenger er tilgjengelige, som at flere ikke kan betjene et høyt nok startlån til å kjøpe den rimeligste egnede boligen i kommunen.

I 2022 fikk nærmere 7 900 husstander startlån, som var historisk mange. Rundt to tredjedeler av startlånmottakerne var barnefamilier. Et gjennomsnittlig startlån i fjor var på 2 millioner kroner, og gjennomsnittlig kjøpesum for bolig var 2,2 millioner kroner. Kommunene har imidlertid varierende praksis med startlåneordningen.

Låntakerne av startlån må kunne betjene lånet de mottar. De fleste låntakerne har lav fastrente på sine lån, slik at renteøkninger ikke har rammet startlånetakerne mye. Økte levekostnader svekker imidlertid startlåntakernes evne til å betjene lånet. Flere kommuner opplever derfor økt pågang for avdragsutsettelse. Kommunenes mulighet til å imøtekomme slike behov, kombinert med ulike former for tilskudd, er en viktig egenskap ved startlåneordningen, og understreker samtidig behovet for en slik ordning å sikre inngang til boligmarkedet for lavinntektsfamilier.

Innspill til dette prosjektet, tyder på at flere kommuner vurderer om de boligsosiale virkemidlene driver opp prisene i segmentet med rimelige boliger. Startlåntakere, lavinntektsgrupper med ordinære boliglån og kommunen som skal kjøpe kommunale boliger er alle i det samme segmentet med rimelige boliger, og de konkurrerer dermed mot hverandre. I markedet med for lite utvalg av denne typen boliger, vil prisen øke. Flere kommuner tar dette med i betraktning når de fordeler startlån over tid og mellom søkere.

Nær 2 av 3 kommuner som har svar på vår undersøkelse oppgir at de har økt bruken av boligsosiale virkemidler som følge av kostnadsøkninger. Kommunene rapporterer om økt rådgivning, økt bruk av startlån og økt bruk av bostøtte. Bostøtte er en rettighetsbasert ordning, og sistnevnte følger av at flere husholdninger har behov for bostøtte. De fleste som mottar bostøtte, er leietakere. I pressområdene ligger imidlertid de faktiske boutgiftene for ni av ti bostøttemottakere over grensen for maksimal bostøtte.

Lån til utleieboliger skjer ved at kommuner eller boligutviklere (gjennom tilvisningsavtaler) får lån for å bygge, kjøpe eller bygge om bygg til boliger for utleie. Siden lån til utleieboliger ble et eget låneformål i 2020, har det til sammen vært søkt om lån til 1 802 utleieboliger, med en gjennomsnittlig projektkostnad på 3,5 millioner kroner. Antall søknader endres lite fra år til år. Nedgangen i nyboligmarkedet kunne tilsa økt etterspørsel etter lån for bygging av utleieboliger, men data tilsier ikke at det har skjedd så langt. Fram til 2023 kunne kommuner og utbyggere også søke om tilskudd til utleieboliger. Tilskuddet kunne gis i kombinasjon med lån til utleieboliger. Boligutbyggere har kritisert bortfall av ordningen. Tilskuddet er foreslått gjeninnført i revidert nasjonalbudsjett.

I dette prosjektet har vi fått tilbakemeldinger om at kommunene ønsker seg en ny Husbanken-ordning som kan bidra til å realisere for leie til eie i kommunal regi. Leie til eie er en avtale hvor en husstand først leier boligen, for deretter å få mulighet til å kjøpe den. Kommunen trenger husbankfinansiering for å dempe ulempen med å binde opp betydelig kapital fram til leietaker eventuelt kjøper boligen.

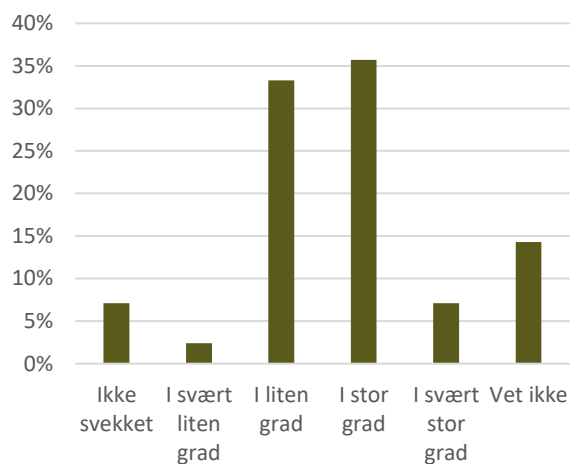
De boligsosiale virkemidlene forvaltet av Husbanken og kommunene er både rettet mot kommuner, privatpersoner og private boligutviklere/utleiere. De økonomiske virkemidlene er ulike ordninger med lån og tilskudd.

Inflasjon gjør at hver krone blir mindre verdt. Kostnadsøkningene reduserer på den måten verdien av økonomiske boligsosiale virkemidler, uten endringer. Samtidig kan kostnadsøkningene medføre at behovet for boligsosiale virkemidler blir større, gitt at man skal opprettholde eller øke måloppnåelsen på de boligsosiale målene.

Vi har spurt norske kommuner om bruken av Husbankens virkemidler. To av tre kommuner i spørreundersøkelsen oppgir at de har økt bruken av boligsosiale virkemidler som følge av kostnadsøkningene den siste tiden. Kommunene opplever likevel i hovedsak at deres mulighet til å hjelpe husholdninger med lav inntekt er svekket i en eller annen grad, som følge av kostnadsøkningene (jf. figur 6.1). Som vi skal se, henger dette sammen med at kommunene opplever at effekten av flere boligsosiale virkemidler er svekket.

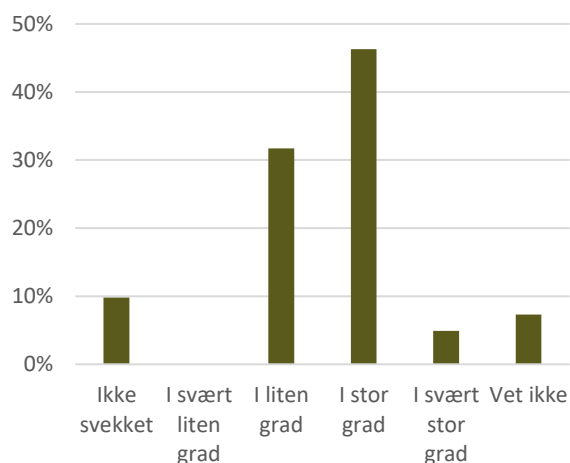
I dette kapittelet ser vi på om det er noen sammenhenger mellom kostnadsutviklingen og utviklingen i behov for og bruk av virkemidlene til husbanken. Vi fokuserer på de virkemidlene vi anser som mest relevante i denne sammenheng, men Husbanken har flere økonomiske virkemidler enn de vi beskriver videre her. Blant annet har de tilskudd til boligtiltak, som har som formål å stimulere til flere egnede boliger i hele landet gjennom testing av nye boligtiltak, og tilskudd til energitiltak i utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Studentsamskipnader og studentboligstiftelser kan også søke om tilskudd og lån til studentboliger.

Figur 6.1 I hvilken grad opplever dere at kommunens mulighet til å hjelpe husholdninger med lav inntekt er svekket som følge av økte kostnader?



Kommuner N=42
Kilde: SØA

Figur 6.2 I hvilken grad opplever dere at virkningen/effekten av startlån er svekket som følge av økte kostnader?



Kommuner N=41
Kilde: SØA

6.1 Startlån

Husbankens ordning med startlån er det viktigste virkemiddelet for å sikre at alle skal ha mulighet til å eie egen bolig (KMD, 2020). Formålet med ordningen er å bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den (KMD, 2020).

Husbanken finner i en egen analyse av ordningen at godt over 80 prosent av de som har fått et startlån siden 2014, fremdeles eier bolig (Husbanken, 2023).

Startlån er det virkemiddelet flest kommuner i spørreundersøkelsen oppgir at de har økt bruken av. Samtidig opplever nær halvparten av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen at effekten av startlån i stor grad er svekket som følge av kostnadsøkningene (jf. figur 6.2).

6.1.1 Ordningen er rettet mot de som har betjeningsevne, men ikke får ordinært lån

Forvaltningen av startlånsordningen er hjemlet i Lov om Husbanken og Forskrift om lån fra Husbanken. Husbanken gir lån til kommunene, etter søknad. Husbankens regionskontorer prioriterer midler mellom kommunene.

Kommunene låner inn midler fra Husbanken, behandler lånesøknader fra enkeltpersoner og gir startlån. Kommunene søker om startlånramme fra Husbanken ved starten av året, men rammen kan også utvides gjennom året (Lunder, Vrålstad, Storm, Myhrer, & Krone-Hjertstrøm, 2023).

Selv om Husbankens ramme til startlån ikke blir brukt opp, er det likevel mange søkere som får avslag fordi kommunene ikke har lånt inn nok (SØA, 2023b). Årsaker til at mange kommunene ikke låner inn nok, kan være at de ikke ønsker å påta seg mer

risiko (Lunder, Vrålstad, Storm, Myhrer, & Krone-Hjertstrøm, 2023).

Forskriften spesifiserer nærmere hvem som er i målgruppen for ordningen, og hva det kan gis støtte til. Hovedpoenget er at låntaker skal være vanskeligstilt på boligmarkedet, og ikke ha mulighet til å ta opp lån eller tilstrekkelig lån på ordinære vilkår. Samtidig må låntakeren ha mulighet til å betjene et startlån, hvilket innebærer at låntakere ikke kan være så vanskeligstilt at de ikke har tilstrekkelig betjeningsevne.

Husbanken lister opp følgende for å tydeliggjøre hvem som er i målgruppen for ordningen:

- Husholdninger som ikke får lån i vanlig bank og ikke kan spare penger til egenkapital
- Husholdninger som er en familie med barn, og har behov for en stabil og trygg bolig raskt
- Husholdninger som mottar offentlige ytelser
- Husholdninger som kan miste boligen ved tvangssalg pga. boliggjeld
- Husholdninger som har særlige sosiale eller helsemessige utfordringer
- Husholdninger som har nedsatt funksjonsevne og derfor må tilpasse boligen
- Husholdninger som ønsker å kjøpe, bygge, utbedre eller tilpasse bolig i en distriktskommune

Kommunen kan gi startlån selv om overnevnte vilkår ikke er oppfylt i følgende situasjoner:

- Husstanden har barn eller særlige sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det
- Husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende

- Boligsituasjonen hindrer opprettholdelse av et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet
- Lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger

Låntaker kan imidlertid også få tilskudd (såkalt etableringstilskudd fra kommunen, se kapittel 6.2) i kombinasjon med startlån, eller kombinere lån fra ordinær bank og lån gjennom Startlånordningen. Kommunen skal foreta en behovsprøving i hver enkelt sak.

Lånet kan gå til enten kjøp av bolig, utbedring/tilpasning, oppføring av ny bolig eller refinansiering (først og fremst dersom det er fare for tvangssalg). Det framgår av forskriften at boligen skal være nøktern.

Målgruppen for ordningen har vært gjenstand for diskusjon. Som følge av forskriftsendringen i 2014, som hadde til hensikt å bidra til målretting mot personer som er langvarig vanskeligstilte, fikk unge i mindre grad lån til førstegangskjøp.

Husbanken finner at gjennomsnittlig antall startlån per 1000 innbyggere var 0,38 blant de ti prosentene av kommunene med minst bruk av startlån i 2022. Blant de ti prosentene av kommunene med høyest bruk var gjennomsnittet 9,40 per 1000 innbyggere i 2022 (Husbanken, 2023). Det er med andre ord stor variasjon i bruken i kommunene.

Forskriften har ordlyd som åpner for tolkning, i tillegg er det uttalt at kommunene kan utøve skjønn. Dette er trolig en viktig forklaring på variasjonen i forvaltning og bruk mellom kommunene som har vært observert.

I forlengelsen av dette framgår det av forskriften at kommunen har mulighet til å fastsette egne retningslinjer innenfor rammen av forskriften, og mange gjør dette (jf. forskrift om lån fra Husbanken,

§ 9-1). Et eksempel på tilpasning i kommunene, er at unge i etableringsfasen prioriteres, eller inntektsgrense for å kunne få startlån. Det er også ulik praksis i hvor strengt man forholder seg til SIFO-budsjett og i hvilken grad man heller ser på hvilke kostnader husholdningen faktisk har eller vil kunne håndtere. Andre igjen har utviklet egne, tilpassede budsjett for ulike husholdningstyper, som vurderes som mer realistiske.

Ulik praksis og varierende kunnskap om handlingsrommet i startlånordningen i de ulike kommunene kan medføre at man hjelper færre til å kjøpe bolig enn man får gjort i dag. Husbanken finner at mange av dem som får avslag på søknader om startlån, allerede betaler husleier som er tilstrekkelig til å betale boutgiftene som eier. De ser også en tendens til at de med tilsagn om startlån har litt lavere husleier enn de som får avslag (Husbanken, 2023).

Husbanken gir ellers også veiledning til kommunene i bruk av ordningen, har laget en veileder om Startlån og har også utviklet en nettbasert veiviser som skal være til hjelp for saksbehandlere (veiviser.no).

6.1.2 Økende søknadstall

I 2022 var det nærmere 7 900 husstander som fikk startlån, hvorav bortimot 6 200 fikk innvilget startlån til å kjøpe en bolig. Rundt to tredjedeler av startlån-mottakerne var barnefamilier, noe som er i tråd med tildelingsbrevet til Husbanken fra KDD (barnefamilier og utviklingshemmede er prioriterte målgrupper). Et gjennomsnittlig startlån i fjor var på 2 millioner kroner, og gjennomsnittlig kjøpesum var 2,2 millioner kroner. Det vil si at gjennomsnittlig egenkapital var 200 000 kroner. Det gir en belåningsgrad på i overkant av 90 prosent.

Søknadstallene for startlån har økt siden 2015 (se Figur 6.3). Søknadstallene var på sitt høyeste den første tiden etter nedstengningen av samfunnet

grunnet koronapandemien våren 2020 og våren 2021. Siden har søknadstallene holdt seg høye. Ved utgangen av 2022 var de omtrent på nivå med utgangen av 2020 og 2021. Søknadstallene ved starten av 2023 var også svært høye, men fram til april har de falt til lavere nivåer enn samme periode de siste tre årene.

Høyere søknadstall kan indikere et økt behov for startlån for at man skal kunne kjøpe seg en bolig, altså at færre får ordinært boliglån, noe som er i tråd med funnene fra analyse av bankdataene (se kapittel 3.5). Samtidig kan det være husholdninger som før kostnadsøkningene ville søkt startlån, men som nå opplever at de ikke vil kunne betjene et lån, og dermed ikke søker. Det trekker i så fall ned søker-tallet. I tillegg har Husbanken oppfordret kommunene til å øke bruken av startlån, noe som kan føre til at kjennskapen til ordningen og dermed søknadstallene stiger. Det er dermed ikke åpenbart hvordan man skal forstå utviklingen i søknadstallene. Samtidig tyder høye søknadstall siden utbruddet av ko-

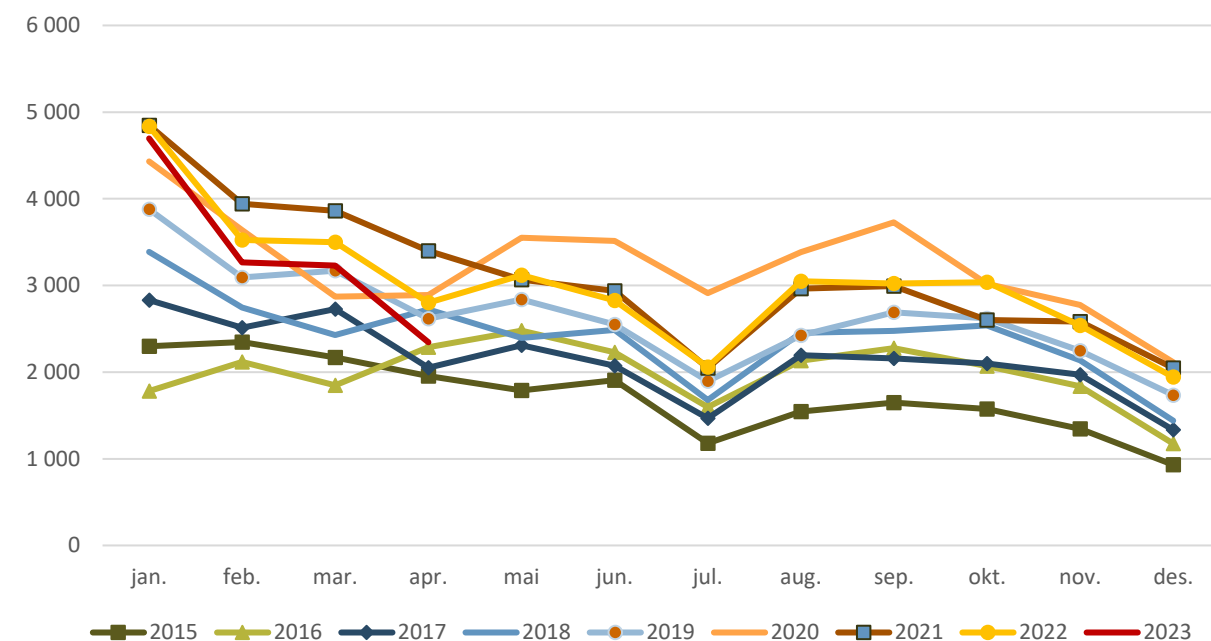
ronapandemien på at behovet har vært høyere de siste tre årene.

2022 ble uansett et rekordår for startlån, da utbetalingene fra kommunene, som økte med mer enn 2,4 milliarder kroner til sammen, var det høyeste noen gang (Husbanken, 2023). I fjor fikk rundt 7 900 husstander utbetalt til sammen 16 milliarder kroner i startlån. Det var 506 flere husstander enn i 2021. Over 60 prosent av dem som fikk utbetalt startlån i 2022 gikk fra å leie til å eie bolig (Husbanken, 2023).

Fra Husbankens egne virkemiddeldata for startlån fra januar 2021 til oktober 2022 (gjort tilgjengelige for SØA i forbindelse med prosjektet «Konsekvenser av stigende rente for startlånsinntakere») så vi også tegn til at gjennomsnittlig inntekt blant husholdningene som søker startlån, har økt over tid siden starten av 2021.

En slik utvikling kan henge sammen med endringer i hvem som får innvilget startlån, for eksempel dersom det siden starten av 2021 har vært en økning i

Figur 6.3 Søknader om startlån gjennom året, og etter år.



Kilde: Husbanken, beregninger av SØA

andelen større husholdninger. Samtidig ser utviklingen med at snittinntekten øker ut til å gjelde på tvers av ulike husholdningsstørrelser. Utviklingen kan også henge sammen med inntektsøkninger i perioden. Hvis vi for eksempel ser på husholdninger som består av to voksne og med ett eller to barn, og sammenlignet gjennomsnittlig inntekt for de som fikk utbetalt startlån de tre første månedene av 2021 mot de som fikk startlån utbetalt høsten 2022, er økningen i gjennomsnittlig inntekt 12 prosent.

At snittinntekten blant nye startlåntakere øker, kan også være uttrykk for at flere som før kostnadsøkningene kunne få startlån, ikke lenger har høy nok inntekt og dermed betjeningsevne til å kunne få det. Samtidig kan det også tyde på at flere som før ikke hadde behov for startlån for å kjøpe bolig, nå har fått det.

6.1.3 Bekymring for at flere faller utenfor startlånordningen

SØA (2023b) kartla konsekvensene av økte renter for husholdninger med startlån og husholdninger med lav inntekt i målgruppen for startlån. Ifølge SØA (2023b) var det foreløpig først og fremst økte levekostnader som skapte problemer både for eksisterende og potensielle startlånmottakere. Funnene i dette prosjektet støtter opp om de tidligere funnene.

Startlånmottakeres økonomi begrenses av kostnadsøkning

SØA finner at den største andelen av eksisterende startlåntakere har fast rente, slik at økte renter ikke påvirker dem (SØA, 2023b). Når det gjelder gruppen med startlånmottakere som har flytende rente, har disse i gjennomsnitt mindre i lån enn de som har fast rente.

Samtidig er flere startlånrådgivere i kommunene nå skeptiske til å gi fast rente til nye låntakere ettersom de da binder seg på det høyeste rentenivået vi har

sett siden 2008, og det er trolig flere som nå får flytende rente, med tanke om å få fast rente når rentene kommer ned igjen. Denne gruppen er i større grad utsatt nå (SØA, 2023b). Informantene i kommunene i dette prosjektet opplever at de bruker betydelig mer ressurser på å følge opp og rådgi startlånsøkerne nå fordi de oftere må strekke seg så langt det er mulig for at søkerne skal kunne få startlån.

Selv om mange startlåntakere er skjermet eller ikke like utsatte for renteøkninger, er de i større grad negativt påvirket av økte kostnader på nødvendighetsgoder som mat, strøm og transport. Startlånrådgiverne SØA var i kontakt med i prosjektet om «Konsekvenser av stigende rente for startlånmottakere», merker en økning i henvendelser fra låntakere om avdragsfrihet (SØA, 2023b). Noen opplever at antallet som søker om avdragsfrihet er om lag doblet. At dette gjelder både for dem med fast og flytende rente, understøtter at behovet ikke primært skyldes økt rente, men andre forhold, som høyere strømreregninger og utgifter til mat. Funnene støttes av datainnhentingene i dette prosjektet, både intervjuene og arbeidsverkstedet.

Beregningene i delkapittel 3.2 tilsier også at kombinasjonen av økt rente og økte levekostnader sammen bidrar til en vanskelig økonomisk situasjon for de med flytende rente, der både eksempel-husholdningen par med to barn og enslig forsørger med ett barn har negativ likviditet i 2023 og 2024. Summen av utgifter til mat og andre nødvendige goder, drivstoff og boliglånsrenter overstiger lønnsinntekten til husholdningene i spesielt 2023 og 2024 i eksempel-beregningene. Indirekte viser beregningene også at spesielt prisøkningene svekker betjeningsevnen til målgruppen for startlån.

Risiko for ikke å få kjøpt egnet bolig for potensielle startlånsmottakere

SØA (2023b) peker på at økte levekostnader og renter reduserer kjøpekraften i boligmarkedet for målgruppen. Normalt gir økte renter en dempet boligprisutvikling, men hittil i år har det vært sterk prisvekst. Situasjonen med økte kostnader medfører at flere søkere ikke kvalifiserer til å få startlån på grunn av manglende betjeningsevne, og at lånet mange kan få ikke er høyt nok til å kunne kjøpe en egnet bolig i dette markedet (SØA, 2023b). At det er flere man ikke lenger kan hjelpe med startlån, forsterkes i kommunene hvor etableringstilskuddet er svekket (se kapittel 5.2).

Dette kan føre til at kommunens innlånsbehov faller og at de i stedet får en økning i personer som har behov for annen (bolig)sosial bistand. SØAs datainnhenting tyder på at de som ønsker å komme inn på boligmarkedet får det vanskeligere når rentene og levekostnadene øker, til tross for at boligprisene faller (se også Lunder mfl. (2023)).

Risikoen for at husholdninger med lavinntekt stenges ute fra boligmarkedet som følge av rente- og kostnadsøkningene, kan dempes med å bruke det fulle handlingsrommet som er i startlånordningen. SØA peker på at ulike kommuner setter ulike krav og har ulik praksis/forståelse av retningslinjene til Husbanken, samtidig som at mange kommuner strekker seg langt for å bistå låntakere som strever med høye kostnader og hjelpe flest mulig nye låntakere inn i boligmarkedet med de verktøyene de har (SØA, 2023b). Dette er også inntrykket fra datainnhenting i dette prosjektet.

I mange kommuner brukes tilskudd i større grad for å kompensere for en lavere betjeningsevne eller manglende egenkapital, slik at husholdningen kan komme inn i egnet bolig. Tilskuddene er i mange tilfeller avgjørende for at husholdningen skal kunne få kjøpt egnet bolig, og flere kommuner forventer at

behovet vil øke ytterligere framover. Flere informanter uttaler at de nå må gi svært høye tilskudd for å kunne hjelpe unge utføre inn på boligmarkedet med startlån, og dette er gruppen vi har inntrykk av at kommunene er mest bekymret for nå som kostnadene har økt så mye som de har (SØA, 2023b).

Andre kommuner setter ned påslaget på og subsidierer renten for å muliggjøre boligkjøp.

Et annet verktøy er økt nedbetalingstid. Mens 30 år ofte brukes som «standard», ser flere seg nødt til å gi lengre nedbetalingstid for å kunne gi et høyt nok lån. SØA finner at flere kommuner nå bruker 45 års nedbetalingstid som standard for nye låntakere for å begrense de månedlige lånekostnadene (SØA, 2023b).

Avdragsfrihet er det siste verktøyet kommunene har for å hjelpe startlånstakere. Vårt inntrykk er at det unngås så langt det er mulig å gi avdragsfrihet fra start til nye låntakere, ettersom det spiser opp for mye av handlingsrommet for å hjelpe dersom låntakeren får betalingsproblemer.

Prisdrivende virkemiddelbruk

Innspill til dette prosjektet tyder på at flere kommuner er bekymret for at de boligsosiale virkemidlene driver opp prisene i segmentet med rimelige boliger. Dette er i tråd med funnene til Lunder mfl. (2023), som nylig undersøkte variasjoner i praksis med startlån.

Startlånstakere, lavinntektsgrupper med ordinære boliglån og kommunen som skal kjøpe kommunale boliger er alle i det samme segmentet med rimelige boliger, og de konkurrerer dermed mot hverandre. I markeder med for lite utvalg av denne typen boliger, vil konkurransen føre til at prisen øker.

Lunder mfl. finner at få kommuner tildeler noe særlig lån til nybygg (5 prosent av husholdningene fikk utbetalt lån til nybygg, og dette utgjorde 0,3 prosent

av de totale utbetalte midlene) (2023). Startlåntakerne er altså i hovedsak i bruktboligmarkedet når de kjøper bolig.

Rådgivere vi har snakket med, forteller at de forsøker å porsjonere ut tildelinger av startlån til de samme husholdningstypene utover året for å unngå å sette startlåntakere i konkurranse mot hverandre.

6.2 Tilskudd til etablering og tilpasning

Kommunene har både tilskudd til etablering og til tilpasning. Tilskudd til etablering er et virkemiddel som brukes i forbindelse med å innvilge startlån for å muliggjøre kjøp av nøktern og egnet bolig, eller for at husholdningen for eksempel kan utbedre boligen. Det er også en del kommuner som gir etablerings-tilskuddet som et rente- og avdragsfritt lån (SØA, 2023b). Da inngår det i egenkapitalen ved kjøp av bolig med startlån, men det nominelle beløpet betales tilbake ved salg av boligen. Tilskuddet gjør det mulig å gi startlån til husholdninger som ellers ikke villet kunnet kjøpt seg (egnet) bolig.

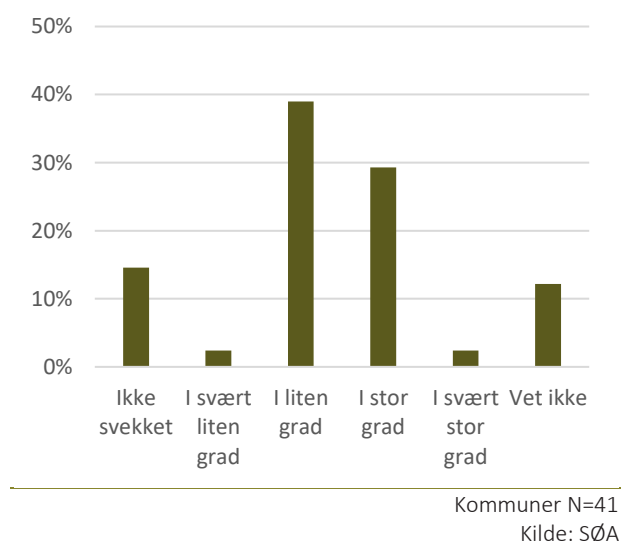
Kommunene har også et tilskudd til tilpasning, som gis til de som har behov for å tilpasse boligen sin for å kunne bli boende i boligen over tid. Det kan for eksempel være til å fjerne terskler eller installere velferdsteknologi for eldre. Dette kan også gis i forbindelse med startlån, dersom boligene som låntaker har råd til krever tilpasning for å være egnede.

Fra 2020 ble tilskuddene overført til kommunerammen, og tildelingskriteriene fremgår nå av bustøtte-lova § 14.35. Tidligere fordelte Husbanken tilskuddsmidlene til kommunene som hadde søkt om disse midlene. Husbanken hadde samtidig en pott som kommunene kunne søke særskilt fra til å gi tilskudd til spesielt dyre saker som ellers ville tatt store deler av kommunens tilskuddsramme, for eksempel en bolig som må bygges om for å tilpasses rullestolbruk. Etter omleggingen i 2020 er det opp til kom-

munene å prioritere midler til tilskudd. Noen kommuner har prioritert tilskuddet og fortsatt å sette av samme beløp som før omleggingen, mens andre har kuttet i beløpet til tilskudd.

Siden ordningen ble flyttet til kommunerammen, finnes det ingen oversikt over bruken. Men fra Husbankens virkemiddeldata ser vi at i om lag 16 prosent av startlånene som er innvilget har det også blitt gitt tilskudd til etablering, både i 2021 og 2022 (SØA, 2023b).

Figur 6.4 I hvilken grad opplever dere at virkningen/effekten av tilskudd til etablering er svekket som følge av økte kostnader?



I de siste to årene, hvor kostnadene har økt, har vi inntrykk av at det har blitt mer utfordrende å sikre at det settes av midler til etablerings- og tilpasningstilskudd over kommunebudsjettet, og enda mer utfordrende å få det styrket for å kunne bruke tilskuddet til å dekke opp for svekket kjøpekraft startlånmålgruppen har fått i boligmarkedet i perioden.

Sammenliknet med startlån (omtalt over) og bustøtte (omtales under), er det færre kommuner som oppgir økt bruk av tilskudd til etablering som følge av kostnadsøkningene den siste tiden. Det er imid-

lertid også færre som oppgir at effekten av tilskuddet er svekket, sammenliknet med startlån. Hovedbildet er likevel at effekten er noe svekket, da en av tre kommuner oppgir at effekten av etableringstilskuddet i stor eller svært stor grad er svekket (jf. **Feil! Fant ikke referansekilden.**).

6.3 Lån til utleieboliger

Lån til utleieboliger er en ordning hvor Husbanken gir lån til bransje (gjennom tilvisningsavtaler) for å bygge, kjøpe eller bygge om bygg til boliger for utleie.

Kommuner kan også få lån til utleiebolig, men det er i hovedsak bransjen som bruker ordningen og som ordningen er rettet mot, mens kommunene ofte låner midler fra kommunalbanken eller andre banker enn Husbanken.

Formålet med ordningen er å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får et tilfredsstillende sted å bo. Låneutmålingen er inntil 85 prosent av prosjektkostnad/kjøpesum.

Når en boligutvikler får lån til utleieboliger, er det gjennom en tilvisningsavtale med kommunen, som gir kommunen rett til å tilvise vanskeligstilte til 40 prosent av boligene i prosjektet i minst 30 år. De øvrige utleieboligene leies ut på det ordinære leiemarkedet. I tilvisningsavtaler er det dermed den private boligutvikleren som går inn med egenkapital og tar opp lån, og forvalter utleieforholdet. Dermed får kommunen tilgang på flere leieboliger til vanskeligstilte, uten å binde opp kapital, få vedlikeholdskostnader og bruker mindre ressurser på forvaltning av leieforhold.

Fram til 2023 kunne kommuner og utbyggere (når de hadde tilvisningsavtale) også søke om tilskudd til utleieboliger. Tilskuddet kunne gis i kombinasjon med lån til utleieboliger. Dette tilskuddet ble avvirket i 2023, men i revidert nasjonalbudsjett foreslår regjeringen en midlertidig gjeninnføring av tilskuddet, med en ramme på 400 millioner kroner i 2023.²⁴ Tilskuddet skal kunne brukes til kjøp, istandsettelse og bygging av boliger.

Et unisont innspill fra bransjen og kommunene i dette prosjektet er at det var uheldig at dette ble avvirket. Begge opplever at en direkte konsekvens er at de får til mindre bygging av utleieboliger enn de ønsker, og mindre enn de fikk til før. Blant annet har noen kommuner som strategi at de selger eldre kommunale boliger for å kjøpe eller bygge nye mer egnede. Men en eldre bolig gir betydelig mindre inntekt enn kostnaden ved å skaffe en ny bolig, og denne forskjellen ble tidligere dels dekket med tilskuddet. Ressurspersoner i kommunene som jobber med å kjøpe inn kommunale boliger som vi har vært i kontakt med, opplever at det er vanskeligere å få gjennomslag for anskaffelse av flere utleieboliger politisk etter at tilskuddet ble fjernet.

Siden lån til utleieboliger ble et eget låneformål i 2020, har det til sammen vært 192 søknader om 1 802 boliger, med en gjennomsnittlig prosjektkostnad på 3,5 millioner kroner. Av disse er det til nå 80 av sakene som har fått utbetalt lån til å bygge 530 utleieboliger for 2,3 millioner kroner (i prosjektkostnad) per bolig i snitt. Det er flest saker for kjøp av utleieboliger, men det gis mest i lån til oppføring av utleieboliger. Dette henger sammen med at det stort

²⁴ Les mer for eksempel på Husbankens nettside her: <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/utleieboliger/>

sett er dyrere å bygge boliger enn å kjøpe brukte boliger.

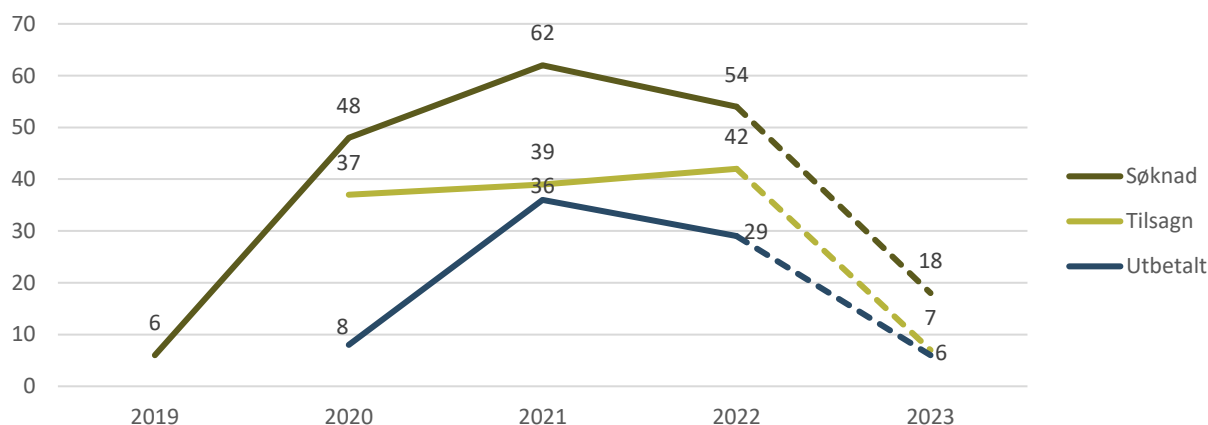
Det var noen søknader allerede i 2019. Trolig var det mulig å søke da, selv om ordningen kom i 2020. Antallet søknader økte i 2021, også når man ser 2019 og 2020 samlet. Økningen kan henge sammen med ulike forhold, for eksempel at ordningen blir mer kjent, at den innledende fasen av et prosjekt før man søker tar tid, eller at behovet har økt.

Det var et lite fall i søknader i 2022, og hittil i år har det vært 18 søknader om lån til utleieboliger. Sam-

menlignet med første kvartal tidligere år, er det to flere enn i fjor, og åtte færre enn i 2021.

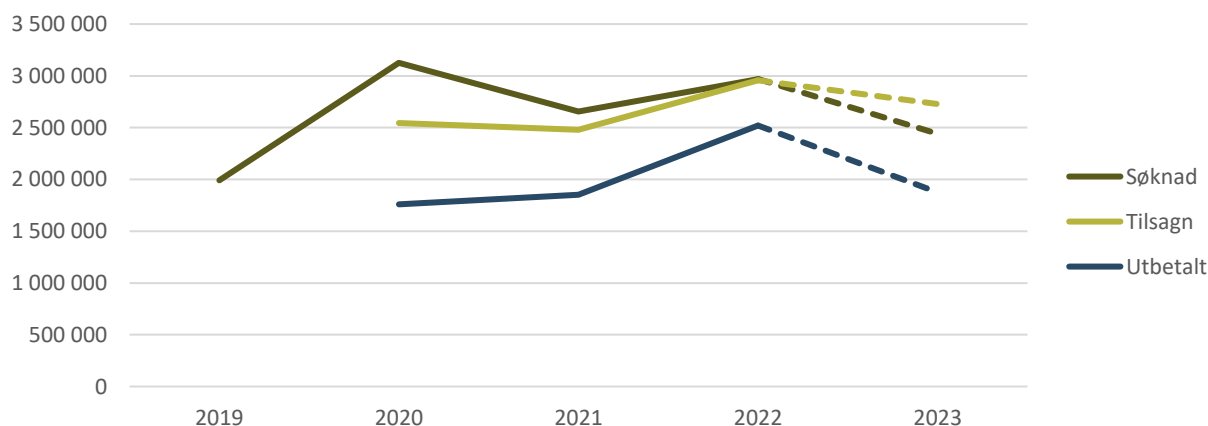
Det er en forsinkelse fra et prosjekt har søkt om lån til lånet innvilges, og videre til lånet utbetales. Å sammenligne statistikkene for søknader, tilsagn og utbetalinger i samme år gir dermed ikke nødvendigvis et bilde på hvor mange av søknadene som får tilsagn og deretter blir utbetalt. En nøyaktig analyse krever data for hvert lån, noe vi ikke har tilgang på i dette prosjektet. Samtidig vil en del prosjekter som søker om, får tilsagn og utbetaling være prosjekter hvor prosessen startet flere år før dette. Den sam-

Figur 6.5 Lån til utleieboliger: Antall søknader, tilsagn og utbetalte lån til utleieboliger, per år og hittil i år (stiplet).



Kilde: Husbanken, beregninger av SØA

Figur 6.6 Lån til utleieboliger: Snitt lånebeløp per boliger søkt, gitt tilsagn og utbetalt lån til, per år og hittil i år (stiplet).



Kilde: Husbanken, beregninger av SØA

lede effekten av kostnadsøkninger i ett år kan komme i senere år.

Antall saker med tilsagn har økt noe alle år. Samtidig har antallet saker hvor det faktisk ble gjort en utbetaling falt fra 2021 til 2022.

Det er også svært få av brukerne av ordningen som er kommuner. Siden 2020 er det kun 20 søknader som er fra kommuner, fordelt i kun syv av landets 11 fylker. Kun 15 kommuner har fått tilsagn, og kun 9 kommuner har fått utbetaling. I spørreundersøkelsen til kommunene svarer nesten 7 av 10 kommuner «vet ikke» på spørsmål om effekten av lån til utleieboliger har blitt svekket. Det vitner om at få kommuner har erfaring med eller kjenner til ordningen.

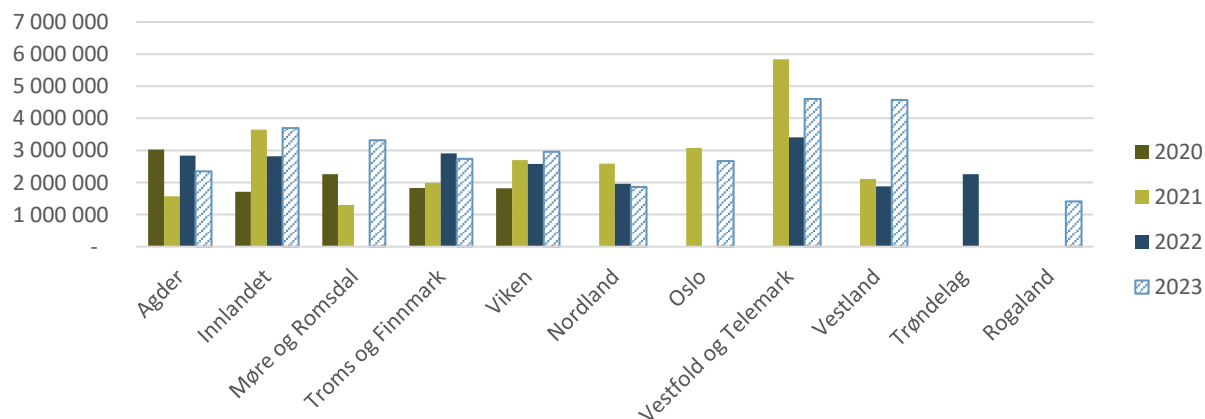
Det henger sammen med at ordningen i hovedsak er rettet mot bransjen, selv om kommuner også kan søke. En av kommunene vi har vært i kontakt med, forteller at de foretrekker å ha alle lån samlet fra samme tilbyder. Ettersom lån fra Husbanken kun gis til enkelte formål, medfører dette at man samler alle lån hos Kommunalbanken eller andre banker utenom Husbanken, noe som trolig er en årsak til at kommuner i liten grad bruker lån til utleieboliger fra Husbanken.

Både søknadstallene og antallet prosjekter som faktisk får utbetaling har falt gjennom perioden med uvanlige kostnadsøkninger. Tallene gjør det ikke mulig å peke på årsaken til denne utvikling.

Det er ingen tydelig utvikling når vi ser vi på gjennomsnittlig lånebeløp per bolig (se Figur 6.6). Tallene tyder på at den store kostnadsøkningen for byggematerialer foreløpig ikke gjenspeiles i søkt lånebeløp per bolig, men det er tegn til en økning i lånebeløp per bolig for tiltakene som har fått tilsagn og utbetalt lån. I så fall kan det tenkes at tiltakene det ble søkt om som ikke fikk tilsagn og deretter ikke fikk utbetaling, ikke er økonomisk bærekraftig og derfor ikke gjennomføre i lys av kostnadsøkningene som har vært.

På de utbetalte prosjektene, er det flest lån til prosjekter i Nordland og Troms og Finnmark, men i beløp er det utbetalt mest til prosjekter i Viken og Oslo. En naturlig forklaring på dette, er at tomteprisene er betydelig høyere i Oslo og Viken, samtidig som at prosjektene der også er større – noe vi ser i fylkesfordelte tall for antall boliger det er utbetalt lån til å bygge. I gjennomsnittlig prosjektkostnad per bolig ligger dog Oslo klart høyest, noe som vitner om at Oslo skiller seg ut med høye tomte- og boligpriser.

Figur 6.7 Lån til utleieboliger: Snitt lånebeløp per boliger det er søkt om lån til, per år og hittil i år (skravert).



Kilde: Husbanken, beregninger av SØA

Per bolig kan det se ut til at det er en trend om at det søkes om stadig høyere lånebeløp i Innlandet, Troms og Finnmark og Viken (se Figur 6.7). I andre kommuner kan de se ut til at trenden går motsatt vei, som i Nordland, og i andre igjen er det mer varierende.

Når vi spør boligbyggerne, oppgir rundt en tredjedel at virkningen av lån til utleieboliger i stor eller svært stor grad er svekket som følge av de økte kostnadene (se Figur 6.8). Hvis vi ser bort ifra de som svarer at de ikke vet, så er andelen som mener at lån til utleieboliger i stor eller svært stor grad er svekket over 50 prosent.

Det kan være ulike årsaker til at boligutviklerne mener at virkningen av lån til utleieboliger er svekket.

Ettersom låneutmålingen fra Husbanken er inntil 85 prosent av prosjektkostnad, vil lån til utleieboliger automatisk justeres når kostnadene øker, og realverdien av låneordningen blir dermed ikke svekket. Så det må være andre årsaker.

For at boligutviklere skal få lån til utleiebolig, må de ha en tilvisningsavtale med kommunen. Det er mulig at kostnadsøkningene påvirker mulighetene for å kunne få på plass en tilvisningsavtale.

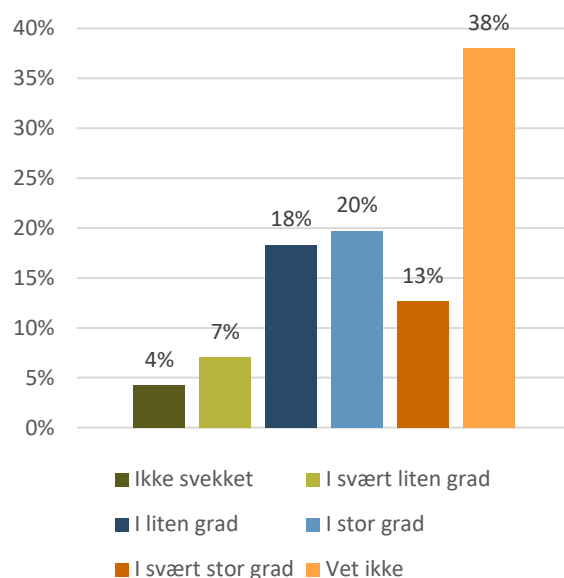
På den ene siden kunne man tenkt at ledig kapasitet i byggebransjen framover kan peke mot at det ville vært lettere å få til en tilvisningsavtale nå.

Men vår datainnhenting tyder på det motsatte. Blant annet forteller flere av våre informanter at leieprisen som nå skal til for at utleiere skal ville gå inn i en tilvisningsavtale, i flere tilfeller er høyere enn det kommunen kan akseptere.

6.4 Lån til boligkvalitet

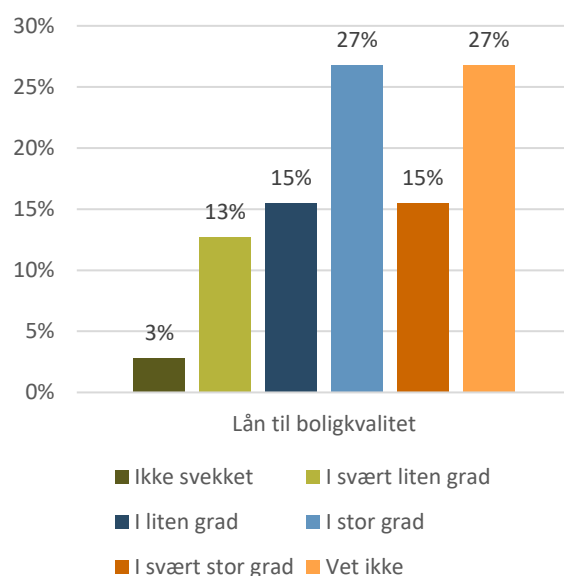
Lån til boligkvalitet kom også i 2020, og kan søkes om av bransjeaktører for å bygge eller oppgradere

Figur 6.8 Virksomhetenes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever dere at virkningen/effekten av lån til utleieboliger er svekket som følge av økte kostnader?



N=71
Kilde: SØA

Figur 6.9 Boligutviklernes svar på spørsmålet: I hvilken grad opplever dere at virkningen/effekten av lån til boligkvalitet er svekket som følge av økte kostnader?



N=71
Kilde: SØA

boliger med høy kvalitet innenfor tilgjengelighet eller energi og miljø. Lånet kan dermed benyttes til å bygge/oppgradere boliger med miljøvennlige løsninger og til å bygge boliger med livsløpsstandard (lagt til rette for at personer kan bo der gjennom hele livet og være mest mulig selvhjulpne).

Rundt halvparten av søknadene er for lån til livsløpsboliger, rundt 40 prosent er lån til oppføring av miljøvennlige boliger og de resterende 10 prosentene er lån til oppgradering av boliger (ifølge Husbankens statistikkbank).

Siden 2019 har det vært 1 521 søknader om lån til boligkvalitet til 7 186 boliger. Gjennomsnittlig prosjektkostnad per bolig er 3,2 millioner kroner.

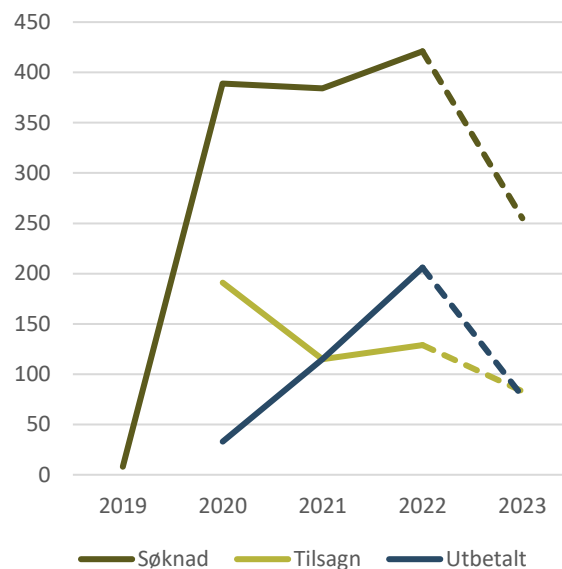
Det er flest søknader om lån til boligkvalitet på Sør- og Vestlandet (Vestland, Rogaland og Agder), men samlet omsøkt beløp er størst i Trøndelag. Det er også søknadene fra Trøndelag som omfatter flest boliger.

Når vi spør boligutviklerne, oppgir i overkant av 40 prosent at virkningen av lån til boligkvalitet i stor eller svært stor grad er svekket som følge av de økte kostnadene (se figur 6.9). Hvis vi ser bort ifra de som svarer at de ikke vet, er andelen nærmere 60 prosent.

På den ene siden kan det tenkes at lån til boligkvalitet blir mer attraktiv nå som energipriser er høye, og det er mer bevissthet rundt og ønske om energieffektive løsninger i nye boliger.

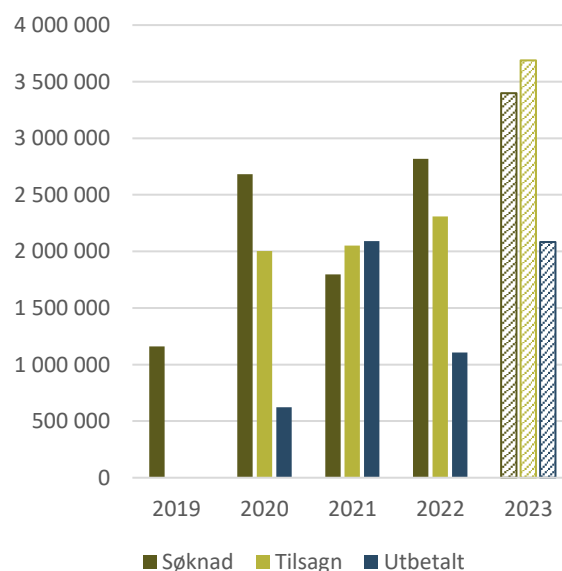
På den andre siden, kan generell kostnadsøkning og usikkerhet i nyboligmarkedet også påvirke markedet for oppgradering ved at boligeieren er usikker på om de har evne til å betjene lånet.

Figur 6.10 Lån til boligkvalitet: Antall søknader, tilsagn og utbetalinger, per år og hittil i år (stiplet).



Kilde: Husbanken, beregninger av SØA

Figur 6.11 Lån til boligkvalitet: Snitt lånebeløp per boliger det er søkt om lån til, per år og hittil i år (skravert).



Kilde: Husbanken, beregninger av SØA

6.5 Investeringstilskudd

Investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem har som formål å stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet. Den opprinnelige rammen til omsorgsboliger og sykehjem for året var brukt opp allerede tidlig i 2023, men i revidert nasjonalbudsjett foreslår regjeringen å øke tilsagnsrammen med 2 milliarder kroner.

I 2022 var det 147 søknader og 82 tilsagn med investeringstilskudd.²⁵ I 2020 var det 165 søknader, som falt til 107 året etter, for så å stige til 147 i 2022. Siden 2020 har antallet saker med tilsagn falt fra 164 til 82, mens utbetalingene har økt noe.

Kommunene søkte om 2,2 milliarder kroner i investeringstilskudd i 2022, fordelt på 599 omsorgsboliger og 316 sykehjemsplasser (Husbanken, 2023).

Midlene i fjor ble delt omtrent likt mellom rehabiliteringsprosjekter og prosjekter som gir netto tilvekst av omsorgsplasser (Husbanken, 2023).

Kommunene kan også selge nye omsorgsboliger til borettslag og tilføre inntektene fra investeringstilskuddet og momskompensasjonen til borettslaget, slik at prisen på boligene reduseres med rundt 50 prosent. Dette kombinert med startlån kan dermed gi personer med nedsatt funksjonsevne betydelig økte muligheter for å skaffe seg en egnet bolig. I 2022 ga Husbanken tilsagn om investeringstilskudd til 78 omsorgsboliger for personer med nedsatt funksjonsevne som selv skal eie boligene (Husbanken, 2023).

Husbanken anslår at det er rundt 2 000 unge voksne med funksjonsnedsettelse som ønsker å flytte fra foreldrehjemmet til egen bolig, og peker på at denne ordningen kunne bidratt til at flere i gruppen fikk et egnet sted å bo om ordningen ble brukt mer (Husbanken, 2023).

På spørsmål om virkningen av investeringstilskuddet er svekket som følge av de økte kostnadene, svarer nærmere 3 av 4 kommuner «vet ikke» i spørreundersøkelsen. Siden den nye kommunestrukturen i 2020, er det 205 kommuner som har søkt om investeringstilskudd. Ser vi tidligere, er det enda flere. Dette tyder på at ordningen er bredt kjent, og det er dermed ikke mangel på kjennskap til ordningen som kan forklare at så mange svarer «vet ikke». Det kan heller være usikkerhet knyttet til politiske prioriteringer som kan forklare svarene.

6.6 Bostøtte

Bostøtte er en statlig rettighetsbasert ordning for de med lave inntekter og høye boutgifter, for at de skal hjelpes til et egnet sted å bo. Antall husstander som mottar bostøtte har falt mer eller mindre sammenhengende siden 2011, men økte kraftig i 2022.²⁶

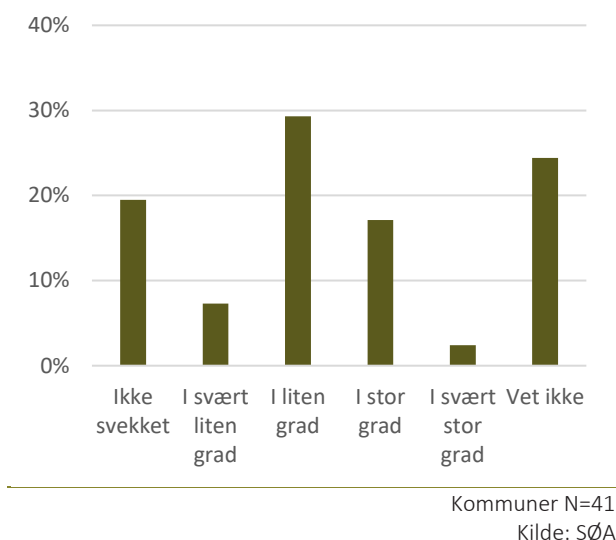
Flertallet av bostøttemottakere er leietakere. I 2022 var nærmere 90 prosent av bostøttemottakerne leietakere. En tredjedel er barnefamilier, og i snitt hadde bostøttemottakere i 2022 en bostøtte på 2 850 kroner i måneden. Det utgjør i overkant av 30 prosent av de gjennomsnittlige boutgiftene.

I 2015 trådte uførereformen i kraft, som medførte at uføretrygd skulle skattes som arbeidsinntekt. For å kompensere for økte skattekostnader, økte også

²⁵ Hentet fra Husbankens statistikkbank her: <https://statistikk.husbanken.no/tilskudd/investeringstilskudd>

²⁶ Ifølge Husbankens statistikkbank

Figur 6.12 I hvilken grad opplever dere at virkningen/effekten av bostøtte er svekket som følge av økte kostnader?



brutto inntekt, slik at nettoinntekten ble omtrent den samme (Menon, 2020). Men ettersom bruttoinntekt legges til grunn når rett til bostøtte skal vurderes, medførte reformen at mange uføre fikk for høy bruttoinntekt for å kunne få bostøtte. For de som allerede hadde bostøtte, er det innført et inntektsfradrag som gjør at de likevel kan fortsette å få bostøtte. Men denne gjelder ikke for de som søker bostøtte etter reformen, noe som spesielt rammer unge uføre.

Utviklingen de siste 10 årene har vært at stadig færre får bostøtte, og de som får, får mindre (Bostøtteutvalget, 2022). Et av problemene, er også at bostøtten ikke har holdt tritt med prisveksten, spesielt i de store byene. Som nevnt innledningsvis i kapitlet, har mottakere falt jevnt siden 2010, men økte kraftig i 2022. Det er i tråd med funnene fra spørreundersøkelsen.

Av kommunene som i vår undersøkelse rapporterer om økt bruk av boligsosiale virkemidler, oppgir nær 2 av 3 kommuner at de har økt bruken av bostøtte. Dette følger av husholdningers økte behov for bo-

støtte. Sammenliknet med startlån og tilskudd til etablering, er det færre som oppgir at effekten av ordningen er svekket, men samtidig en noe høyere andel som ikke vet (jf. figur 6.12).

Boutgiftstaket, som skal sikre at man ikke får mer i bostøtte enn hva man trenger for å ha et rimelig sted å bo, er for lavt til at det gir reelle muligheter til å kjøpe egnet og nøktern bolig i pressområdene, som Oslo. I pressområdene ligger de faktiske boutgiftene over taket for ni av ti bostøttlemottakere (Bostøtteutvalget, 2022).

Bostøtteutvalget peker på at husstander med varierende inntekt faller inn og ut av ordningen. Mottakere av dagpenger og arbeidsavklaringspenger får utbetaling hver 14. dag, og får dermed to og tre utbetalinger i enkelte måneder. I disse månedene kan de falle ut av ordningen (Bostøtteutvalget, 2022).

Bostøtteutvalget foreslår at bostøtten justeres for å unngå eller redusere disse problemene.

Bostøttlemottakerne har i perioden med høye strømpriser fått en ekstra strømstøtte. I 2022 ble det gitt 1,4 milliarder kroner ekstra strømstøtte til bostøttlemottakere (Husbanken, 2023).

Bostøtten er også forbedret for barnefamilier ved at egenandelen for husstander med flere enn én person ble senket, slik at bostøtten økte. I tillegg har det siden 1. juni 2021 vært mulig å ta med barn i bostøtteberegningen for begge husstander ved beregning av bostøtte når det er gjort avtale om delt fast bosted. I 2022 fikk 331 husstander med barn med delt fast bosted bostøtte (Husbanken, 2023). Husbanken har også merket seg funnene fra Bostøtteutvalget, og vil bistå i arbeidet med å videreutvikle bostøtten framover (Husbanken, 2023).

6.7 Leie til eie

Den tredje boligsektor er et begrep som brukes om mange ulike modeller som ligger mellom det kommersielle boligmarkedet og det offentlige. Bakgrunnen for utviklingen av nye modeller, er at en del som ikke får kjøpt bolig, ikke kvalifiserer for kommunal bolig og sliter med å få et stabilt boforhold i egnet bolig i det private leiemarkedet. Den mest utbredte modellen i tredje boligsektor er leie til eie.

Leie til eie er ganske enkelt at en husstand først leier boligen, for deretter å få mulighet til å kjøpe den. Det er ulike aktører som kan organisere leie til eie:

Kommunene kan organisere en slik ordning ved at husstander som oppfyller kravene til å leie kommunal bolig, og som har potensial til å kunne eie egen bolig, kan få tilbud om leie til eie. Barnefamilier kan være prioriterte.

Kommunen må i så fall tilby en egnet bolig som oppfyller husstandens behov også på lang sikt, og husstanden leier boligen. Etter tre eller fem år vil de få mulighet til å kjøpe boligen.

Det er to måter å ta husleie på når kommunen bruker leie til eie: 1) Husleien skal kun dekke kommunens utgifter knyttet til den konkrete boligen, og husstanden får dermed mulighet til å spare opp egenkapital. 2) Kommunen setter leien til gjengs leie, og kommunens overskudd trekkes fra kjøpsprisen når husstanden får tilbud om å kjøpe boligen. Kjøpet av boligen kan, i tillegg til oppspart egenkapital, finansieres av startlån eller lån i ordinær bank.

Private aktører kan organisere tilsvarende ordninger for typisk for unge og etablerere som ikke kvalifiserer for lån i en ordinær bank på grunn av manglende egenkapital, selv om de har betjenings-evne. Utbygger kan da ordne en bolig som er egnet for husstanden som de kan leie i tre eller fem år.

Prisstigningen fram til tilbud om kjøp skal komme leietakeren helt eller delvis til gode som egenkapital. Kjøpet finansieres med egenkapital og lån i en ordinær bank

Leie til eie-løsninger i regi av kommunen gir sannsynligvis husstanden størst muligheter til å spare opp egenkapital og faktisk bli i stand til å kjøpe boligen på sikt, dersom de setter leien til selvkost (eventuelt sparer differansen mellom markedsleie og selvkost på vegne av leietakeren), ikke øker leien i takt med økninger i gjengs leie og tilgodeser verdistigningen i leieperioden til leietakeren ved kjøp. Private aktører vil trolig benytte markedsleie og kun «subsidiere» leietaker med verdiøkningen på boligen. Samtidig retter de ulike aktørene seg mot ulike målgrupper, hvor de private aktørenes målgruppe, som unge etablerere, trolig i større grad ville kunnet kjøpt bolig på egenhånd senere.

I den grad kommunene kan bruke leie til eie-løsninger til å øke antallet boliger, eventuelt gjennom samarbeid med private aktører (og samtidig gi flere en boligkarriere), kan leie til eie være et effektivt virkemiddel, spesielt når det ses i sammenheng med andre virkemidler som startlån.

Det er en del kommuner som ikke bruker leie til eie, og dermed har et uutnyttet virkemiddel for å kunne hjelpe flere inn i eiet bolig.

Noe av årsaken til at leie til eie ikke er brukt mer, er mangel på kunnskap. Vi kjenner til kommuner som ønsker å starte med leie til eie, men opplever å ha for lite kunnskap, slik at de bruker tid og ressurser på å tilegne seg nødvendig kunnskap først. Andre har ikke ressurser til dette, og får dermed ikke kommet i gang.

Leie til eie er også utfordrende da det låser kapital i perioden fram til leietaker eventuelt kjøper boligen. For kommunebudsjettene er det utfordrende å låse

kapital på denne måten. Det skaper også mindre fleksibilitet i porteføljen av disponerte utleieboliger, som hemmer kommunens muligheter til å møte økninger og endringer i behov for utleieboliger.

I dette prosjektet har vi fått tilbakemeldinger om at kommunene ønsker seg en egen Husbanken-ordning for leie til eie, med tydelige rammer og støtte fra Husbanken for å dempe ulempen med å binde opp betydelig kapital fram til leietaker eventuelt kjøper boligen.

7 Behov for kraftigere og flere verktøy i Husbanken

Makroøkonomiske endringer har bidratt til høyere levekostnader for de fleste husholdninger, høyere renter og høyere byggekostnader. Kostnadsøkningen bidrar både til reelle *fordelingspolitiske utfordringer* og risiko for *samfunnsøkonomiske tap*. Utfordringene blir forsterket av demografiske endringer samfunnet må være forberedt på.

De *fordelingspolitiske* utfordringene kostnadsøkningene skaper er av tre typer:

- Redusert disponibel realinntekt for husholdninger med lave inntekter, liten egenkapital og/eller lav betjeningsevne gjør at flere ikke har realistiske muligheter til å komme inn på boligmarkedet uten offentlige tiltak.
- I tillegg har flere husholdninger økonomiske utfordringer som gjør det utfordrende å få endene til å møtes. Det har igjen konsekvenser for deres mulighet til å skaffe og beholde en egnet bolig også i leiemarkedet.
- Økte byggekostnader for nybygg gjør at spesielt eldre husholdninger i distrikt-Norge hvor boligprisene er lave vanskelig kan flytte til mer egnede boliger.

Utfordringene er mulig å dempe med økt statlig virkemiddelbruk.

Prisusikkerhet og kostnadsøkninger i boligmarkedet har i tillegg skapt en betydelig nedgang i nyboligsalget. Nedgangen er så kraftig at det er reell risiko for sterkere nedgang i boligbyggingen enn landets boligbehov tilsier. Dette er ikke primært en fordelingspolitisk utfordring, men et uttrykk for en *markedssvikt i boligmarkedet* som skaper for store svingninger i tilbudet av nye boliger.

Markedssvikten er knyttet til at det er oppstått en usikkerhet om framtidig prisutvikling som reduserer etterspørselen etter nye boliger. Usikkerheten forplanter seg til en usikkerhet om hva tomteprisen bør

være fordi framtidig salg og pris for nye boliger er såpass usikker. Våre funn tyder på at tomteselgere venter at salg og boligprisene vil ta seg opp, og har til nå ikke villet dele kostnadsøkningene og usikkerhet om framtidig salg med boligutviklere (se kapittel 3.1.4). Samtidig kjøpes det et begrenset antall tomter til bolig i året, og det tar trolig noe tid før vi vil se den fulle effekten av kostnadsøkningene på tomteprisene.

Blir nedgangen i boligbyggingen for sterk, oppstår det risiko for samfunnsøkonomiske tap i form av tap av nødvendig kompetanse og bemanning i byggebransjen, boligknapphet og sterk prisøkning om noen år.

Nedenfor kommenterer vi først utfordringer som det er rimelig å anta at husholdningene vil håndtere tilfredsstillende uten spesifikke tiltak. Deretter vurderer vi de tre fordelingspolitiske utfordringene nevnt over og problemet med for sterk reduksjon i nyboligsalg hver for seg. Vi beskriver hvilke virkemidler som kan avhjelpe hver av utfordringene.

Vi starter imidlertid med å minne om at boligmarkedet fungerer uten virkemiddelbruk for flertallet av husholdningene.

7.1 Flertallet av husholdningene håndterer økte kostnader

Selv om samfunnet opplever utfordrende makroøkonomiske endringer, har de fleste husholdninger evne til å tilpasse seg nye kostnadsforhold.

Flertallet av husholdninger har økonomiske buffere til å håndtere økte kostnader på både nødvendighetsvarer og bolig. Til og med 2022 var det krav i utlånsforskriften om at husholdningene skal tåle en fem prosentpoengs renteøkning for å kunne få et boliglån. Det gjør at de aller fleste ordinære boliglånstakere er rustet for renteøkningene vi har hatt til nå.

I rapporten «Vurdering av finansiell stabilitet for første halvår 2023», peker Norges Bank på at høy gjeld gjør norske husholdninger sårbare for bortfall av inntekt, økte renter eller boligprisfall. Rentene har økt, men prognosene tyder ikke på vesentlig boligprisfall og inntektsutsiktene for de aller fleste framstår som robuste.

Partene i arbeidslivet har vedtatt en ramme på 5,2 prosent for årets lønnsoppgjør, nær forventet inflasjon. Det kan antas at flere vil oppleve behov for skarpere prioriteringer av eget konsum dersom gjennomsnittlig realinntekter øker svakere i årene framover, men framskrivningen av reallønn og prisøkninger presentert i kapittel 2 tilsier at de fleste husholdninger har gode muligheter til å beholde eller skaffe seg en egnet bolig.

7.2 Kjøpeevnen til lavinntektshusholdninger bør styrkes

Boligpolitikken i Norge har et klart mål om at flest mulig skal kunne eie egen bolig. Når flere ikke blir i stand til å oppnå dette, undergraves både eierlinjen i boligpolitikken og samfunnet risikerer nye sosiale utfordringer. Kostnadsøkningene medfører isolert sett at færre får muligheten til å kjøpe bolig, både grunnet svekket kjøpekraft, men også grunnet innstramninger i bankenes utlånspraksis. Dette medførte en nedgang i antall førstegangskjøpere i 2022, og at det er vanskeligere for en del å bytte bolig når man har behov for det. Det er spesielt lavinntektshusholdninger som rammes. Lettelser i utlånsforskriften fra årsskiftet har imidlertid bidratt til å øke kjøpekraften i boligmarkedet for mange.

SØA (2023b) argumenterer for at det viktigste virkemidlet i dag for å sikre at flest mulig får mulighet til å eie egen bolig, er startlån.

Kommunene har allerede mange muligheter for å gjøre tiltak for å sikre at startlåntakere kan beholde

boligen de eier, og hjelpe nye inn på boligmarkedet tross de økte kostnadene, inkludert bruk av etableringstilskudd, økt nedbetalingstid, avdragsfrihet og rådgivning.

Samtidig praktiseres startlånordningen svært ulikt i kommunene, med ulike retningslinjer for inntektsgrenser mfl. som kan hindre at man får hjulpet så mange som man kunne gjort (se kapittel 6.1). En kartlegging av praksis i kommunene med startlån, finner at kommunene som bruker startlån i stor grad, også får mer ut av ordningen (Lunder, Vrålstad, Storm, Myhrer, & Krone-Hjertstrøm, 2023).

At en del kommuner ikke får brukt det fulle handlingsrommet i ordningen er spesielt uheldig nå som det er vanskeligere for husholdninger med lav inntekt å komme seg inn på boligmarkedet.

For at startlån skal kunne fortsette å være det viktigste verktøyet for at også lavinntektshusholdninger skal kunne bo i egen bolig tross kostnadsøkningene, bør Husbanken bygge videre på den viktige rollen de har i å rådggi kommunene og dele gode eksempler slik at alle kommunene kan utnytte det fulle potensialet i startlånordningen, og bidra til mer lik praksis på tvers av kommuner.

Det er blant annet viktig å sikre at kommunene låner inn tilstrekkelige midler til at de ikke må avslå startlånsøkere grunnet at de går tom for midler. Kommunene låner inn startlånmidlene ved starten av året, men har også mulighet til å utvide startlånrammen senere i året (Lunder, Vrålstad, Storm, Myhrer, & Krone-Hjertstrøm, 2023). Husbanken kan sikre tilstrekkelige rammer gjennom videreføring og intensivering av arbeidet de allerede gjør med å oppfordre kommunene til å låne inn mer startlånmidler og gi flere startlån.

Vi har fått mange innspill til dette prosjektet om at førstegangskjøpere kan vurderes å tas inn i startlånordningen igjen i perioden vi nå er inne i, hvor antallet førstegangskjøpere faller grunnet økte utfordringer med å komme inn på boligmarkedet.

For å sikre et velfungerende boligmarked, er det fornuftig at unge som kan betjene et startlån får mulighet til å bygge seg opp egenkapital gjennom boligkjøp. Det sikrer trygghet for den enkelte og bidrar til at flere kan delta i eiermarkedet for boliger. Vi ser derfor gode grunner til at startlån kan utvides til også å omfatte førstegangskjøpere.

Kommunene har også etableringstilskudd som gis i kombinasjon med startlån (se kapittel 6.2). Etter at midlene ble flyttet fra Husbanken til kommunenes ramme, og det er opp til kommunene å sette av midler, har det blitt mer varierende hvilken tilgang startlånrådgiverne har på etableringstilskudd til startlånssøkere.

Innspill til dette prosjektet og tidligere prosjekt fra flere ressurspersoner som jobber med startlån i kommunene (se SØA (2023b)), er at de ønsker at midlene styrkes. Det er opp til kommunene å prioritere midler til etableringstilskudd i budsjettene, og står fritt til å styrke dette i perioder med særskilt behov. Kommunene må naturligvis prioritere tilskudd opp mot en rekke andre hensyn. Våre vurderinger er likevel at det å bidra til at lavinntektsfamilier får etablere seg i egen bolig, er svært viktig for både den enkelte og utviklingen av lokalsamfunnene de er en del av. Vi anbefaler at tilskuddordningen styrkes som en del av startlånstildelingene til lavinntektsfamilier.

Det er viktig å være oppmerksom på at tiltakene ikke uten videre vil bidra til økt boligbygging. For enkelte prosjekter kan økede rammer for startlån ha en positiv tilbudseffekt ved at antallet potensielle kjøpere øker og utløser boligbygging som ellers ikke ville

skjedd nå, men i de fleste tilfellene vil startlånsinntakere etterspørre rimelige boliger som allerede er bygd, og i mindre grad direkte utløse mer boligbygging. Det kan derfor ikke utelukkes økt konkurranse om de rimeligste boligene. I sentrale bydeler i Oslo begrenser leilighetsnormen mulighetene til å bygge mange små boliger som de med lav inntekt har råd til. I pressområder og enkelte mindre boligmarkeder kan det tenkes at økt bruk av startlån bidrar til boligprisøkninger blant de rimeligste boligene, som undergraver intensjonen med startlånordningen. Om dette medfører at det blir færre sekundærboligeiere, går boligtilbudet i leiemarkedet ned. Det kan også fortrenge kommunens mulighet til å kjøpe inn flere rimelige utleieboliger. En tredje mulighet, er at ordinære låntakere som akkurat har råd til de rimeligste boligene ikke lenger kommer seg inn.

Det er opp til kommunene å forvalte den lokale etterspørselen etter startlån, og som må vurdere hvordan eventuell økt bruk påvirker det lokale boligmarkedet. Vårt inntrykk er at en del kommuner allerede er klar over denne virkningen, og forsøker å dempe presset i markedet for eksempel ved å fordele innvilgelse av startlån utover året. Samtidig vil tiltak som skaper mer boligbygging være mest effektivt.

Startlån brukes i hovedsak til å kjøpe brukt bolig. Dersom ordningen ble justert slik at den i større grad vil bli brukt til å kjøpe ny bolig, vil man trolig dels unngå den prispressende effekten av startlån. Vi kommer tilbake til tiltak for nybygging nedenfor i kapittel 7.4.

Oppsummering av tiltak:

- Sikre at kommunenes praksis med startlån utnytter ordningens fulle potensial
- Sikre at kommunene låner inn nok startlånmidler
- Utrede om førstegangskjøpere bør tas inn som målgruppe i perioder hvor det er behov

→ Vurdere tiltak som sikrer at alle kommuner har tilstrekkelige midler satt av til etableringstilskudd

7.3 Økt behov for bostøtte

Det er også en økning i husholdninger som opplever alvorlige konsekvenser av kostnadsøkningene, som strever med å få endene til å møtes, som må velge mellom varmt hus og eller å stå over måltider mfl., noe som igjen går utover deres muligheter for å bo trygt og godt.

Når levekostnadene øker, er det behov for at ordninger som skal sikre et minimumskonsum for innbyggerne øker i takt. Bostøtten er et slikt tiltak.

Bostøtten er i perioden med høye strømpriser supplert med ekstra midler til å dekke strømkostnadene (se kapittel 6.6). Samtidig har også andre kostnader økt. I tillegg har ikke bostøtten holdt tritt med prisveksten over tid, spesielt i de store byene. Det bør dermed vurderes hvordan bostøtten kan styrkes for

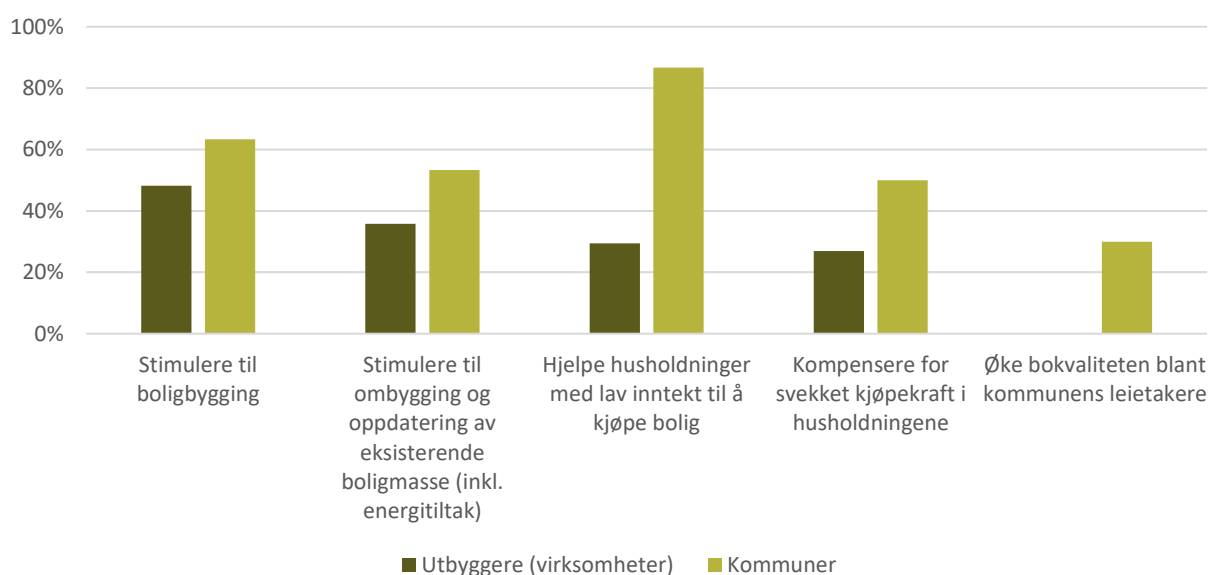
å sikre at bostøttemottakere ikke kommer dårligere ut nå enn de gjorde før de uvanlig høye kostnadsøkningene startet. I tråd med anbefalingene fra Bostøtteutvalget, bør det også vurderes hvordan bostøtten kan justeres slik at den ikke forskjellsbehandler, og sikrer at alle som har behov har rett på bostøtte.

Å sikre at utleiemarkedet har et tilstrekkelig tilbud av egnede utleieboliger med langsiktighet i form av tidsubestemte leieavtaler, vil også være positivt for lavinntektsgrupper som nå strever med å få endene til å møtes. Et økt tilbud vil virke prisdempende, og motvirke at sårbare grupper utkonkurreres av mer ressurssterke leietakere. Vi beskriver tiltak for å stimulere byggingen av utleieboliger nærmere nedenfor i kapittel 7.4.

Oppsummering av tiltak:

- Sikre at bostøtten holder tritt med kostnadsøkninger, og treffer de som har behov for den.
- Stimulere til bygging av flere utleieboliger.

Figur 7.1 Hvilke formål bør nye eller endrede boligsosiale tiltak rettes mot? (Velg de inntil tre viktigste etter deres oppfatning).



Note: Samme spørsmål et stilt til utbyggere og kommunene. Kommunene fikk imidlertid også alternativet «øke bokvaliteten blant kommunens leietakere».

Kilde: SØA

7.4 Behov for tiltak som øker tilbudet av boliger

Fordi startlån og andre virkemidler som styrker husholdningenes kjøpekraft påvirker etterspørselen etter eide boliger, bør disse sees i sammenheng med boligtilbudet. Dersom startlån får en viktigere rolle i å sikre at flest mulig kan kjøpe og eie egen bolig, forsterkes argumentene for tiltak som kan øke tilbudet.

I dette kapittelet ser vi på tiltak som stimulerer til boligbygging. Vi vil her peke på at større tilbud av leie til eie, kan bidra til å øke både tilbud og etterspørsel av eide boliger.

Det er også behov for tiltak som er rettet mot distriktskommuner hvor det bygges lite eller ingen nye boliger.

Videre mener vi det bør vurderes å innføre tiltak som gjør at boligbyggingen kan opprettholdes i perioder hvor usikkerhet gjør at det stopper opp, slik at vi på sikt unngår mangel på boliger og store svingninger i boligprisene.

7.4.1 Leie til eie kan bidra til mer bygging og flere boligeiere

Som pekt på i kapittel 6.7, er det trolig et uutnyttet potensial i bruk av leie til eie i kommunene. Vårt inntrykk er at kommuner og boligutviklere er svært positive til og nysgjerrige på leie til eie. Samtidig er det et begrenset antall kommuner som i det hele tatt tilbyr leie til eie.

Den ene store barrieren er at mange kommuner ikke har erfaring med det og trenger kunnskap før de kan ta det i bruk. Den andre store barrieren er at leie til eie binder opp kapital som ikke kan brukes på noe annet i perioden fram til boligen eventuelt kjøpes av leietaker.

Begge disse utfordringene kan løses dersom Husbanken lager en omforent ordning, med et tydelig rammeverk for leie til eie, som er lett å ta i bruk, og med virkemiddel som demper ulempen med å låse kapital, for eksempel ved at Husbanken tilbyr gunstige lån til kommunene som vil kjøpe, bygge og rehabilitere boliger til leie til eie.

Lån kan også gis til boligutviklere som bygger boliger, for at boligene skal øremerkes leie til eie med leietakere «tilvist» av kommunen. Gitt visse kriterier som sikrer en sosial profil og at ordningen utløser et tilbud som ellers ikke ville skjedd uten offentlig intervensjon, kan det også være aktuelt med en leie til eie-ordning som støtter private aktører som vil tilby leie til eie også uten et samarbeid med kommunene. Akkurat hvilke løsninger som vil gi størst måloppnåelse, bør utredes nærmere. Det er mulig å se for seg at ulike varianter er egnet for ulike områder. For eksempel kan det være gode argumenter for å subsidiere private aktører som vil tilby leie til eie i et åpent marked i distriktskommuner, men ikke i sentrale strøk.

Leie til eie kombinert med startlån kan være effektivt for å opprettholde og styrke eierlinjen, og motvirke økende ulikhet i (bolig)formuer mellom lavinntekts-husholdninger og andre grunnet økte kostnader.

At ordningen i størst mulig grad øker tilbudet av boliger sammenlignet med hva situasjonen ville vært uten ordningen, er viktig for å sikre at den ikke fortrenger de som normalt ville kunnet kjøpe boligen på det kommersielle markedet med ordinært boliglån.

Når den er rettet mot private boligutviklere, vil ordningen kunne utløse mer boligbygging ved å redusere risikoen ved leie til eie-prosjektene.

Boligutviklere kan samarbeide med Husbanken og med kommunene om å dekke lokalbefolkningens behov nå og i framtiden.

Oppsummering av tiltak:

- Innføre et rammeverk for leie til eie som kan brukes av kommunene og boligutviklere, med virkemidler fra Husbanken for å stimulere til mer boligbygging

7.4.2 Tiltak som senker terskelen for boligsifte, spesielt i distriktene

I en rekke distriktskommuner er bruktboligprisen vesentlig lavere enn kostnadene ved nye boliger. Forskjellene øker som følge av økningene i byggekostnadene. Konsekvensen er at det ikke lønner seg å bygge nytt hverken for salg eller utleie, da prisen som må til for å dekke kostnader blir høyere enn det husholdningene stort sett er villige til å betale.

For en gruppe eldre husholdninger representerer dette et økende problem. Mange husholdninger som i dag bor i egne boliger anskaffet i en annen livssituasjon vil trolig være tjent med å flytte til boliger med lavere vedlikeholdsoppgaver og nære viktige tjenester. I distriktskommuner vil dette typisk være nye boligprosjekter i kommunenes sentrumsområder. Aldringen av befolkningen tilsier at dette vil være en økende befolkningsgruppe.

For husholdninger som ikke har oppspart mye egenkapital, kan det være vanskelig eller umulig å kjøpe ny egnet bolig. Men det kan være mulig å leie, enten ved at egen inntekt strekker til, gradvis bruk av salgsinntekt ved salg av eksisterende bolig eller ved bistand, som bostøtte.

Tilbudet av egnede boliger i distriktskommuner synes imidlertid for lavt i forhold til behovet, og det at markedet i disse områdene ikke møter befolkningens behov, er en markedssvikt som tilsier bruk av offentlige virkemidler.

Mangel på egenkapital hindrer i betydelig grad den eldre delen av befolkningen i distriktsområder å

kunne gjøre ønskelige boligbytter, spesielt ved å kjøpe en ny bolig (se kapittel 3.6.1). Samtidig ser vi det som mindre gjennomførbart og hensiktsmessig at det offentlige skal gi direkte subsidier eller rente- og avdragsfrie lån for å dekke opp for manglende egenkapital blant eldre husholdninger i store deler av distrikt-Norge, samtidig som det er stor risiko for at subsidien går tapt dersom boligprisutviklingen i disse områdene er svak eller fallende.

Vi mener det er et særlig behov for tiltak som bidrar til et økt tilbud av attraktive, egnede utleieboliger i kommunesenteret i ulike distriktskommuner.

Husbanken har også et tilskudd til boligtiltak i distriktene, det vil si for kommuner i SSBs sentralitetsklasse 5 og 6. Disse kommunene kan søke om tilskudd til å utvikle nye samarbeidsformer, og å gjennomføre forsøk med nye boligkonsepter og virkemidler som bidrar til økt tilgang på egnede boliger i distriktene. Våre informanter i distriktskommuner virker å synes denne ordningen er svært interessant, men de peker på at det er krevende å utvikle et prosjekt.

Vi har inntrykk av at en slik ordning er nyttig for kommunene som har enkeltressurser som er primus motorer for å utvikle denne typen prosjekter og større kommuner som har egne ressurser til denne typen aktiviteter, men det gjør også at ordningen virker noe vilkårlig. Vi har også fått tilbakemeldinger om at de som har fått tilskudd til boligtiltak og gjennomført et prosjekt, opplever at når de kommer til å søke om tilskudd eller lån til å ta i bruk eller videreføre resultatene, får de ikke midler til dette, og det stopper opp. En informant foreslo at Husbanken i større grad kan organisere pilotprosjekter, etter dialog om behov, ideer osv. med kommunene. Da kan kommunene delta i utviklingsprosjekter, men unngå ressurskrevende prosjektutvikling.

Husbanken har allerede ordninger som stimulerer til byggingen av utleieboliger, inkludert lån og tilskudd til utleieboliger (se kapittel 6 for beskrivelse av de ulike virkemidlene). I tillegg gir investeringstilskuddet insentiv til å bygge omsorgsboliger.

Tilskudd til utleieboliger ble avvirket over det ordinære statsbudsjettet for 2023, men nå er det tatt inn som en midlertidig ordning i forslaget til revidert statsbudsjett. Vår datainnhenting tyder på at tilskuddet er viktig for å få til mer bygging av utleieboliger både i kommunal og privat regi (gjennom tilvisningsavtale). Informanter mener at tilskuddet er det som dekker opp for manglende inntjening gjennom lave markedsleiepriser, og som muliggjør å få til bygging som ellers ikke ville skjedd. Dersom dette stemmer, vil avviklingen av tilskudd til utleieboliger føre til at det blir (enda) vanskeligere å bygge utleieboliger i distriktkommuner. Det er uheldig, og det bør vurderes om tilskuddet skal gjeninnføres permanent for å stimulere bygging av utleieboliger i distriktene.

Oppsummering av tiltak:

- Permanent gjeninnføring av tilskudd til utleieboliger
- Vurdere om Husbanken i større grad kan kartlegge hvilke utviklingsprosjekter kommunene i distriktene kan ønske å delta i, ha prosjektlederrolle i utviklingen av etterspurte prosjekter, som kan pilotes i kommunene med bruk av tilskudd til boligtiltak og eventuelt andre virkemidler

7.4.3 Fallet i boligbyggingen bør glattes ut

Boligbyggingen kan bli så lav på kort sikt at det skaper negative ringvirkninger på lengre sikt. Når aktiviteten faller til svært lave nivåer, er det en risiko for at det blir ledighet i byggenæringen, og kompetanseflukt til utlandet (utenlandske arbeidere reiser hjem eller til andre land) og til andre mer stabile bransjer. Insentivene til å velge bygg som yrkesret-

ning går ned og landet får utfordringer med å øke boligbyggingen i årene framover.

Når usikkerheten dempes, og etterspørselen etter nye boliger øker igjen, vil tiden det tar å bygge kombinert med sannsynlig kapasitetsmangel i byggenæringen medvirke til at prisene drives kraftig opp i de mest attraktive boligområdene, som igjen er en risiko for finansiell stabilitet og mulighetene for førstegangskjøpere til å komme seg inn på boligmarkedet (se kapittel 4).

Tiltak som stimulerer boligbyggingen nå, vil dempe denne konsekvensen ved at det vil kunne opprettholde en viss aktivitet i byggenæringen og holde på kompetansen og rekrutteringen.

Både stimulering av boligbyggingen i det ordinære markedet for nyboliger, og tiltak som stimulerer til bygging av boliger for lavinntektshusholdninger og vanskeligstilte på boligmarkedet vil dempe konsekvensene av høy usikkerhet og lavt nyboligsalg i dag.

Husbanken har også investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem som skal stimulere til fornying og økning av tilbudet av disse boligene. Tilskuddet var brukt opp for året allerede tidlig i 2023. Investeringstilskuddet er relevant for å møte dagens og fremtidens utfordringer med aldrende befolkning og utfordringer med å få til et godt boligtilbud til eldre. Da er det uheldig om prosjekter som oppfyller kravene for å få tilskudd, som bidrar til måloppnåelse av boligpolitiske mål og muliggjør at kommunene kan tilby lovpålagte tjenester til befolkningen, må få avslag grunnet at midlene er brukt opp.

Tiltak for å opprettholde tilbudet av nye boliger

Salget i nyboligmarkedet er på et svært lavt nivå, som snart vil kunne medføre en større nedbemannings i byggebransjen. Samtidig skyldes det lave salget markedssvikt i form av høy usikkerhet, heller

enn at det faktisk er et lavere behov for nye boliger. De langsiktige konsekvensene av denne midlertidige markedssvikten kan dempes ved raskt å redusere usikkerhet og mangel på finansiering.

Vi mener det er hensiktsmessig å vurdere å utvikle verktøykassen med virkemidler som gjør at Husbanken eller andre offentlige aktører har muligheten til å glatte ut svingninger i boligbyggingen, og dermed dempe prispress på sikt som følge av perioder med svikt i boligsalg og bygging.

Et mulig tiltak, er å innføre en salgsgarantiordning. Gjennom en salgsgarantiordning kan Husbanken eller kommunen garantere å kjøpe boliger hvis de ikke blir solgt.

Bakgrunnen for en slik ordning, er at utbygger først får byggelån så de kan igangsette byggingen når 60 prosent (eller mer, se kapittel 4.3) av boligene er solgt. Utbygger plikter også å fristille kjøperen fra avtalen dersom byggingen ikke er i gang innen avtalen sier at den skal ha startet, slik at et tregt salg også kan gjøre at man mister kjøpere.

Salgsgarantiordningen vil redusere utbyggers risiko for at boliger ikke blir solgt (raskt nok), og virke som en forsikring for banken, slik at utbygger kan få byggelån og igangsette byggingen til planlagt tid. Det gir også utbygger/selger mer tid til å selge boligene, mens byggingen pågår.

I de tilfellene hvor garantien brukes og kommunen må kjøpe boliger, vil boligene kunne brukes som kommunale boliger, som leie til eie-boliger, selges til startlåntakere for innkjøpspris eller selges i det ordinære markedet, gjerne når etterspørselen har tatt seg opp slik at man får en gevinst. Ved kjøp av boligene, kan kommunene få gunstig lån, og eventuelt tilskudd dersom lån alene ikke er nok, av Husbanken.

En annen ordning som vil kunne ha samme virkning, er at Husbanken i perioder hvor salget faller midlertidig selv om det et langsiktige behov for at det tilføres boliger, kan tilby byggelån. Lånet kan gis ved en lavere andel solgte enn ordinære banker aksepterer, for eksempel 40 prosent, med en betingelse om igangsettelse av byggingen.

SØA har i et tidligere prosjekt foreslått at det offentlige kan garantere salg til en avtalt pris i områder hvor det bygges lite boliger på grunn av lave boligpriser (SØA, 2020b). Det vil også medvirke til noe økt boligbygging i distriktskommuner.

Det bør også nevnes her at i arbeidet med dette prosjektet og tidligere prosjekter, har boligbyggere gjentatt påpekningen av at det viktigste for å sikre tilstrekkelig boligbygging, er å redusere reguleringssusikkerheten. Den er nå for høy. I dag melder boligbyggere om at det er for stor usikkerhet knyttet til hvor lang tid det tar å detaljregulere, komplikasjoner underveis, og hvor mye det vil koste utbygger med infrastrukturbidrag (SØA, 2023a).

Vi har også fått innspill både i dette og tidligere prosjekter om at knutepunktspolitikken medfører at det tar lengre tid å bygge boliger, og at boligene blir dyrere. En av informantene i dette prosjektet, peker på at dersom de kunne bygge småhus litt lengre ut fra knutepunktet heller enn å bygge store leilighetsbygg rett ved, vil de få betydelig lavere byggekostnader, prosjekttiden vil gå betydelig ned, og prisen for boligene vil per kvadratmeter bli betydelig lavere. Men det er en avveining, ettersom det vil medføre en mindre klima- og miljøvennlig boligutvikling.

Oppsummering av tiltak:

- Vurdere å innføre en salgsgarantiordning for å motvirke store fall i boligbyggingen der det er langsiktig behov for tilførsel av boliger

- Sikre tilstrekkelig ramme til investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem
- Vurdere tiltak som bidrar til mer effektive reguleringsprosesser.

7.4.4 Tiltak for å øke tilgangen av egnede utleieboliger også i sentrale strøk

Lån til utleie kan få økende interesse også i sentrale kommuner. Det kan ikke utelukkes at kombinasjonen av usikre tider og flere eldre gjør at flere vil ønske å skifte fra vedlikeholdskrevende eierboliger til utleieboliger. I så fall bør Husbankens låneordninger stimulere til nybygging av utleieboliger i attraktive boligområder. Boligbyggingen vil øke og etablerte boliger vil frigis til sannsynligvis yngre husholdninger.

Utleieboliger som er forvaltet av profesjonelle aktører, vil også kunne øke langsiktigheten for leietakere som ellers ville leid av privatpersoner eller kommunen, da de ofte bruker tidsbestemte avtaler, mens profesjonelle aktører i hovedsak bruker tidsubestemte avtaler (SØA, 2020c).

Tross høye kostnader, er det ideelt å bruke nedgangs- og lavkonjunkturer til å bygge boliger i offentlig regi, fordi det da ikke fortrenger boligbygging som markedet normalt står for selv.

Å stimulere byggingen av utleieboliger vil, alt annet likt, øke andelen som bor i leieboliger, noe som er i strid med eierlinjen. Samtidig vil det å sikre at leie er et trygt alternativ, bidra til at de som faktisk ønsker å leie, får større muligheter for det. Det gir en velferdsgevinst.

Basert på BN Banks kunnskap om markedet, er det i dag utfordrende å få finansiering til bygging og drift av utleieboliger i ordinære banker. Mens boligbygging for salg har et kort perspektiv – når boligene er ferdig bygd overtar kjøper, og boligbyggeren får inntekten med en gang – har boligutleie et langsiktig

perspektiv. I utleieprosjekter planlegger man gjerne for utleie i mange tiår, men det reflekteres ikke i lånebetingelsene. Dette kan tyde på at det er behov for tilgang på langsiktig finansiering til bygging av utleieboliger, som det ordinære bankmarkedet ikke dekker i dag.

Dersom Husbankens ordning med lån til utleieboliger med gunstig rente og lang løpetid ble tilgjengelig for private boligutviklere/utleieselskaper som vil bygge flere egnede utleieboliger også uten tilvisningsavtale, vil denne barrieren fjernes. Det kan gi økt utvikling av utleieboliger i områder hvor utleieaktører anser det som lønnsomt, men ikke kan realisere prosjektet grunnet mangel på relevant finansiering.

Vi har inntrykk av at flere kommuner opplever at de ikke får tilbydere eller ikke kommer til enighet med tilbydere når de lyser ut tilvisningsavtaler, fordi leieinntekten utvikler/utleier trenger for å dekke kostnadene blir for høy for at kommunen kan akseptere det. Det kan være nyttig å kartlegge om det er utbredt at kommuner ønsker å få til tilvisningsavtaler, men det ikke er mulig grunnet høye byggekostnader, og hvilke tiltak som eventuelt bør gjøres. For eksempel har vi fått innspill fra boligutviklere om at ordningen ville blitt mer attraktiv om belåningsgraden kan økes over 85 prosent og at lån kombineres med tilskudd.

Oppsummering av tiltak:

- Vurdere om det er behov for en låneordning til utleieboliger for boligutviklere/utleiere utenom tilvisningsavtaler
- Kartlegge om det er barrierer som medfører at det gjennomføres færre tilvisningsavtaler enn kommunene ønsker, og tiltak for å bedre mulighetene

Referanser

- Asplan Viak. (2014). *Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt*.
- Bostøtteutvalget. (2022). *Bostøtten - opprydning og forankring*.
- ECON. (2005). *Prising og transaksjoner av boligtomter. Rapport 2005-055*. ECON.
- Eiendom Norge. (2023). *Eiendom Norges utleieboligprisstatistikk 1. kvartal 2023*.
- Fløtre, I., & Tuv, N. (2023). *Hva er vanlig lønn i Norge?* Hentet fra SSB.no: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/artikler/hva-er-vanlig-lonn-i-norge>
- Holm, M. B., Paul, P., & Tischbirek, A. (2021). *The Transmission of Monetary Policy under the Microscope*. Hentet fra <https://www.frbsf.org/economic-research/wp-content/uploads/sites/4/wp2020-03.pdf>
- Husbanken. (2023). *Husbankens årsrapport 2022*.
- KMD. (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*. Strategi. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Lian, B., Nygård, O. E., Thoresen, T. O., & Vattø, T. E. (2022). *De økte utgiftene for husholdningene i 2022 - hvem rammes?* SSB.
- Lindquist, K.-G., Solheim, H., & Vatne, B. H. (2022). *Norwegian homeowners' debt-servicing capacity is adequate*. Norges Bank.
- Lunder, T. E., Vrålstad, S., Storm, H. N., Myhrer, R. S., & Krone-Hjertstrøm, H. (2023). *Startlån - variasjon i kommunal praksis og forvaltning*.
- Menon. (2020). *Utredning av bostøtten med spesielt søkelys på effekter for brukerne*.
- Norges Bank. (2023). *Finsnasiell stabilitet 2023 - 1. halvår*.
- SSB. (2023). *En av fem nordmenn har sårbar økonomi*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/statistikk/fattigdomsproblemer-levekarsundersokelsen/artikler/en-av-fem-nordmenn-har-sarbar-okonomi>
- SØA. (2020a). *Vanskeligstilte på boligmarkedet og betydningen av et velfungerende langsiktig leiemarked*.
- SØA. (2020b). *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*.
- SØA. (2020c). *Evaluerer av erfaringer og praksis knyttet til tilvisnings- og tildelingsavtaler*.
- SØA. (2022a). *Bokostnadsindeksen for norske husholdninger 2021*.
- SØA. (2022b). *Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene*.
- SØA. (2023a). *Utredning om fastsetting av tomtepriser og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging*.
- SØA. (2023b). *Konsekvensene av stigende renter for startlånsmottakere*. Oslo.
- SØA. (2023c). *Norsk økonomi - boligmarkedet nr. 1 2023*.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE