

14.01.2022

Kartlegging av tilgang og pris på boligfinansiering i distriktene

Rapport 2-2022

Rapport nr. 2-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-132-5

Oppdragsgiver: Husbanken

Forsidefoto: iStock

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 14. januar 2022

Forfattere: Emil Cappelen Bjørø, Audun Gleinsvik,
Ingeborg Flaten Gunstad, 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 har på oppdrag fra Husbanken kartlagt tilgang til og pris på boligfinansiering i distriktene. Prosjektet er gjennomført i samarbeid med Endre Jo Reite i BN Bank og Audun Gleinsvik i Proba samfunnsanalyse. Formålet har vært å vurdere om mangel på eller prisen på kreditt gir mangel på egnede boliger, som av flere har blitt pekt på som et hinder for tilflytning til distriktene. Med distriktskommune menes i denne rapporten kommuner med sentralitet 5 eller 6. Disse utgjør 209 av 356 kommuner.

Stor takk til banker, entreprenører og kommuner som har tatt seg tid til å la seg intervju i forbindelse med dette prosjektet. Det har vært avgjørende for vår forståelse av problemstillingen. Takk rettes også til oppdragsgiver for et svært interessant prosjekt.

Oppdraget ble gjennomført høsten 2021. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for alt innhold i denne rapporten.

Oslo, 14. januar 2022

Rolf Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Manglende tilbud av egnede boliger kan være et reelt hinder for tilflytting til distriktskommuner.¹ Det kan være flere mulige årsaker til mangel på bygging av tilstrekkelig antall egnede boliger i distriktene. En mulig årsak er at kredittilgang er lavere og lånekostnader til boligkjøpere er høyere i distriktene enn i sentrale strøk. I denne rapporten undersøker vi i hvilken grad dette er tilfelle.

Rapporten er utarbeidet for Husbanken i et samarbeid mellom Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA), BN Bank/NTNU Handelshøyskolen og Proba samfunnsanalyse AS.

Utredningen drøfter følgende spørsmål:

- a) Hvilke utfordringer står privatpersoner, utbyggere, kommuner og banker overfor mht. tilgang på kreditt til boligfinansiering i distriktene?
- b) Hvordan skiller prisen på kreditt til boligfinansiering og lånebetingelser i distriktene seg fra landet ellers, og for ulike aktører?
- c) Er tapene på boliglån i distriktene høyere enn i landet ellers eller i andre markeder, og hva er årsakene til tapene?

Analysene i denne utredningen finner at det er mer krevende å bygge opp egenkapital for boligkjøpere i distriktene. Mangel på egenkapital gjør at enkelte har problemer med å kjøpe bolig. Lav inntekt er en årsak, men dette problemet er ikke større i distriktene enn i sentrale strøk, snarer tvert imot. Data for husholdningsinntekt og boligeierskap tilsier at det er relativt flere boligeiere med svak inntekt i distriktskommuner enn i landet ellers. Data for førstegangskjøpere tyder også på at førstegangskjøperne er yngre i distriktene enn i sentrale strøk. Dette henger sammen med relativt lave boligpriser i distriktene.

Utviklingen i boligmarkedet i distriktene kjennetegnes imidlertid også av vesentlig lavere prisstigning enn i sentrale strøk. Den lave prisstigningen gjør at boligeiere i distriktene ikke har fått den samme hjelpen av boligprisutviklingen til å bygge egenkapital.

Vi finner imidlertid ikke hold for at boligkjøpere mangler lånemuligheter. Vår analyse tilsier at den er like god i distriktene som i sentrale strøk.

Utvikling av flerboligprosjekter i distriktskommuner er også mer krevende enn i sentrale strøk. En av hovedårsakene til dette er at det er færre som investerer i boligkjøp med tanke på videresalg i distriktskommuner. Boligutviklere er derfor avhengige av å finne kjøpere som i utgangspunktet ønsker å beholde boligene lenge. Heller ikke dette problemet kan knyttes til vanskeligheter med å få lån. Intervju med og analyser av regnskaper til boligutviklere i distriktene tilsier at lånetilgangen er tilstrekkelig til å realisere prosjekter som utbyggere finner regningssvarende.

¹ Distriktskommuner er definert som kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 i henhold til Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks.

Analyse av lånekostnader viser at rentenivået på boliglån i distriktene er noe høyere enn i sentrale strøk. Dette skyldes i hovedsak at kunder i distriktene har mindre lån, er mer lojale til egen bank (bytter bank sjeldnere) og har noe høyere sannsynlighet for mislighold av lån. Når bankenes utlånsrenter i distriktene korrigeres for slike forhold, er det ikke signifikante forskjeller mellom utlånsrenter i distriktene og i sentrale strøk.

Analyser av bankenes tap på boliglån i distriktene viser at det er mer sannsynlig med tap på boliglån i distriktene enn i sentrale strøk. Det skyldes dels at boliglån som misligholdes utgjør en høyere andel av boligens verdi i distriktene enn i sentrale strøk. Videre påvirker bakenes tap av usikkerhet om boligers markedsverdi og det tar lengre tid å selge boligen. I slike områder er det også svakere insentiver for en huseier til å bidra til å redusere tap gjennom frivillig å selge eiendom ved et vesentlig mislighold. Årsaken er lav forventet pris på boligen etter salg. Samlet sett kan den økte tapssannsynligheten forklare noe høyere utlånsrente i distriktene. Hovedproblemet knytter seg til lave boligpriser og lite omsetning i mange lokale boligmarkeder i distriktene.

Det er vår samlede konklusjon at manglende boligbygging i distriktene ikke skyldes manglende tilbud av eller høy prising av boliglån. Manglende boligbygging er like fullt et reelt problem i mange distrikter. Flere distriktskommuner har for lavt tilbud av egnede boliger, tilpasset egen kommunes utviklingsmuligheter. Det bygges nye boliger i de fleste distriktskommuner, men utbyggingstakten er lav og ikke nødvendigvis av de boligtypene det er behov for flere av på lengre sikt. Utfordringsbildet for distriktskommunene peker mot løsninger hvor kommunene og utbyggere sammen kan utvikle tilpassede boligløsninger i distriktskommunenes tettsteder. Også utfordringer for kommuner med behov for flere utleieleiligheter tilpasset vekstbedrifters arbeidskraftbehov kan normalt tilfredsstilles i eller ved distriktskommuners tettsteder. Kommunene har her en avgjørende plan- og koordineringsrolle.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Om oppdraget	8
1.1 Problemstilling	8
1.2 Distriktskommuner	8
1.3 Datagrunnlag	9
1.3.1 Regnskapsdata for bedrifter	9
1.3.2 Intervju med relevante aktører	9
1.4 Leseveiledning	10
2 Boligmarkedet i distriktskommuner	11
2.1 Behov for tilflytting til distriktskommunene	11
2.2 Tynne boligmarkeder kan hindre tilflytting	11
2.2.1 Svekkes rekruttering av arbeidskraft	12
2.2.2 Høyere byggekostnader enn boligpriser	12
2.3 Ikke ett felles boligmarked i distriktene	13
2.4 Markedet for boligfinansiering	16
2.4.1 Hypoteser om tilgang på kreditt	16
2.4.2 Hypoteser om prisen på kreditt	18
2.4.3 Hypoteser om tap på boliglån	19
3 Tilgang på kreditt i distriktskommuner	20
3.1 Innbyggere i distriktene opplever ikke et generelt låneproblem	20
3.2 Oppbygging av egenkapital i distriktene kan være krevende	20
3.2.1 Lavere spareevne i distriktene	21
3.2.2 Lav inntekt gir mindre til egenkapital	23
3.2.3 Førstegangskjøpere i distriktene er yngre enn i sentrale strøk	24
3.3 Høyere gjeldsgrad i distriktene	24
3.4 Lavere kjøpekraft i distriktene enn i sentralstrøk	26
3.5 Utviklere av byggeprosjekter har god tilgang på kreditt	28
4 Prisen på kreditt i distriktskommuner	30
4.1 Er prisen på boligfinansiering høyere i distriktene?	30
4.1.1 Høyere rente i distriktene, men ikke når vi korrigerer for forklaringsfaktorer	30
4.1.2 Konkurransesituasjon og prisen på boligfinansiering	32
4.2 Er lånekostnadene høyere for boligutviklere i distriktene?	33
4.3 Er bankenes lønnsomhet ulik i by og distrikt?	34
5 Tap på boliglån i distriktskommuner	35
5.1 Tapsrisiko på boliglån i kommuner i sentraltetsklasse fem og seks	35
5.2 Antall tvangssalg relativt til boligmassen	36

6	Anbefalinger om virkemiddelbruk	38
	6.1.1 Virkemidler for boligbygging i distriktene	39
	6.1.2 Problemene og mulig tiltak	39
7	Referanser	41

1 Om oppdraget

Et lite og ensidig boligtilbud diskuteres ofte som et mulig hinder for tilflytting til distriktene. Begrenset mulighet for salg av bolig kan imidlertid i mange tilfeller være en vel så stor utfordring som mangel på bolig flytte inn i. Hvis boligmarkedet er lite, og det er usikkerhet knyttet til om det er mulig å selge boligen til en rimelig pris (i forhold til boligens verdi), kan boligkjøp fortone seg som for risikabelt. Kommuner med lite omsettelige boliger risikerer dermed å miste mulige tilflyttere, selv om de har tilgjengelige (egne) boliger.

Når det gjelder bolig og bosetting, er Husbanken blant de viktigste virkemiddelaktørene. Husbanken støtter opp om kommunenes arbeid innen areal- og boligområdet faglig og økonomisk. Husbanken forvalter låne- og tilskuddsordninger som skal bidra til flere og mer egnede boliger, spesielt for vanskeligstilte i boligmarkedet, enn markedet ville vært i stand til å produsere på egenhånd. Husbanken skal også bidra til finansiering av boliger i distriktene gjennom supplerende lån i områder hvor pantetingskriteriet er lavere, og øvrige banker er fraværende.

Husbanken er oppdragsgiver for denne kartleggingen. Bakgrunnen for kartleggingen er at manglende tilbud av egnede boliger kan være et reelt hinder for tilflytting til distriktene. Denne rapporten undersøker i hvilken grad tilgang til boligfinansiering og prisen på kreditten i seg selv øker kostnadene til boligfinansiering i distriktene, og dermed bidrar til lavere tilflytting.

Rapporten er utarbeidet i et samarbeid mellom utredere fra Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA), BN Bank/NTNU Handelshøyskolen og Proba samfunnsanalyse AS.

1.1 Problemstilling

Det kan være flere årsaker til begrenset kreditt til oppgraderinger eller bygging av nye boliger i distrik-

tene. Formålet med oppdraget, slik det er beskrevet i utlysningen, er å kartlegge situasjonen når det gjelder tilgang til og prisen på kreditt, samt tap på boliglån i distriktene. Oppdraget er ment å gi et bredt kunnskapsgrunnlag for å vurdere tiltak og eventuell politikkutvikling på området.

I tråd med det utlyste oppdraget, drøfter utredningen drøfter følgende spørsmål:

- a) Hvilke utfordringer står privatpersoner, utbyggere, kommuner og banker overfor mht. tilgang på kreditt til boligfinansiering i distriktene?
- b) Hvordan skiller prisen på kreditt til boligfinansiering og lånebetingelser i distriktene seg fra landet ellers, og for ulike aktører?
- c) Er tapene på boliglån i distriktene høyere enn i landet ellers eller andre markeder, og hva er årsakene til tapene?

1.2 Distriktskommuner

Distriktskommuner er definert som kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6 i henhold til Statistisk sentralbyrås (SSB) sentralitetsindeks. De to sentralitetsklassene omfatter 209 kommuner, de fleste i Nord-Norge og i fjell- og innlandsområdene i Sør-Norge (NOU 2020: 15, s. 29).

Vi har også gjennom analysen synliggjort et alternativt mål for sentralitet, utviklet av Eiendomsverdi AS og omtalt her som kommunescore. Kommunescoren bruker vi for å få en finere oppdeling av kommuner etter sentralitet relevant for boligmarkedets utvikling, boligbygging og boligfinansiering. Eiendomsverdis kommunescore er nærmere beskrevet i kapittel 2.3.

Det er verdt å merke seg at distriktskommunene utgjør 72 prosent av landarealet i Norge, men bare 14 prosent av innbyggerne. Av alle omsatte boliger i 2020, ble 8 prosent solgt i distriktskommunene.

Inndeling av kommuner etter sentralitet

I SSBs sentralitetsindeks blir alle kommuner rangert etter befolkningens tilgang til arbeidsplasser og private og offentlige tjenester (detaljhandel, restauranter, opplevelser, kulturtilbud, helsetjenester, sosialtjenester mv.). Hver enkelt kommune får en indeksverdi. Indeksen er videre delt i seks sentralitetsklasser, hvor klasse 1 er de mest sentrale kommunen og klasse 6 inneholder de minst sentrale kommunene.

Antall kommuner, gjennomsnittlig kvadratmeterpris og omsatte boliger per sentralitetsklasse. 2020

Klasse	Antall kommuner	Pris pr kvm (vektet snitt) ¹	Andel av omsatte boliger
1	6	kr 71 369	22 %
2	19	kr 41 553	29 %
3	51	kr 30 205	27 %
4	71	kr 22 378	14 %
5	96	kr 15 592	6 %
6	113	kr 14 050	2 %
Total	356	kr 40 314	100 %

1) SSB Tabell 06035: Vektet med antall omsatte boliger per boligtype.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og NOU 2020: 15

1.3 Datagrunnlag

For å besvare problemstillingene har vi benyttet et omfattende datagrunnlag. Datagrunnlaget består hovedsakelig av kvantitative data, men vi har også gjennomført flere intervju med relevante aktører. De kvantitative dataene består av:

- Regnskapsdata for bedrifter (SØA)
- Likningsdata for husholdninger (SSB)
- Tvangssalgdata (Statens kartverk/Ambita)
- Konkurrerende låne tilbud (regional bank)
- Lånesøknader (nasjonal og regional bank)
- Pantsettelsler (Statens kartverk/Ambita)
- Kommunescore (Eiendomsverdi AS)

1.3.1 Regnskapsdata for bedrifter

SØA har etablert en database med alle innleverte årsregnskap for regnskapspliktige foretak i perioden etter 2003. Databasen sammenstiller Foretaks- og Enhetsregisteret fra Brønnøysundregistrene, noe som gjør databasen særlig nyttig i regionale analyser av næringsaktivitet. Ut over alle regnskapsposter som inngår i årsregnskapet inkluderer databasen øvrige kjennetegn som firmaadresse, firmanavn og geografiske kjennetegn, næringstilhørighet samt kontaklinformasjon.

Utvalget av banker og utviklere av byggeprosjekter vi har benyttet til analyser i dette prosjektet er identifisert med næringskode.²

1.3.2 Intervju med relevante aktører

For å få fram de ulike aktørenes vurderinger og situasjonsbeskrivelse, har vi supplert de kvantitative analysene med dybdeintervju. Vi har gjennomført totalt seks intervju, hvorav to er med kommuner, to med sparebanker og to med lokale utbyggere. Mer spesifikt har vi gjennomført:

- Intervju med Sande kommune
- Intervju med Sigdal kommune
- Intervju med sparebank i Senja kommune
- Intervju med sparebank i Ørland kommune
- Intervju med utbygger i Hyllestad kommune
- Intervju med utbygger i Sande kommune

Intervjuene har bidratt med utfyllende informasjon som belyser hva data sier og situasjoner som ikke lar seg fange opp i data. Intervjuene har langt på vei bekreftet funnene fra de kvantitative analysene,

² <https://www.ssb.no/klasse/#/klassifikasjoner/6>

men tilført ytterligere nyanseringer. Informasjon fra intervjuene anvendes i kapittel 3, 4 og 6.

1.4 Leseveiledning

I kapittel 2 drøfter vi bakgrunnen for prosjektet og lanserer hypoteser vi tester mot data i de senere kapitlene. Kapittel 3 tar for seg tilgangen på kreditt i distriktskommuner, sammenlignet med landet ellers, mens vi i kapittel 4 analyserer om prisen på kreditt i distriktskommuner skiller seg fra prisene i resten av landet. Kapittel 5 oppsummerer analyser av tap på boliglån i distriktskommuner. I kapittel 6 kommer vi med anbefalinger om virkemiddelbruk for å bøte på identifiserte markedsproblemer.

2 Boligmarkedet i distriktkommuner

Synkende folketall og en aldrende befolkning er en stor utfordring for mange distriktkommuner. For å opprettholde en balansert befolkningsutvikling, er økt tilflytting nødvendig for distriktkommuner med synkende folketall. Manglende tilbud av egnede boliger kan være et reelt hinder for tilflytting til slike kommuner.

I dette kapitlet diskuterer vi utgangspunktet for å være opptatt av boligfinansiering i distriktene. Kapitlet avslutter med en rekke hypoteser om hvordan kredittmarkedet *kan* hemme boligomsetningen i distriktkommunene.

2.1 Behov for tilflytting til distriktkommunene

Diskusjonen om demografiutfordringer i distriktene har tradisjonelt handlet om befolkningsnedgang og fraflytting blant unge mennesker til mer sentrale strøk. Demografiutvalget (NOU 2020: 15, 2020) peker på befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting som distriktenes tre demografiutfordringer. Tilflytting, enten fra utlandet eller mer sentrale kommuner, vil bli nødvendig for å opprettholde folketallet på sikt.

I dag er fraflytting ikke lenger den største utfordringen i distriktene. Med færre unge (som flytter mer) og en markant vekst i både antall og andel eldre (som flytter mindre), forventes det at flyttestrømmen fra distriktene vil minke i årene som kommer. Tendensen forsterkes av at de eldre også blir eldre enn før. Samtidig vil en motstrøm av tilbakeflyttere og nykommere kunne virke i motsatt retning.

Det framkommer klart av befolkningsframskrivingene at tiden med fødselsoverskudd i distriktene er forbi, og at befolkningen i distriktene ikke lenger er i stand til å reproducere seg selv. For å sikre distriktsbosettingen må derfor nettostrømmen av folk gå fra mer til mindre sentrale strøk.

Tilflytting til distriktkommunene stiller høyere krav til attraktivitet, sammenlignet med hva som kreves for å bremse utflytting. Årsaken er at det skal mer til å tiltrekke seg nye innbyggere enn å holde på de som allerede bor der. Kostnaden ved å flytte innebærer at man gir slipp på kjente holdepunkt i tilværelsen, som nærheten til etablerte nettverk. Slike holdepunkt bremser utflytting, samtidig som det hemmer tilflytting. I tillegg har tilflyttere langt flere tilflyttingsvalg. Små boligmarkeder blir en indikasjon på manglende tilflytting og attraktivitet, som både kan bidra til at kommunen blir mindre attraktiv for de som allerede bor der, men også for mulige tilflyttere.

Mange distrikt har små, ensartede og stagnerende boligmarkeder, som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Byggekostnader som er høyere enn boligverdien, kan gjøre det både vanskeligere og mindre attraktivt å oppta lån til å realisere boliginvesteringer. Lite boligbygging kan føre til mindre mobilitet i lokale boligmarkeder, og forhindre at boligmassen blir bedre tilpasset dagens behov. Mer velfungerende boligmarkeder i distriktene vil derfor være viktig skal man snu nettostrømmen av folk til distriktenes favør (NOU 2020: 15, 2020).

2.2 Tynne boligmarkeder kan hindre tilflytting

Mangel på boliger kan i seg selv være hemmende for tilflytting og bosetting, og følgelig for rekruttering av stabil arbeidskraft (Meld. St. 5 (2019-2020)). Der som boligmarkedet er lite, og det er betydelig usikkerhet knyttet til om det er mulig å selge boligen til en rimelig pris, kan boligkjøp fortone seg som for risikofylt. Dette gjelder særlig nyboliger, som i flere tilfeller koster med å sette opp enn bruktboligmarkedspriser vil dekke. Som konsekvens kan det gjøre tilflytting uaktuelt.

Kommuner med ikke-likvide markeder for bolig, risikerer dermed å miste mulige tilflyttere, til tross for at

de har gode jobber å tilby og tilgjengelige (egnete) boliger eller tomter (SØA, 2020).

Norge kan deles inn i mange regionale boligmarkeder, som ikke nødvendigvis utvikler seg likt, men heller kjennetegnes av ulik befolkningsvekst, tilvekst av nye boliger, arbeidsplasser og inntektsmuligheter. Distriktskommuner flest har imidlertid til felles at boligmarkedene deres ofte beskrives som «tynne», med beskjeden omsetningsaktivitet og lite til ingen boligbygging (Sørvoll, Sandlie, Nordvik, & Gulbrandsen, 2016).

2.2.1 Svekker rekruttering av arbeidskraft

Et lite og ensidig boligtilbud trekkes ofte fram som et mulig hinder for tilflytting til distriktene. Nye inntektsmuligheter og arbeid er en viktig motivasjon for å flytte. Men selv om det er arbeidsmuligheter i en kommune, kan mangelen på egnede boliger stoppe en flyttebeslutning. Det kan derfor tenkes at tilflytting som følge av arbeid ville ha vært høyere om tilgangen til egnede boliger hadde vært bedre.

SØA (2020) gjennomførte en spørreundersøkelse blant virksomheter i distriktskommunene for å kartlegge om tilgang på boliger var til hinder for rekruttering av arbeidskraft. I spørreundersøkelsen svarte om lag halvparten av virksomhetene at de hadde rekrutteringsutfordringer, og én av fire av disse svarte at manglende tilgang på egnede boliger var en viktig årsak til deres rekrutteringsutfordringer.³ Undersøkelsen underbygger at mangelen på egnede boliger hemmer tilflytting til mange distriktskommuner.

Den viktigste årsaken til at virksomhetene opplevde at manglende tilgang på egnede boliger hemmet re-

krutteringen av arbeidskraft, er at det sjeldent er boliger for salg eller til leie i regionen. Respondentene oppga også at lokale boligpriser er så lave at det ikke lønner seg å bygge nytt.

Svar som tyder på at mangel på egnede boliger er et tilflyttingsproblem, må ses i lys av at de fleste nordmenn foretrekker å eie egen bolig.⁴ Prisen på boligen må likevel stå i et rimelig forhold til både standard på boligen og lokale forhold. For en husholdning kan usikkerhet ved salg av bolig i framtiden anses som en kostnad.⁵

2.2.2 Høyere byggekostnader enn boligpriser

Undersøkelsen underbygger også at begrenset mulighet for salg av bolig i mange tilfeller kan være en vel så stor utfordring som mangel på bolig å flytte inn i. Hvis boligmarkedet er lite, og det er usikkerhet knyttet til om det er mulig å selge boligen til en rimelig pris (i forhold til boligens verdi), kan boligkjøp fortone seg som for risikabelt. Usikre muligheter for salg, i kombinasjon med høye byggekostnader, kan også gjøre at risikoen ved nybygging vurderes for høy. Byggekostnader høyere enn boligverdien bidrar til at folk ikke ønsker å ta opp lån, eller ikke får lån til boliginvesteringer (NOU 2020: 15, s. 136). Kommuner med lite omsettelige boliger risikerer dermed å miste mulige tilflyttere, selv om de har tilgjengelige (egnete) boliger.

I økonomisk teori er det vanlig å anta at tilbudet av boliger er gitt på kort sikt. Teorien støttes av empiri som viser at tilbudet av nye boliger reagerer meget tregt på etterspørselsimpulser. Det skyldes blant annet at det tar lang tid å bygge boliger. Fra tomte-

³ Spørreundersøkelsen gikk til alle virksomheter med minst én ansatt, hvor 26 prosent av virksomhetene svarte. Representativiteten ble vurdert som god, men med noe overvekt av svarende virksomheter innenfor industri og noe lavere representativitet for virksomheter innenfor varehandel.

⁴ Tre av fire husholdninger eier boligen de bor i (se [her](#)). I løpet av livet vil de ni av ti ha eiet egen bolig.

⁵ I ordinære investeringskalkyler inngår usikkerhet (risiko) som en kostnad.

kjøp – via reguleringer, nyboligsalg, innhenting av byggetillatelser og byggelån – til nye boliger står klare, kan det ta mange år. Selv eneboligbygging på ferdigregulerte tomter kan ta lang tid (NOU 2002: 2; SØA, 2020).

I tillegg er det snakk om forholdsvis store investeringer, både for de store utbyggerselskapene som bygger i storbyene og for enkelthusholdninger som bygger seg eneboliger i distriktene. Forventninger til framtiden, blant både mulige innflyttere og lokale utbyggere, er derfor viktig for tilvekst i boligmassen utover det som bygges for å erstatte naturlig avgang. Utfordringen er at det ikke nødvendigvis er slik at framtiden oppleves som like sikker for alle. I markeder med beskjeden omsetningsaktivitet kan usikkerhet om generelle framtidsutsikter i seg selv hindre boligbygging.

Store nybyggprosjekter forekommer i liten grad utenfor de største arbeidsmarkedsregionene i landet. Store byggeprosjekter krever gjerne at et visst antall enheter er solgt for å oppnå den nødvendige finansieringen fra bankene. I distriktskommunene er ikke etterspørselen etter slike nybygg stor nok, også fordi kvadratmeterprisene på nybygg i liten grad er konkurransedyktige sammenliknet med kvadratmeterprisene på bruktbolig i disse områdene.

Videre gir en aldrene befolkning i distriktskommunene behov for å tilpasse boligtilbudet til en befolkning med nedsatt funksjonalitet og som skal motta helsehjelp i hjemmet. I distriktene må problemet løses med tilpasning av den eksisterende boligmassen. Det viktigste er trolig tilgang til det nødvendige på samme plan i boligen, men det må også

tenkes tilgjengelighet. En egenrapportering blant boligeiere i aldersgruppen 50-71 år indikerer at halvparten mener at boligen deres egner seg dårlig for bevegelseshemmede (Sørvoll, Sandlie, Nordvik, & Gulbrandsen, 2016).

2.3 Ikke ett felles boligmarked i distriktene

Selv om distriktskommuner flest har beskjeden boligomsetning og lite boligbygging, er det likevel relativt stor variasjon mellom distriktskommunene. Distriktskommunene kan også stå overfor ulike demografiske utfordringer. Noen har positiv befolkningsutvikling, for eksempel som følge av sterk vekst i deler av næringslivet. Noen distriktskommuner kan ha utfordringer med å tiltrekke spesielle grupper. Andre kan oppleve mer drastisk nedgående befolkningstall.

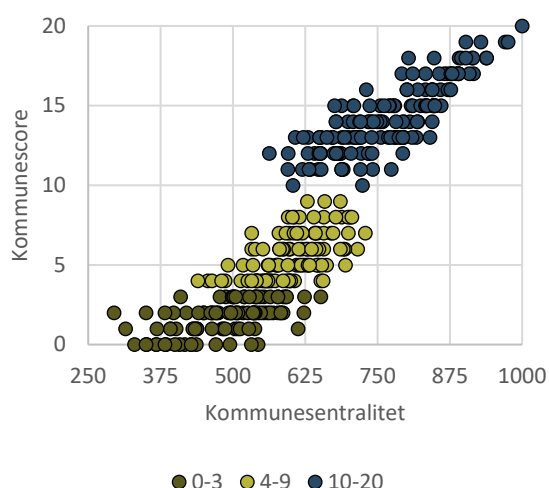
Forskjeller i boligmarkedsattraktivitet kan illustreres med Eiendomsverdi AS⁶ sin kommunescore. Kommunescoren er en indikator for hvor velfungerende boligmarkedet i en kommune er, og gir oss en alternativ kommuneinndeling til sentralitetsklasse i denne analysen. Kommunescoren er utarbeidet i en proprietær modell fra Eiendomsverdi, der blant annet pris og antall boligomsetninger hensyntas. Kommunescore måles på en skala fra 0-20, der 0 beskriver et lite velfungerende boligmarked, mens 20 beskriver et velfungerende boligmarked. Vi har fått tilatelse til å benytte Eiendomsverdi AS sin kommunescore i denne analysen.

Kommunene med lavest kommunescore (0-3), er alle distriktskommuner. Det er likevel ikke sånn at alle distriktskommuner er i den laveste enden av kommunescoren (jf. figur 2.1). Innad i gruppen av

⁶ Kommunescore utarbeides av Eiendomsverdi AS, og er i senere modeller fra Eiendomsverdi AS videreutviklet i en områdescore som også gir detaljert informasjon om forskjeller i boligmarkedet innad i en kommune.

distriktkommuner går kommunescoren fra 0-13. Enkelte distriktkommuner har med andre ord et relativt velfungerende boligmarked. Dette kan eksempelvis skyldes spesielle forhold i lokalt næringsliv.

Figur 2.1 Sammenheng mellom Eiendomsverdi kommunescore¹ og kommunesentralitet²



1) 0-3 indikerer lite velfungerende boligmarked med tilhørende likviditetsrisiko, 4-9 indikerer moderat likviditetsrisiko og et begrenset boligmarked, 10-20 indikerer lav likviditetsrisiko og velfungerende boligmarked.

2) Sentralitetsklasse 6 (sentralitetsindeks 295-564) og sentralitetsklasse 5 (sentralitetsindeks 565-669).

Kilder: Eiendomsverdi og Statistisk sentralbyrå

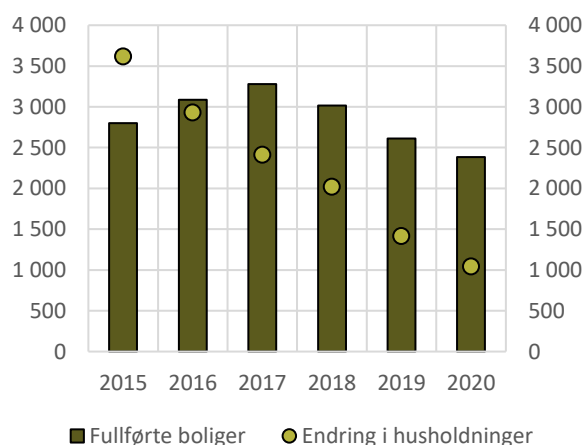
Kartleggingen av hvorvidt boligtilgang er til hinder for rekruttering av arbeidskraft, viste at i enkelte distriktkommuner utviklet boligtilbudet seg saktere enn befolkningsutviklingen skulle tilsi, mens det i andre distriktkommuner var mer samsvar mellom vekst i befolkningen og i boligbyggingen.

Eventuelle problemer med tilgangen på kreditt vil ha ulik betydning for ulike kommuner, avhengig av hva utfordringene er. Dersom det er mangel på kreditt i distriktene, vil det kunne resultere i for lav boligbygging i forhold til boligbehovet. Boligbehovet bestemmes i første rekke av befolkningsveksten, men også av om boligenes kvalitet er tilpasset befolkningens ønsker og behov.

Ved å se på sammenhengen mellom vekst i antall husholdninger og boligbygging vil vi få en første indikator på hvorvidt det er forhold som hindrer boligbyggingen å imøtekomme kommunenes behov. Når det er høyere boligbygging enn vekst i antall husholdninger, kan det tilsi at boligbyggingen er tilstrekkelig til å dekke endringer i befolkningsmengde og boligbehov. Omvendt, dersom boligbyggingen er lavere enn befolkningsveksten tilsier, indikerer det at det er forhold som hemmer boligbyggingen å møte kommunenes behov.

For distriktkommunene samlet, har det de siste årene blitt fullført langt flere boliger enn veksten i antall husholdninger skulle tilsi (jf. figur 2.2). Eksempelvis ble det i 2020 fullført nær 2 400 boliger i distriktkommunene. Samme år økte antall husholdninger i de samme kommunene med i overkant av 1 000 husholdninger. Det ble med andre ord fullført mer enn dobbelt så mange boliger enn økningen i antall husholdninger. Til sammenlikning ble det i 2015 og 2016 full hhv. færre og like mang boliger som endringen i antall husholdninger.

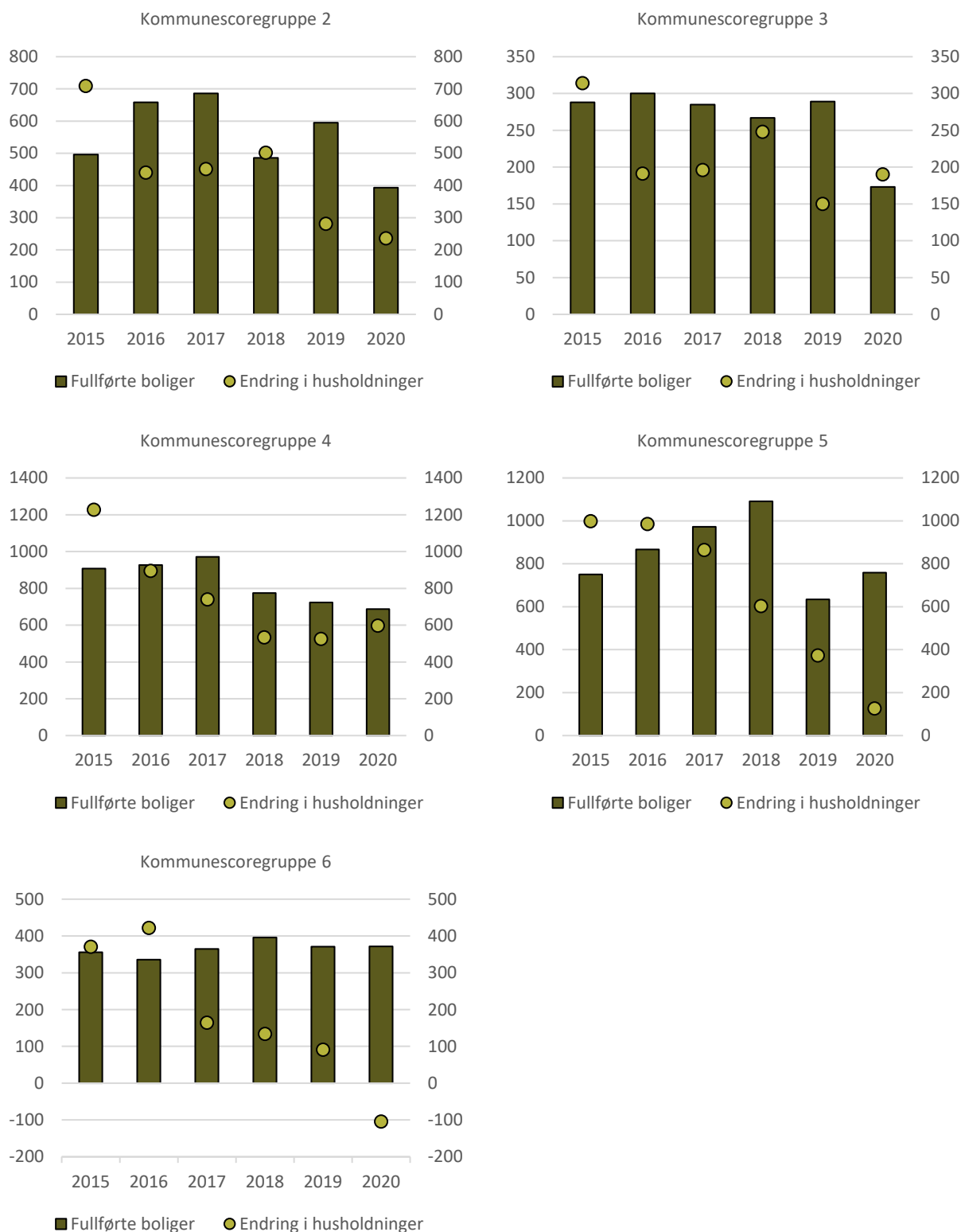
Figur 2.2 Antall fullførte boliger og endring i antall husholdninger i distriktkommunene. 2015-2020



Note: Når endringen i husholdninger (prikker) tangerer søylen for fullførte boliger, ferdigstilles det én bolig per husholdning i snitt det året.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.3 Antall fullførte boliger og endring i antall husholdninger i distriktskommunene, etter kommunescoregruppe.2015-2020



Note: Vi har her delt Eiendomsverdis kommunescore i seks grupper. Gruppe 1 (kommunescore 15-20) er ikke representert blant distriktskommunene. Når endringen i husholdninger tangerer søylen for fullførte boliger, ferdigstilles det en bolig per husholdning. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Samfunnsøkonomisk analyse AS

Deler vi inn distriktskommunene etter Eiendomsverdi sin kommunescore, ser vi en tendens til at det er noe større diskrepans mellom boligbygging og vekst i husholdninger for kommuner med lavest boligscore (jf. figur 2.3). For kommunene i kommunescoregruppe 5 og 6 har økningen i antall husholdninger avtatt for hvert år siden 2016, og i 2020 var den samlede endringen i antall husholdninger i kommunescoregruppe 6 negativ. Likevel ble det fullført nær 400 nye boliger.

På bakgrunn av ovenstående er det lite som indikerer at det er boligmangel, selv i kommuner med lite velfungerende boligmarkeder. Hvorvidt det er de riktige boligene som bygges er riktignok et annet spørsmål.

2.4 Markedet for boligfinansiering

Som utgangspunkt for å kartlegge hvordan tilbudet av kreditt kan påvirke boligbyggingen i distriktene, er det nyttig å etablere noen hypoteser om hva som er situasjonen. Hypotesene kan hjelpe oss både å forstå hva utfordringene er, og etablere data som underbygger hvor utfordringene er reelle og hvor omfattende utfordringene er.

Nedenfor presenterer vi de hypotesene som har strukturert vår analyse. Hypotesene blir testet mot data i kapittel 3-5.

2.4.1 Hypoteser om tilgang på kreditt

Hvilke utfordringer står privatpersoner, utbyggere, kommuner og banker overfor mht. tilgang på kreditt til boligfinansiering i distriktene? Spørsmålet har gitt grunnlag for følgende hypoteser:

H1: Strengere egenkapitalkrav i distriktene enn i landet ellers

Sikkerhet for lån er normalt nødvendig for å få lån til en akseptabel rente. I tillegg avhenger tilgangen til kreditt delvis av sikkerheten låntakeren kan stille for

boliglån. Eksempelvis er dagens hovedregel at låntaker må kunne stille med minst 15 prosent av boligens verdi i egenkapital (se boliglånsforskriftens §5 i faktaboks under).

I situasjoner hvor låntakeren skal bygge nytt, vil det være viktig for långiver å vite sannsynligheten for at boligene kan selges til en pris som tilsvarer byggekostnaden eller mer. Hvis boligens annenhåndsverdi er lavere enn byggekostnaden, vil långiver måtte sikre seg på annen måte. Sikringen kan være kausjon fra andre enn låntakeren (eksempelvis foreldre).

Alternativt, til kausjon, kan kravet til egenkapital settes høyere enn hva som er vanlig (ut fra boliglånsforskriften), rentemarginen settes høyere enn ellers eller nedbetalingstiden settes kortere. Alle er tiltak bankene kan gjøre for å ta hensyn til at risikoen i låneprosjektet framstår som mer usikkert enn i andre markeder.

Hvorvidt det er strengere egenkapitalkrav i distriktene enn i landet ellers testes i kapittel 3.2.

H2: Svakere kjøpekraft i boligmarkedet for husholdninger i distriktene

Utviklingen i husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet, og forskjeller på tvers av regioner har fått stadig mer oppmerksomhet (eksempelvis «sykepleierindeksen»). Kjøpekraften måles gjerne som hvor stor andel av omsatte boliger en husholdning med en bestemt inntekt kan få finansiering til å kjøpe.

Husholdningenes kjøpekraft bestemmes først og fremst av husholdningens samlede inntekt, både gjennom boliglånsforskriftens krav til betjenings-evne og maksimal gjeldsgrad (se paragrafene i boliglånsforskriften i faktaboks). Med dagens rentenivå, er det boliglånsforskriftens tak på husholdningenes samlede gjeldsgrad som utgjør den reelle lånebeskrankningen; de aller fleste husholdningene

evner å betjene et høyere lån enn det lånebeløpet som tilsvarer fem ganger husholdningens årsinntekt (SØA, 2019).

Vi vet fra tidligere analyser, at for en gitt inntekt, varierer husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet på tvers av regioner (SØA, 2019). Dette skyldes hovedsakelig at boligprisene varierer på tvers av regioner, og for samme inntekt har en husholdning (åpenbart) høyest kjøpekraft der boligprisen er lavest. Vi vet også at husholdningenes inntekt varierer noe på tvers av kommuner.

Med lavere inntekt vil husholdningens låneevne være lavere, alt annet likt. Men, med lavere boligpriser trenger ikke kjøpekraften være svekket. Lavere inntekt vil imidlertid også kunne påvirke husholdningenes evne til å sette av midler til egenkapital.

Hvorvidt husholdningens inntekt er begrensende for boligkjøp i distriktene testes i kapittel 3.2 og 3.4.

H3: Kredittproblemet er størst der salgspris på brukte boliger er lavere enn byggekostnadene

Problemet med tilstrekkelig tilbud av kreditt til kjøp eller oppføring av nye boliger vil trolig være størst i kommuner (eller lokale boligmarkeder) hvor salgspris på brukte boliger er lavere enn byggekostnadene for tilsvarende boliger.

En stor forskjell mellom prisen på nyoppførte boliger, prisen på brukte boliger og historisk prisutvikling på de brukte boligene, kan også forsterke utfordringen knyttet til tilgang på egenkapital fra tidligere bolig som begrensende faktor for tilgang på kreditt. Forholdet mellom byggekostnader, pris på nye boliger og prisutvikling på brukte boliger er derfor sentralt for å forstå hvordan markeder med lav sentralitet kan skille seg fra andre.

Hvorvidt kredittproblemet er størst der salgspris på brukte boliger er lavere enn byggekostnadene drøftes i kapittel 3.2.3.

Faktaboks: Boliglånsforskriften

§3. Betjeningsevne

Finansforetaket skal beregne kundens evne til å betjene lånet basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold.

I vurderingen av kundens betjeningsevne skal finansforetaket legge inn en renteøkning på 5 prosentpoeng fra aktuelle rentenivået. (...). Dersom lånekunden ikke har tilstrekkelig midler til å dekke normale utgifter til livsopphold etter en slik renteøkning, skal lånet ikke innvilges.

§4. Gjeldsgrad

Lån skal ikke innvilges dersom kundens samlede gjeld overstiger fem ganger årsinntekt. Med årsinntekt menes her personinntekten slik den er definert i skatteloven, eventuelt alminnelig inntekt før minstefradrag og personfradrag. Skattefri inntekt kan likevel medregnes dersom inntekten er dokumenterbar og stabil over tid.

§5. Belåningsgrad

Nedbetalingslån med pant i bolig skal på innvilgestidspunktet ikke overstige 85 prosent av et forsvarlig verdigrunnlag for boligen, som ikke kan være høyere enn markedsverdi fastsatt ut fra en forsiktig vurdering.

(...)

Alle lån med pant i boligen skal tas med i beregningen av belåningsgrad, herunder fellesgjeld i borettslag og boligsameier.

§ 6. Tilleggssikkerhet mv.

Ved beregning av belåningsgrad etter § 5 kan boligens verdi suppleres med betryggende tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom, kausjon eller garanti.

(...)

§7. Avdrag

Ved lån som overstiger 60 prosent av boligens verdi, skal finansforetak kreve årlig nedbetaling som minst skal være 2,5 prosent av innvilget lån eller det avdragsbetalingen ville vært på et annuitetslån med 30 års nedbetalingstid hvis dette er lavere.

(...)

H4: Vanskelig kredittilgang svekker mulighetene til å utvikle større boligprosjekter

For bedrifter som skal oppføre boliger vil også faktorer som begrenser kjøperes tilgang på kreditt være sentral. Effektiv boligbygging forutsetter at prosjekter raskt kan oppnå en tilstrekkelig grad av forhåndssalg til at en bank vil yte byggelånsfinansiering til ferdigstillelse. Dersom det er begrensninger i kjøpeevnen til husholdningene i et lokalmarked, vil dette reflekteres i strengere krav fra banker på finansiering av byggeprosjekter og høyere binding av kapital for utbygger.

Når prosjektene møter begrensninger og høyere kostnader med finansiering, vil det være krevende å kunne produsere nye boliger til en pris det lokale markedet aksepterer. På samme måte vil det for den enkelte husholdning være krevende å sikre finansiering av bygging av egen bolig i tilfeller der den oppførte boligen ikke kan forventes å ha høyere verdi enn oppførings- og tomtekostnad ved ferdigstillelse, men snarere forventes å ha en verdi som gradvis faller ned mot bruktpriene i markedet etter hvert som tiden går fra ferdigstillelse.

Dersom tilgangen til kreditt i en kommune er vanskeligere enn i resten av landet, kan det påvirke hvilke boligprosjekter som faktisk realiseres. Eksempelvis kan det være krevende å utvikle større prosjekter i kommunenes sentrumsområder fordi prosjektene kan framstå som for risikofylte for en utbygger. Tomteprisen kan være relativt høy til kommunen å være, og prosjektet er avhengig av flere salg innenfor en kort tidsperiode. Det kan derfor tenkes at de boligene som realiseres primært blir på rimelige tomter mer tilfeldig spredt, bl.a. avhengig av familietilknytning mellom boligbygger og tomteselger eller nærhet til en virksomhet.

Dersom mangel på kreditt gir insentiver til tilfeldig spredning av boligbygging kan det være problematisk for kommuner som ønsker å utvikle sentrums-

områder (eller andre områder) for å styrke kommunens attraktivitet for tilflyttere. Det kan også være uheldig for aktører som ønsker å utvikle større prosjekter, gjerne i tråd med kommunens ønsker.

Hvorvidt boligutvikling er mer krevende i distriktene grunnet kredittmangel diskuteres i kapittel 3.5

2.4.2 Hypoteser om prisen på kreditt

Hvordan skiller prisen på kreditt til boligfinansiering og lånebetingelser i distriktene seg fra landet ellers, og for ulike aktører? Spørsmålet har gitt grunnlag for følgende hypoteser:

H5: Prisen på boligfinansiering er høyere i distriktskommuner

Demografiutvalget (NOU 2020: 15) peker på at byggekostnadene gjerne er høyere enn boligverdien i distriktene. Denne differansen mellom kostnad og verdi medfører en risiko som bidrar til at folk ikke får lån til boliginvesteringer, eller ikke ønsker å ta opp lån til boliginvesteringer i disse markedene.

Boligkjøp kan bli for risikabelt i små boligmarkeder, dersom det er usikkerhet knyttet til muligheten for å selge boligen til en pris som står i forhold til boligens verdi. Som konsekvens bidrar det til lav nybygging og mobilitet i markedet. Risikoen ved å bygge bolig kan også fortone seg som for høy, når byggekostnadene er høyere enn boligverdien.

Det har vært tematisert i media at lånekunder i distriktene kan oppleve å få dårligere rentebetingelser enn kunder i pressområder med stigende boligpriser. Renteradar.no gjennomførte en undersøkelse blant sine brukere i 2021 og utarbeidet et rentekart for boliglånskunder i Norge. De fant en klar tendens til at boliglånskunder i utkantkommunene er ta-

perne, mens boliglånskundene i de sentrale strøk er «vinnerne» med lavest boliglånsrente.⁷

Høyere risiko ved boligkjøp/boligbygging i distriktene og dårligere rentebetingelser blant boliglånskunder i utkantkommunene indikerer at prisforskjellene følger av sentralitet.

Hvorvidt prisen på boligfinansiering er høyere i distriktene testes i kapittel 4.1 og 4.2.

H6: Markedsmakt gir høyere rentemargin hos distriktsbanker

Rentemarginen er trolig størst i kommuner med liten konkurranse mellom banker.⁸ I kommuner hvor det er krevende å fastslå hva reell sikkerhet er, vil færre banker ta på seg kostnadene å vurdere det enkelte boligprosjektet.

Banker med tilhørighet i et bestemt distrikt kan likevel oppleve en forpliktelse til å gå inn i lokale boligprosjekter. Forpliktelsen kan forsterkes av at mange distriktsbanker er sparebanker, som er selveiere og med vedtektsforpliktelser om å finansiere lokale prosjekter. Slike banker vil ha en monopollignende rolle i sine distrikter. Dersom det er tilfelle, kan det tenkes at de beregner seg et «monopoltillegg» på rentemarginen. Rentemarginen forventes derfor høyere i distrikter med et monopollignende marked.

«Monopoltillegget» behøver ikke være stort, bl.a. fordi mange distriktsbanker i utgangspunktet har et stort behov for å låne ut innskuddsmidler (bankene må balansere innskudd og utlån). Alt annet likt tilsier store innskudd lavere marginer. Dersom sparebanker beregner seg en monopolprofitt, vil gunstige lån

særlig komme til låntakere utenfor de tynneste boligmarkedene.

Hvorvidt rentemarginene er høyere i distriktsbankene testes i kapittel 4.3.

2.4.3 Hypoteser om tap på boliglån

Er tapene på boliglån i distriktene høyere enn i landet ellers eller andre markeder, og hva er årsakene til tapene? Spørsmålet har gitt grunnlag for følgende hypotese:

H7: Det er relativt flere utlånstap i distriktene enn i landet ellers

En mulig grunn til at rentemarginen er høyere i distriktene kan være fordi tapene på boliglån i distriktene er høyere enn ellers i landet eller andre markeder.

Denne hypotesen drøftes i kapittel 5.

⁷ <https://www.nettavisen.no/okonomi/dis-se-kommunene-er-boliglansvin-nerne-og-tapere/s/12-95-3424100620>

⁸ Rentemarginen til banker er utlånsrenten fratrukket innskuddsrenten, og viser hvor mye en bank tjener på et utlån dersom hele utlånet er finansiert med innskudd.

3 Tilgang på kreditt i distriktskommuner

I dette kapittelet drøfter og tester vi våre hypoteser om tilgangen på kreditt i distriktskommuner (presenterert i kapittel 2.4.1). Vi starter med å analysere om husholdninger i distriktskommuner har utfordringer med å bygge opp tilstrekkelig egenkapital. Videre ser vi på husholdningenes gjeldsgrad og kjøpekraft i boligmarkedet i distriktene. Vi ser i dette kapittelet også på om boligutbyggere har tilstrekkelige lånemuligheter.

3.1 Innbyggere i distriktene opplever ikke et generelt låneproblem

En første tilnærming til om boligfinansiering er et problem i distriktene er å spørre innbyggerne om de opplever at det er vanskelig å få lån. Gjennom en spørreundersøkelse i et landsrepresentativt utvalg utført av Sentio i 2021, har BN Bank forespurt hvorvidt boliglånskunder opplever at de ville kunne øke sitt boliglån ved behov.

Tabell 3.1 Ville du kunne lånt mer på boligen ved behov?

	Ja	Nei	Vet ikke
Agder	56,5 %	34,8 %	8,7 %
Innlandet	61,3 %	32,3 %	6,5 %
Møre og Romsdal	57,6 %	24,2 %	18,2 %
Nordland	62,5 %	18,8 %	18,8 %
Oslo	73,0 %	22,2 %	4,8 %
Rogaland	78,8 %	15,2 %	6,1 %
Vestfold og Telemark	69,0 %	14,3 %	16,7 %
Troms og Finnmark	73,7 %	10,5 %	15,8 %
Trøndelag	68,4 %	21,1 %	10,5 %
Vestland	55,4 %	28,6 %	16,1 %
Viken	67,0 %	22,6 %	10,4 %

Kilde: Sentio AS for BN Bank 2021

Et landsrepresentativt utvalg gir ikke grunnlag for en entydig konklusjon om muligheten til å øke boliglånet for låntakere i distriktskommunene, men kan avdekke om det er generelle sammenhenger mellom sentralitet og opplevd tilgang på boliglån.

Det er stor spredning i svarene og det er ikke opplagt om det er lav belåningsgrad eller lokalisering i distriktene som begrenser boligeiernes lånemuligheter. Når vi analyserer svarene nærmere i undersøkelsen, finner vi imidlertid ingen signifikant sammenheng mellom sentralitet og opplevd kreditttilgang (jf. tabell 3.1).

Selv om husholdningenes opplevde lånemuligheter ikke varierer signifikant med sentralitet, er det like fullt flere forhold i distriktskommuner som kan tilsi at det det er vanskelig å finansiere boligkjøp.

3.2 Oppbygging av egenkapital i distriktene kan være krevende

Utlånsforskriften krever at boligkjøper må stille med minimum 15 prosent av kjøpesummen som egenkapital. Manglende evne til å stille med egenkapital kan derfor begrenser lånemulighetene. I mange distriktskommuner kan kombinasjonen av lave bruktboligpriser og relativt lav boligprisvekst vanskeliggjøre husholdningens mulighet til å bygge opp tilstrekkelig egenkapital.

Det har gjennomgående vært en langt svakere boligprisvekst i distriktskommunene, sammenliknet med andre kommuner. En lavere boligprisvekst over tid gir lavere oppbygging av egenkapital for boligeiere, og reflekteres også i en lavere evne til å kunne stille tilleggssikkerhet eller egenkapital for lån til eksempelvis barn, og til å kunne stille egenkapital tilstrekkelig for å kunne flytte til en mer kostbar bolig.

Egenkapitalmangel er også en større utfordring i kommuner der det er et betydelig sprang mellom gjennomsnittlig pris på brukte og nye boliger. Ved flytting til en ny, dyrere bolig må kjøper finansiere minstekrav til egenkapital for prisdifferansen mellom dagens bolig og ny bolig, samt kostnadene ved boligbyttet. Desto lavere verdi dagens bolig har relativt til den nye boligen, desto større blir dette gapet.

Manglende egenkapital opptjent i tidligere bolig, eller begrensninger i tilgang på egenkapital fra foreldre (for eksempel opptjent gjennom verdøkning i det samme lokalmarkedet) er derfor vesentlige forhold for å forstå hvordan kredittilgangen i markeder med lav sentralitet.

Prisene på nye boliger må nødvendigvis dekke byggekostnadene, som følger nasjonale råvarepriser og lønninger. Selv om tomtekostnadene i mange distrikter er relativt lave, er likevel prisene på brukte boliger i mange distrikter betydelig lavere enn på nye (NOU 2020: 15).

Prisforskjellen medfører at man ved oppføring av ny bolig (eller ved innflytting i en helt ny bolig) kan forvente at verdien faller «i det man setter nøkkelen i døra». Boligkjøperen må regne med en lavere prisutvikling relativt til boligmarkedet ellers etter hvert som den nye boligen konvergerer i pris med boliger i bruktmarkedet.

Kjøp av ny bolig i slike områder forutsetter derfor en langsiktighet hos kjøper. Store prisforskjeller mellom nytt og brukt gjør at det ikke er rasjonelt å opptre som en kortsiktig investor. Ofte omtales kortsiktige investorer i boligmarkedet som en utfordring, men samtidig kan de bidra til at byggeprosjekter raskt får tilstrekkelig forhåndssalg til at banker er villig til å ta restrisiko og finansiere byggeprosjektet gjennom et byggelån.

Usikkerheten om verdiutvikling, og forventet prisfall etter kjøp er også viktig for husholdninger som *planlegger* for bygging av nye eneboliger. Der tomter ikke er en knapphetsfaktor, kan det å bygge ny bolig etter egen plan og egne ønsker framstå som et attraktivt alternativ til å kjøpe en ny bolig oppført av andre. At markedsverdien er lavere enn bygge- og tomtekostnader, er et «tap» den som planlegger å bygge bolig må være villig til å risikere.

Samlet sett tilsier momentene over at når boligkjøperes lånemuligheter i mange distrikter er begrenset av verdien av bruktboligen, vil prisforskjellene mellom nye og brukte boliger medføre høyere krav til egenkapital enn ellers.

Faktaboks: Virkninger av prisforskjell mellom nybolig og bruktbolig i distriktene

Det er store forskjeller mellom kommuner i prisen på nye boliger relativt til bruktpreis. I distriktskommunene ligger bruktboligprisen på under 55 prosent av prisen på en ny bolig, mot et landsgjennomsnitt på 72 prosent, og et nivå på 83 prosent i Oslo og omegn. Selv om det er en preferanse for ny og nyere bolig framfor bruktbolig, så innebærer en betydelig prisforskjell et forventet verdifall på en ny bolig.

For en boliginvestor: Når det er lav likviditet i boligmarkedet og svingende etterspørsel med et lite antall kjøpere/selgere vil usikkerhet i salgsverdi på en bolig bli høyere enn for landsgjennomsnittet av kommuner. Salgstider er lengre, og dette gir sammen med usikkerhet i pris og salgbarhet lav attraktivitet i boliger som investeringsobjekt.

For en boligutvikler: Et utviklingsprosjekt vil typisk utgjøre en relativt større del av det samlede markedet i et lite marked enn i et stort. Færre boligkjøpere gjør at det tar lengre tid å få tilstrekkelig forhåndssalg til at et prosjekt kan igangsettes. Usikkerheten er større mht. salgspris, likviditet i markedet og om det finnes et marked for prosjektet.

For en bank: Banken må ta hensyn til usikkerhet i verdiutvikling for en ny bolig, samt større usikkerhet for at resterende boliger blir solgt hvis et prosjekt igangsettes uten forhåndssalg. For byggeprosjekter vil markedsverdi ved ferdigstillelse i mange tilfeller være lavere enn bygge- og tomtekostnad. Banken vil møte dette ved å stille høyere egenkapitalkrav, og i byggeprosjekter ved å være mindre fleksibel på å avvike krav til forhåndssalg av prosjekter.

For en forbruker: Der det i et lokalmarked ikke er knapphet på tomter for bygging vil en boligkjøper stå overfor et valg om å bygge selv, eller å kjøpe en nylig ferdigstilt bolig planlagt av andre. Bygging av ny enebolig innebærer en høy sannsynlighet for et tap ved salg, og et høyere krav til egenkapital enn for tilsvarende prosjekt i en mer sentral kommune.

3.2.1 Lavere spareevne i distriktene

Dersom mulige boligkjøpere har liten evne til å spare, blir tilgang på og oppbygging av egenkapital naturligvis vanskelig.

Intervju med kommuner, banker og utbyggere i distriktkommuner har synliggjort at enkelte mulige boligkjøpere i distriktkommune ikke har spart opp egenkapital som kreves for et boliglån. Flere respondenter trekker fram kravet til belåningsgrad i boliglånsforskriften som et hinder for boliginvesteringer. Bankene forteller at dette ofte gjelder kunder som det i utgangspunktet ikke ville vært noe problem å låne ut til.

Høye utgifter til leie av bolig gjør det ytterligere utfordrende å spare opp nok egenkapital, som gjør at man kan havne i en negativ spiral med begrenset mulighet til å spare opp midler. Utgifter til leie kan i flere tilfeller også være høyere enn utgiftene ville vært til boliglån, som man dessuten ville fått rentefradrag for.

Distriktkommunene vi har snakket er kommuner som har hatt betydelig arbeidsinnvandring fra Øst-Europa. Fordi mange av disse har kommet til Norge uten særlige oppsparte midler, og uten noen bolig å selge, har de ikke egenkapital til å finansiere bygging av ny bolig. De har derimot gode jobber og er betalingsdyktige. Intervjuobjektene forteller at disse menneskene i stedet for å bygge nytt, ofte ender opp med å kjøpe eldre boliger med stort rehabiliteringsbehov. Sluttsummen blir i mange tilfeller høyere etter slik rehabilitering, enn det ville blitt hvis man hadde bygd nytt. Også andre innbyggere enn arbeidsinnvandrere kan være i en situasjon uten tilstrekkelig egenkapital til å bygge eller kjøpe ny bolig.

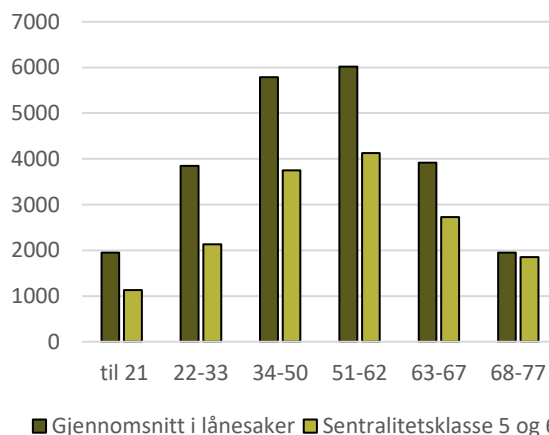
For å belyse omfanget av denne problemstillingen har vi sett nærmere på om husholdningenes spare-

evne i distriktkommuner skiller seg fra Norge ellers.

Vi har analysert forholdet mellom husholdningsutgifter og nettoinntekt for 19 300 lånesøknader i en regional og en nasjonal bank i perioden 2017-2020. Vi finner at det i distriktene er en betydelig lavere gjennomsnittlig spareevne etter lånekostnader, bilkostnader, andre spesielle utgifter og husholdnings- og individspesifikke utgifter for lånesøknader enn for alle lånesøknader (jf. figur 3.1).⁹

En av årsakene til avviket i spareevne er skattefrie leieinntekter (utleie av del av egen bolig). Slike inntekter tilsvarer mer enn ti prosent av nettoinntekt før skatt i 14 prosent av lånesøknadene i landet som helhet, mens tilsvarende andel for lånesøknader i distriktkommunene er kun 3 prosent.

Figur 3.1 Beregnet månedlig overskudd til sparing etter låne- og husholdningskostnader (vertikal akse). Aldersgruppe (horisontal akse). Avrundet median for hver gruppe. Gjennomsnitt 2017-2020.



Kilde: BN Bank

⁹ Utgifter er beregnet på bakgrunn av SIFOs standardbudsjett.

3.2.2 Lav inntekt gir mindre til egenkapital

Egenkapital i boligprosjekter vil variere med låntakernes muligheter til sparing, og behøver ikke være koblet til krav fra långiver. En kilde til sparemuligheter er at låntakeren selv eller dennes familie har hatt gode inntekter over tid.

Intervju med banker og utbyggere i distriktskommuner tyder som nevnt på at det er tilfeller av mulige boligkjøpere som ikke har tilstrekkelig oppspart egenkapital eller familie som kan bistå. De mulige boligkjøperne, som vanligvis har jobb, må da leie i stedet. Leieutgiftene vanskeliggjør sparing og dermed oppbygging av nødvendig egenkapital til boligkjøp.

Vi ønsker å undersøke om det er et større problem i distriktskommunene enn ellers i landet.

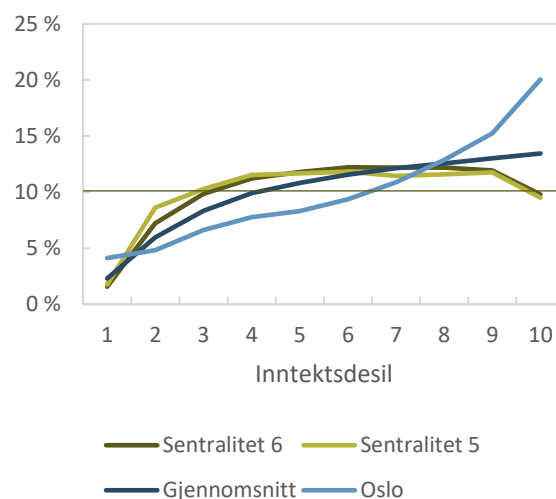
Dersom vi antar en sterk tilbøyelighet til å kjøpe egen bolig uavhengig av inntektsnivå, så kan utfordringer med å etablere seg i egen bolig gi forskjeller i andelen av husholdninger som eier bolig. Vi har delt husholdningene i ti deler etter inntekt (inntektsdesiler). Dersom andelen som eier bolig er lik i alle inntektsdesiler ville fordelingen av boligeiere per desil være ti prosent (rett strek i figur 3.2).

Utfordringer med å etablere seg i bolig ut fra inntektsnivå vil synliggjøres i figuren ved at en lavere andel boligeiere de nedre inntektsdesiler eier egen bolig. Her tar vi også utgangspunkt i ligningsdata fra 2019 bearbeidet av SSB.

Figur 3.2 viser at det er en underrepresentasjon av boligeiende husholdninger i de laveste inntektsdesilene. Vi ser imidlertid også at det gjennomgående er høyere boligeierandel i kommunene i sentralitetsklasse fem og seks enn for landsgjennomsnittet. Kobling av data for inntekt og boligeierskap tilsier derfor ikke at husholdninger med lav inn-

tekt har større problemer med å skaffe seg bolig i distriktskommuner enn i landet ellers.

Figur 3.2 Fordeling av boligeiere etter inntektsdesiler for husholdningene. 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå, ligningstall for 2019

Vi ser i tillegg tydelig indikasjon på at boligeierskap avhenger særlig sterkt av inntektsnivå i Oslo.

Figuren viser videre at det faktisk er noe lavere boligeierskap også for den høyeste inntektsdesilen i kommunene i sentralitetsklasse fem og seks. Intervju med representanter for banker, kommuner og utbyggere i distriktskommuner indikerer at det kan skyldes et annet fenomen, nemlig mangel på egnede boliger. Flere distriktskommuner rekrutterer høyt-lønnede til ulike stillinger i kommunen og privat næringsliv. Ofte vil disse personene arbeide i kommunene en periode og velger da å leie. Det er heller ikke uvanlig med ukependling for ulike eksperter. Det kan tenkes at flere heller ville eie egen bolig, eventuelt med egen familie også boende, om risikoen ved boligbygging var mindre, jf. drøftingen av

risikoen ved å kjøpe ny bolig ovenfor.¹⁰ Vi kommer tilbake til denne problemstillingen også i kapittel 6. Problemet er like fullt et annet enn at inntektene er for lav til å bygge opp egenkapital for boligkjøp.

3.2.3 Førstegangskjøpere i distriktene er yngre enn i sentrale strøk

Dersom mangel på egenkapital var avgjørende for etablering i boligmarkedet skulle vi forvente at etablering i mindre sentrale fylker forutsatte lengre sparetid og høyere alder. Forskjellen kan imidlertid henge sammen med andre forhold som eksempelvis forskjeller i tidspunkt for etablering av husholdning, forskjeller i studieløp og prisenivå.

Data for alder på førstegangskjøpere tyder ikke på at problemet med tilgang til lån og egenkapital hemmer boligkjøp i distriktene mer enn i andre deler av landet. Gjennomsnittlig alder på førstegangskjøpere er lavere i fylker som gjennomgående har lavere sentralitet, enn i de fylkene som er dominert av områder med høy sentralitet, se figur 3.3.

3.3 Høyere gjeldsgrad i distriktene

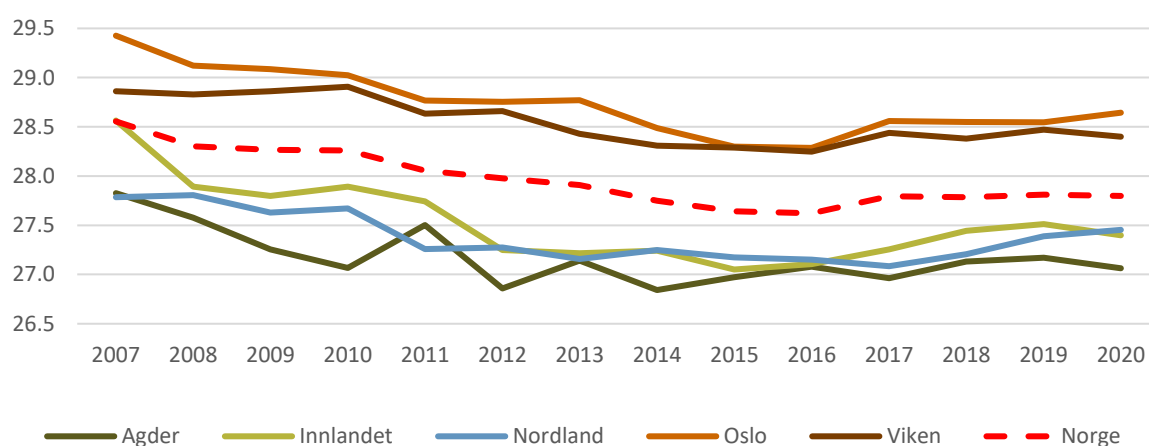
En boligeier som skal bytte bolig, må ha en belåning (gjeld som andel av boligens verdi) som er lav nok til at overskuddet etter salg av nåværende bolig, fratrasket salgs- og kjøpsomkostninger, kan dekke egenkapitalkravet på 15 prosent for den nye boligen.

Utfordringen er større ved kjøp av nybygget bolig, siden det nominelle egenkapitalkravet da utgjør langt mer enn 15 prosent av boligens markedsverdi etter at nøkkelen er satt i døren.

Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2021 viser at det er en tydelig forskjell i hvilke faktorer som begrenser muligheten for opplåning i markedet i og utenfor Oslo.

Analysen Finanstilsynet utførte av regional fordeling viser at det er et samsvar mellom grad av sentralitet i ulike fylker, belåningsgrad og gjeldsgrad. Som figur 3.4 viser så har nye boliglånskunder utenfor

Figur 3.3 Utvikling i gjennomsnittsalder for førstegangskjøpere i utvalgte fylker. 2007-2020

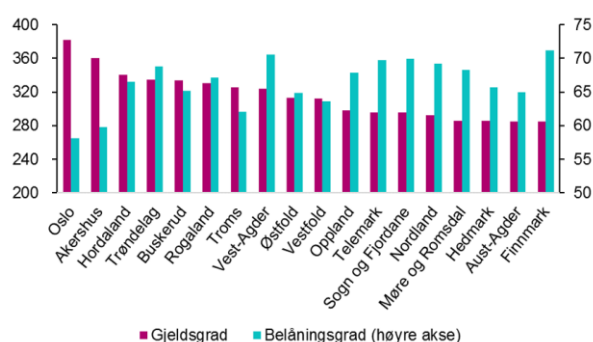


Kilder: NEF og Ambita

¹⁰ Denne problemstillingen er også drøftet i SØA (2020).

Oslo en lavere gjeldsbelastning i forhold til inntekt (gjeldsgrad) målt i prosent av husholdningsinntekt, og en høyere belåning av boligverdi (belåningsgrad).

Figur 3.4 Gjeldsgrad og belåningsgrad for nye lån med pant i bolig. 2018



Kilde: Finanstilsynets boliglansundersøkelse 2018

Når belåningsgraden er høy, tilsier det at utfordringene i mange distrikter er at lånemulighetene begrenses av reglene for maksimale lån i forhold til boligens verdi. For lånekunder i Osloregionen er det reglene for som begrenser maksimal lånestørrelse i forhold til inntekt som er viktigst for de fleste.

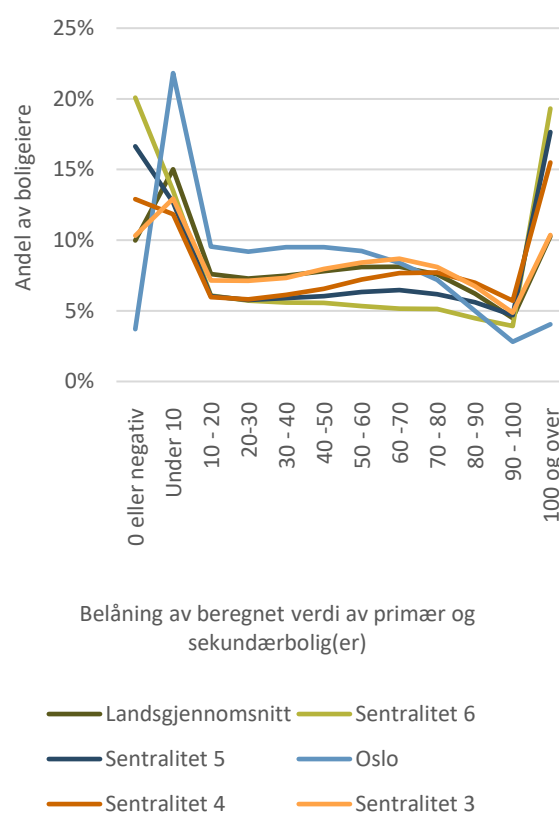
Høy belåningsgrad kan både begrense muligheten for boligbytte og muligheten for å bistå barn med kausjon til å etablere seg i boligmarkedet i distriktene.

Vi finner igjen det samme mønsteret når vi studerer mikrodata. Vi har undersøkt egenkapitalsituasjonen og belåningen i kommunene i sentralitetsklasse fem og seks med utgangspunkt i ligningsdata for 2019, og basert på skatteetatens beregning av verdi av primær- og sekundærbolig opp mot pantesikret gjeld fordelt husholdningene i ulike belåningsgrupper. Analysen er oppsummert i Figur 3.5.

Analysen viser at det er en betydelig høyere andel av husholdninger i kommuner i sentralitetsklasse fem og seks som har en belåning over 80 prosent

av anslått boligverdi sammenlignet med landsgjennomsnittet og kommuner med høy sentralitet. Husholdninger med over 80 prosent av anslått boligverdi kan møte utfordringer med å dekke egenkapitalkrav på 15 prosent av kjøpesum av en ny bolig etter at de har dekket salgs- og kjøpsomkostninger.

Figur 3.5 Fordeling av husholdninger etter beregnet belåning av verdi på primær- og sekundærbolig. 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Ligningsdata 2019

Når vi sammenligner gjeldsgrader og oppbygging av egenkapital må vi hensynta at marginal gjeldsbetjeningsevne stiger med inntektsnivå. Det samme gjør marginal sparerate. Det faktum at inntektsnivå er lavere i kommuner i sentralitetsklasse fem og seks enn landsgjennomsnittet bidrar følgelig til at husholdninger i disse kommunene i gjennomsnitt har lavere evne til å betjene lån, og også lavere evne til å spare opp egenkapital.

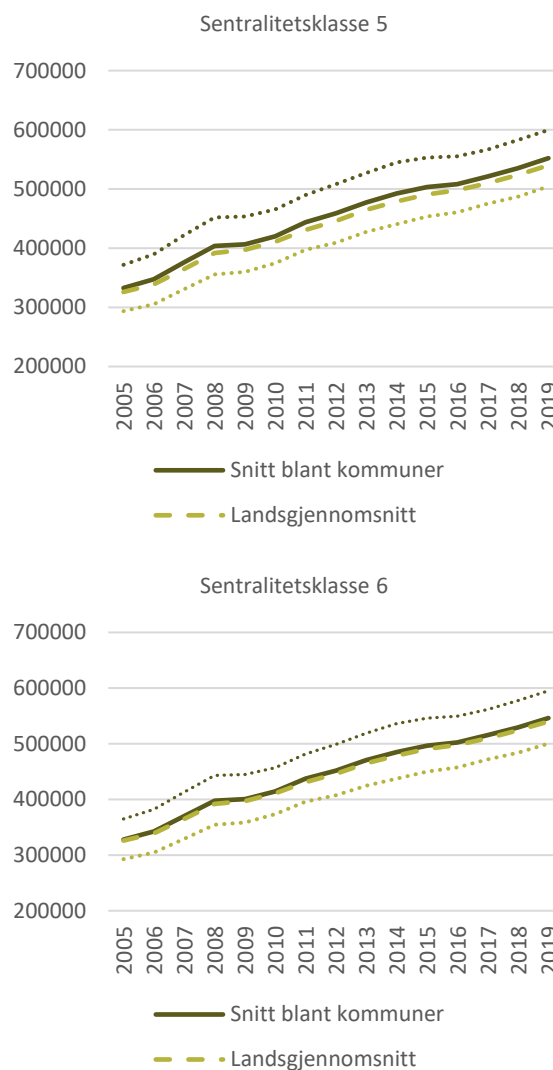
3.4 Lavere kjøpekraft i distriktene enn i sentralstrøk

Husholdningsinntekt etter skatt varierer lite mellom husholdninger i distriktene og landsgjennomsnittet (jf. figur 3.6). Dette vil i kombinasjon med lavere boligpriser og dermed lavere finansieringsbehov knyttet til kjøp og/eller leie av bolig i distriktene isolert sett indikere at husholdningene der har relativt god evne til å betjene lån for boligkjøp i det lokale markedet.

Det er imidlertid variasjon i husholdningsinntekt mellom kommunene i sentralitetsklassene og det er variasjon mellom husholdninger innad i den enkelte kommune. Typisk vil distriktskommuner med oppgang i næringsliv og befolkningsframgang ha høyere inntektsnivå og mer inntektsspredning enn kommuner befolkningsnedgang. Data for inntektsspredning tyder imidlertid på at inntektsulikheten er mindre i distriktskommuner enn i sentrale strøk.¹¹ Relativ mindre inntektsforskjeller innad i de fleste distriktskommuner enn i større byer underbygger at husholdninger i distrikter med lave boligpriser har relativ god evne til å betjene lån.

Evnen til å kjøpe vil imidlertid avhenge av flere forhold enn betjeningsevne alene. Vi kan definere en husholdnings kjøpekraft som den maksimale sum den kan betale for en bolig, inkludert husholdningens frie egenkapital, egenkapital i bolig og lånebetjeningsevne beregnet ut fra ligningsinformasjon, lønnsinformasjon og utgifter på tidspunktet for en lånesøknad.

Figur 3.6 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt for kommuner i hhv. sentralitetsklasse 5 og 6 for inntektsnivået i kommunene og gjennomsnitt for Norge. Konfidensintervall for inntektsnivået distriktene markeres med prikkete linjer. 2005-2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå

¹¹ Se f.eks. data for inntektsforskjeller per kommune [her](#).

Vi har beregnet husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet for ulike aldersgrupper i norske kommuner. Aldersgruppene er kategorisert etter eldste låntaker i husholdningen. Kjøpekraftanalysen benytter også et datasett med lånesøknader om boligkjøp og refinansiering fra en nasjonal bank.

Kjøpekraftanalysen er representativ for forskjeller i søkermasse for boliglån, og inkluderer ikke data fra de som ikke omsøker lån. Analysen får dermed en skjevhet, men er likevel egnet til å synliggjøre forskjeller mellom regioner

Data viser at det er en betydelig lavere andel lånesøkere i alle de ulike aldersgruppene i sentralitetsklasse fem og seks enn i Oslo som har kjøpekraft som gir mulighet til kjøp av dyre boliger, jf. Figur 3.7.

Videre ser vi at det er et økende gap mellom aldersgruppene med økt alder. Det skyldes forskjeller i opptjent egenkapital, hvor egenkapital i altoverveiende grad stammer fra økt verdi på bolig.

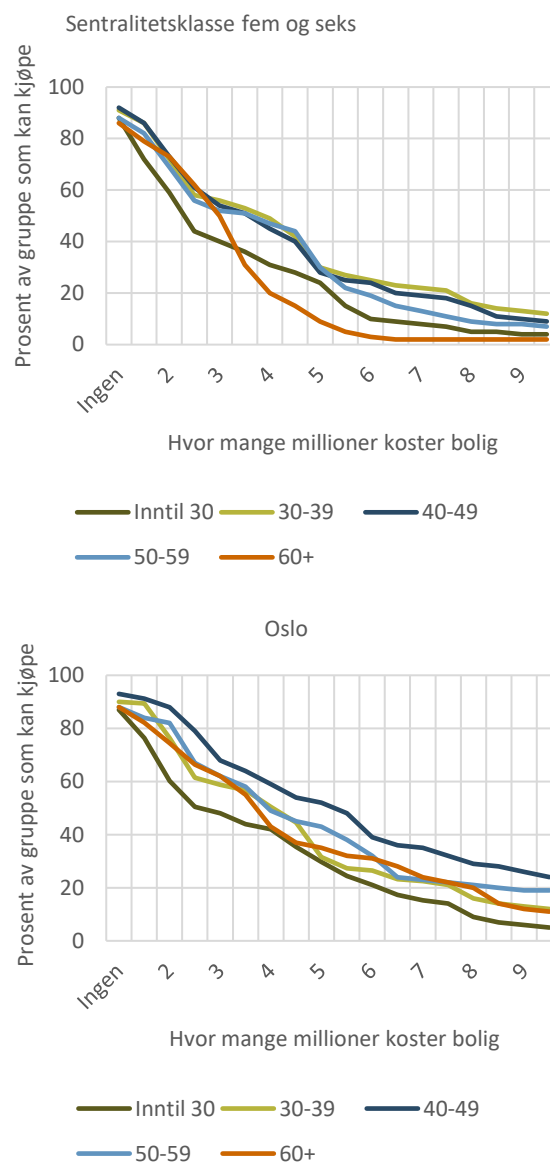
Aldersgruppen 60+ illustrerer særlig godt hvor stort utslag oppbygging av boligformue gir i mulighet til å finansiere et boligkjøp: 38 prosent av husholdninger i denne aldersgruppen i Oslo kan kjøpe en bolig til over fire millioner, mens tilsvarende andel i sentralitetsklasse fem og seks er på 18 prosent.

Økende forskjeller i kjøpekraft med økt alder gir seg også utslag i foreldres evne til å bistå barna med å etablere seg i boligmarkedet.

Ulike muligheter til å tjene opp egenkapital fra prisøkning på egen bolig vil over tid forsterke forskjellene mellom husholdninger i mulighetene til å ta del i boligmarkedet. Husholdninger i distriktskommuner med lav prisvekst kommer da uheldig ut med lavere oppbygging av formue gjennom boligprisvekst. Dette kan utgjøre et større hinder for førstegangs-kjøpere og ved boligbytter enn fordelen oppnådd

gjennom lavere nominelle boligpriser. Trolig vil også lav historisk prisvekst i boligmarkedet kunne bidra til at boligkjøp framstår som mindre attraktivt for tilflyttere.

Figur 3.7 Kjøpekraft for ulike aldersgrupper i sentralitetsklasse fem og seks sammenlignet med i Oslo. Andel vertikal akse. Millioner kroner horisontal akse



Kilde: BN Bank

3.5 Utviklere av byggeprosjekter har god tilgang på kreditt

En faktor som gjør det mer krevende å utvikle byggeprosjekter i distriktene er at det er få eller ingen kjøpere som investerer med tanke på videre-
salg eller sekundærbolig. I praksis må boligutviklere dermed nøye seg med kjøpere som planlegger å beholde boligen en god stund.

Utviklingen av byggeprosjekter i distriktene blir ytterligere krevende dersom boligutviklere opplever manglende lånemuligheter i distriktene, jf. hypotese 4 i kapittel 2.

Dersom utviklere av byggeprosjekter i distriktskommuner har dårlig tilgang på kreditt, er det nærliggende å tenke at det materialiserer seg i lavere gjeldsandel enn bransjeaktører i resten av Norge.

For å undersøke dette har vi benyttet SØAs regnskapsdatabase (se omtale i kapittel 1.3) til å sammenligne gjeldsandelen til foretak som utvikler byggeprosjekter i distriktskommuner med foretak i samme næring i resten av Norge.¹²

Vi har sammenlignet foretakene etter både sentralitet og kommunescore, og utelatt foretak med mer enn 50 ansatte for å unngå store foretak med aktivitet utenfor kommunen/regionen de er registrert i. Videre har vi utelatt foretak som inngår i konsern, for å utelate konserninterne lånemuligheter.

Resultatene viser ingen tegn til lavere gjeldsandel blant foretakene i distriktskommuner, snarere tvert imot, jf. tabell 3.2. Vi kan dermed ikke konkludere med at utviklere av boligprosjekter i distriktskommu-

ner har dårligere tilgang på kreditt enn sammenlignbare foretak i resten av landet.

Tabell 3.2 Gjeldsandel hos utviklere av byggeprosjekter, etter geografisk plassering

	Distriktskommuner	Norge ellers
2015	64 %	65 %
2016	69 %	64 %
2017	65 %	66 %
2018	65 %	65 %
2019	67 %	63 %
2020	65 %	57 %

Note: SN 2007 NACE 41.1 Utvikling av byggeprosjekter
Kilde: SØA

Det kan også være interessant å se på forskjeller mellom distriktene og sentrale strøk når det gjelder antall kreditorer og hvor kreditorene befinner seg. Har for eksempel utviklere i distriktene flere eller færre kreditorer enn i resten av landet, og er distriktsbankene mer brukt enn de som ligger i byene?

I regnskapsdatabasen har vi muligheten til å studere omfanget av og innretningen på pant i selskapene. Det vil si at vi har informasjon om hvilke kreditorer som har pant i selskapet, størrelsen på pantet, samt type pant (eksempelvis pant i driftsløsøre eller varelager eller leasingavtaler). Vi benytter her informasjon om pant til å se på antall kreditorer per foretak og største kreditors beliggenhet.

Blant utviklere av byggeprosjekter i distriktskommuner er det 0,32 kreditorer per foretak i gjennomsnitt de siste fire årene, eller 1,37 kreditorer per foretak som er registrert med kreditor. Blant utviklere i resten av landet er det 0,19 kreditorer per foretak, eller 1,41 kreditorer per foretak som er registrert med

¹² Gjeldsandel er gjeld som andel av aktiva/eiendeler.
Næringskode: SN 2007 NACE 41.1 Utvikling av byggeprosjekter

kreditor. Altså er det liten forskjell mellom distrikt og by i antall kreditorer per utvikler.

Ved en inndeling av utviklere etter kommunescore-gruppering av kommunebeliggenhet ser vi at forskjellen i antall kreditorer i stor grad skyldes utviklere i de aller «dårligste» boligmarkedene, mens forskjellen er liten mellom de i de meste sentrale strøkene og de i de «nest minst likvide» boligmarkedene (ut ifra en seksdeling av kommuner i henhold til kommunescore).

Dersom vi fokuserer på største kreditors beliggenhet, ser vi at blant boligutviklere i distriktene er andelen lavere i de mest sentrale kommunene, og høyere i de minst sentrale enn for utviklere i resten av landet. Altså er distriktbankene viktigere kreditorer for utviklere i distriktene enn de store nasjonale bankene er. Samtidig er bankene i sentrale strøk viktigst for begge kategoriene av utviklere.

Dersom vi deler utviklerne inn i en finere geografisk kategorisering, som beskriver hvor godt boligmarkedet i kommunen er, styrkes resultatet om at utviklerne i stor grad søker eller får tilbud fra lokale banker.

Skjevheten som framgår av tabell 3.3 er i tråd med en hypotese om at låntakere søker långivere som har best forutsetninger for å forstå dem (minimere asymmetrisk informasjon). Samtidig er forskjellene små, slik at det ikke ser ut som boligutviklere i distriktskommuner har et omfattende problem med å finne långivere i sentrale strøk.

Imidlertid viser analysen i avsnitt 4.1.2 at konkurranse situasjonen blant bankene i distriktskommuner gir distriktbanker potensial for å utøve markeds makt i sine nærområder. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Tabell 3.3 Største kreditors beliggenhet (rad) for utviklere av byggeprosjekter, etter utviklernes geografiske plassering (kolonne). Gjennomsnitt siste fire år.

	Distrikts-kommuner	Norge ellers
Andel kreditorer i sentralitets-klasse 1	20 %	38 %
Andel kreditorer i sentralitets-klasse 2	36 %	34 %
Andel kreditorer i sentralitets-klasse 3	4 %	11 %
Andel kreditorer i sentralitets-klasse 4	9 %	12 %
Andel kreditorer i sentralitets-klasse 5	20 %	3 %
Andel kreditorer i sentralitets-klasse 6	11 %	2 %

Note: SN 2007 NACE 41.1 Utvikling av byggeprosjekter
Kilde: SØA

4 Prisen på kreditt i distriktskommuner

I dette kapitlet undersøker vi om prisen på lån i distriktene er høyere enn i sentrale strøk. Vi analyserer rentekostnader for husholdninger og boligutviklere, før vi ser på om det er forskjeller i bankenes lønnsomhet i distriktskommuner og landet ellers.

4.1 Er prisen på boligfinansiering høyere i distriktene?

Et sentralt spørsmål i dette prosjektet er om prisen på lån er høyere i distriktene enn i resten av landet. I så fall er det grunn til å spørre om hvorfor. I første del av dette kapitlet svarer vi på dette ved å analysere prising av boliglån.

Det kan imidlertid være flere årsaker til forskjeller i pris på lån. Vi undersøker derfor i hvilken grad sentralitet påvirker prisen på lån, og i hvilken grad disse prisforskjellene har andre forklaringsårsaker. Vi ser deretter på alternative mål for sentralitet, og hvorvidt disse alternative målene påvirker funnene i vår analyse.

Det kan også tenkes at banker i distriktene har en sterk markedsposisjon som de utnytter til å ha høyere rentemargin enn om konkurransen mellom bankene var hardere.

I andre del av dette kapitlet undersøker vi hvorvidt det er lav konkurranse mellom banker i distriktskommunene sammenlignet med øvrige kommuner i Norge, og hvorvidt dette er et forhold som har endret seg over tid.

4.1.1 Høyere rente i distriktene, men ikke når vi korrigerer for forklaringsfaktorer

I analysen av pris på boliglån har vi tatt utgangspunkt i et datasett med 13 080 lånekunder som har mottatt konkurrerende tilbud fra banker i en periode på ti år fra 2007 til 2017, se Reite m.fl. (2021).

Når vi inkluderer både prisen kundene hadde i banken de var kunder i og innsamlede konkurrerende priser inkluderer datasettet totalt 26 160 priser på lån for kunder, der sentralitet, kunderisiko, belåning, alder, kjønn, størrelse på lån og hvorvidt lånet er ytt i et bankkontor eller på en digital flate. Videre inneholder datasettet informasjon om hvorvidt bankene har gitt nye konkurrerende tilbud til de samme kundene i forbindelse med et bankbytte.

Både i kontrolldatasettet og i vårt hoveddatasett observerer vi en signifikant prisforskjell mellom lånekunder i sentralitetsklasse fem og seks, og andre lånekunder på 0,43 prosentpoeng (med et standardavvik på 0,19).

Samtidig er verken kunder, risiko eller lånesammensetning lik i distriktskommunene og i det landsrepresentative utvalget. Vi observerer både et høyere mislighold av lån, svakere likviditet, høyere belåning og mindre lånestørrelse i distriktene. Med bakgrunn i dette har vi gjennomført en analyse av hvilke faktorer som har signifikant påvirkning på prisen på boliglån.

Flere faktorer kan drive prisforskjeller mellom lån. Et lån vil medføre faste kostnader i banken, og fordelt på et lavere lånebeløp kan dette gi seg utslag i en høyere pris på mindre lånebeløp. Videre kan det være lavere prissensitivitet for kunder med små lån siden forskjeller i effektiv rente på lånene utgjør mindre forskjeller i kroner for den enkelte kunde. Banken vil også søke å få dekket kundespesifikk risiko knyttet til låntakernes betalingsvilje og kostnader knyttet til betjening i form av for eksempel rådgiving og kontorer.

Banken vil også kunne utnytte at en kunde med et lengre kundeforhold er mer lojal mot banken og har en merbetalingsvilje som følge av dette.

Tabell 4.1 viser at det ikke er signifikante forskjeller mellom lånerenten kundene har i dagens bank og konkurrerende tilbud når vi tar hensyn til:

- antall år kunden har vært kunde i banken
- kundens misligholdssannsynlighet
- belåning

Vår konklusjon er derfor at de viktigste driverne for prisforskjeller er nettopp antall kundeår, misligholdssannsynlighet og belåning.

En årsak til at vi finner høyere boliglånsrente i distriktene er altså demografiske forhold og høyere observert kundersisiko ved boliglån i kommunene med

lavere sentralitet, se Reit m.fl. (2021). Også relativt høyere kundelojalitet bidrar i samme retning. Når vi korrejerer for disse forholdene blir altså forskjellene borte.

Ser vi på sammenhenger og drivere så vil høy kundelojalitet i distriktene påvirke hyppighet i refinansiering og medvirke til lavere vilje fra konkurrerende banker til å tilby finansiering.

Vi undersøker i avsnitt 4.1.2 nedenfor forskjeller mellom de ulike aktørenes vilje til å konkurrere i enkelte markeder. Vi har kategorisert banker etter om de tilhører nasjonale aktører, regionale aktører eller lokale sparebanker, og har supplert analysen av

Tabell 4.1 Analyse av prisforskjell mellom konkurrerende tilbud og prisen kunden har i dagens bank

	Lån med rådgiver	Digitale lån	Unge kunder
Antall år i banken	0.8064*** (0.1100)	0.6555*** (0.2205)	0.5597 (0.3438)
Rådgiver		0.8796 (1.2628)	-3.1231 (2.5234)
Kundens risiko	0.5249*** (0.0417)	3.1202*** (0.2203)	1.8850*** (0.4903)
Belåning	-0.0694*** (0.0146)	-0.0358 (0.0253)	-0.4420*** (0.0609)
Sentralitet(log)	-0.0360 (0.2835)	0.5487 (1.9689)	0.8225 (0.9113)
Lånestørrelse	-0.6882*** (0.2539)	-0.6440 (0.4349)	4.1444*** (1.0494)
Mann	-1.8066*** (0.6799)	-1.4601 (1.1695)	-5.5958** (2.8048)
Log Alder	0.2134*** (0.0161)	0.2143*** (0.0276)	
Siste lån digitalt?			-6.2820* (3.8035)
Gjennomsnitt	27 512	28 480	30 167
R ²	0.4270	0.2124	0.1028
Kontroll for tid	Ja	Ja	Ja
N	7204	2208	1093

Signifikansnivå: * p<0.1, **p<0.05\$, ***p<0.01

pris og prisforskjeller i tabell 4.1 med en analyse av i hvilken grad det er forskjeller på de konkurrerende tilbudene, og aktørene som tilbyr dem. Denne analysen viser at det er en lavere andel tilbud fra nasjonale og digitale banker i distriktskommunene sammenlignet med i sentralitetsklasse en og to, men at det også er innslag av tilbud fra slike aktører i de konkurrerende tilbudene i distriktskommunene. Forskjellene mellom sentralitetsklasse fire og sentralitetsklasse fem og seks er derimot ikke signifikant.

4.1.2 Konkurransesituasjon og prisen på boligfinansiering

Lav konkurranse om lånekunder i distriktene kan være et problem, selv om analysen foran tyder på at prisen boliglån ikke er signifikant høyere i distriktene enn i sentrale strøk. Det kan for eksempel hende at boliglån kunne vært priset (enda) lavere om konkurransen blir sterkere. Vi spør derfor her om hvordan bankkonkurransen er i distriktene.

I undersøkelsen av hvordan konkurransesituasjonen er i ulike kommuner har vi tatt utgangspunkt i hvilke banker som har tinglyst pant i boligeiendom i de ulike kommunene. Siden analysen tar utgangspunkt i tilgang til og pris på boligfinansiering, er fordeling av pantsettelser et relevant mål.

Et utbredt mål på konkurranse i et marked er Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI). I mange sammenhenger benyttes indeksen ved å summere over et lite antall markedsaktører, men for analyser av bankmarkedet er det viktig å ta utgangspunkt i et komplett sett av markedsaktører (Krivka, 2016).

Datasettet vi benytter er satt sammen av et utvalg distriktskommuner og sammenligningskommuner

med høyere sentralitet i samme region. Det er benyttet data fra 2010 til 2018, og i utvalget har vi sett på forskjeller mellom kommuner som i perioden har hatt nedleggelser av bankkontor fra en nasjonal eller regional aktør, og kommuner som ikke har hatt en slik kontornedleggelse, se Reit m.fl. (2018).

Tabell 4.2 Herfindahl-Hirschman-indeks for kommuner i sentralitetsklasse 1, 3, 5 og 6

	HHI	Standardavvik	Kategori
Sentralitetsklasse 1	1630	430	Lav markeds-konsentrasjon
Sentralitetsklasse 3	2340	450	Moderat markeds-konsentrasjon
Sentralitetsklasse 5 og 6	3550	680	Høy markeds-konsentrasjon

Vi finner fra Tabell 4.2 at det er en betydelig forskjell i konsentrasjonen av bankaktører i distriktskommuner sammenlignet med kommuner i sentralitetsklasse 1 og 3.¹³ En HHI-indeks på mellom 1 500 og 2 500 defineres gjerne som moderat konsentrert, og vi ser at kommuner i sentralitetsklasse 3 faller innenfor denne kategorien.

Vi observerer at det typisk er lokale sparebanker eller regionale sparebanker som dominerer i distriktskommunene.

I grunnlagsdata observerte vi også en over tid. Fram til 2014 var det stabile forskjeller i markeds-konsentrasjon, men deretter økte forskjellene mellom kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 og øvrige kommuner. Det var i perioden 2014-2016 en betydelig sentralisering av kontorstruktur i flere nasjonale banker hvor de la ned kontorer i distriktskommuner,

¹³ Forskjellen er signifikant på fem prosent konfidensnivå.

se Reite m.fl. (2018). Vilje til å konkurrere i et marked i distriktskommuner kan avhenge av lokal tilstedeværelse i et nærliggende marked, og kontornedleggelsene kan ha bidratt til økningen i markedskonsentrasjon i kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 som vi observerer etter 2014.

Kvantitative analyser finner altså en indikasjon på markedskonsentrasjon, som både kan gi grunnlag for å utnytte markedsrett til å hente ut mermarginer, men som ikke minst kan være relevant med tanke på risikovilje, se for eksempel. Jiménez (2013).

Funn fra intervjuene indikerer derimot ikke utnyttelse av markedsrett. Sparebankene forteller om økt konkurranse fra bankene i sentrale strøk, med et konkurransebilde som er endret bl.a. som følge av digitaliseringen. Organisasjonsavtaler hos sentrale banker (som medlemsfordeler for boliglån i fagforeninger) er utfordrende å konkurrere mot.

Bankene erfarer økt press på marginene, og erkjenner at man tidligere kunne ta høyere marginer når det var mindre konkurranse mellom bankene. Høyere marginer i distriktene forklares ved at det ofte er flere eldre boliger i distriktene og flere små lån. Gjennomsnittsstørrelsen på lånet ute i bygdene er vesentlig lavere enn gjennomsnittslånet i en by, fordi boligprisene er lavere.

Respondentene opplever derfor at de sentrale bankene er vel så store konkurrenter som fysisk tilstedeværende lokalbanker, og spesielt om store lån på rundt 4-5 mill. kroner. Slike lån er det færre av i distriktene. Intervjuene tyder på at årsakene til at større banker trapper ned tilstedeværelse i enkelte distrik-

ter primært skyldes at markedene frastår som lite attraktive for dem.

I vår gjennomgang har vi så langt funnet støtte for et svakere fungerende marked for boligfinansiering i distriktskommunene enn i landet ellers, men samtidig også at forskjellene i pris på boliglån i disse kommunene reflekterer at det er høyere risiko med kundene, høyere lojalitet hos kundene og høyere alder på boliglånskundene. Sentralitet er altså ikke i seg selv en signifikant faktor, og det er ikke støtte for at bankene i slike markeder utnytter sin markedsrett.

4.2 Er lånekostnadene høyere for boligutviklere i distriktene?

Byggekostnader, utenom kjøp av tomt, er i stor grad like i hele landet. En mulig forklaring på boligmangel i distriktskommuner er at *utviklere* opplever høyere pris på kreditt der enn i mer sentrale deler av landet. Dette ville i så fall isolert sett føre til dårligere prosjektlønnsomhet, som kan resultere i mangelfull boligbygging.

Dersom utviklere av byggeprosjekter i distriktskommuner opplever høyere pris på kreditt, er det nærliggende å tenke at de har høyere finanskostnader som andel av gjelda enn bransjeaktører i resten av Norge.

For å undersøke dette har vi benyttet SØAs regnskapsdatabase til å sammenligne finanskostnadene til foretak som utvikler byggeprosjekter i distriktskommuner med foretak i samme næring i resten av Norge.¹⁴ Vi har sammenlignet foretakene etter både sentralitet og kommunescore, og utelatt foretak med

¹⁴ Gjeldsandel er gjeld som andel av aktiva/eiendeler.
Næringskode: SN 2007 NACE 41.1 Utvikling av byggeprosjekter

mer enn 50 ansatte, for å unngå store foretak med aktivitet utenfor kommunen/regionen de er registrert i. Videre har vi utelatt foretak som inngår i konsern, for å utelate konserninterne lånemuligheter.

Resultatene viser ingen klare tegn til høyere finanskostnader som andel av gjelda blant foretakene i distriktskommuner, jf. Tabell 4.3 Tabell 3.2.¹⁵ Vi kan dermed ikke konkludere med at utviklere av boligprosjekter i distriktskommuner møter høyere pris på kreditt enn sammenlignbare foretak i resten av landet.

Tabell 4.3 Finanskostnader som andel av gjeld blant utviklere av byggeprosjekter, etter geografisk plassering

	Distriktskommuner	Norge ellers
2015	0.024	0.033
2016	0.034	0.033
2017	0.036	0.028
2018	0.037	0.032
2019	0.030	0.034
2020	0.029	0.034

Note: SN 2007 NACE 41.1 Utvikling av byggeprosjekter
Kilde: SØA

4.3 Er bankenes lønnsomhet ulik i by og distrikt?

Dersom prisen på kreditt var høyere i distriktskommuner, er det nærliggende å tenke at ville blitt reflektert i bankenes lønnsomhet i distriktene. For å undersøke dette har vi sammenlignet banker med boliglån etter geografisk plassering, der vi måler lønnsomhet som egenkapitalavkastning og ved bruk av SØAs regnskapsdatabase.¹⁶ Vi har sam-

menlignet bankene etter både sentralitet og kommunescore.¹⁷

Lønnsomhetene i distriktsbankene er noe lavere enn for bankene i resten av landet, jf. Tabell 4.4. Data for bankenes lønnsomhet underbygger dermed ikke at prisen på kreditt er høyere i distriktskommuner.

Tabell 4.4 Egenkapitalavkastning i banker, etter geografisk plassering

	Distriktskommuner	Norge ellers
2015	6,8 %	11,2 %
2016	12,1 %	14,5 %
2017	11,1 %	16,2 %
2018	10,9 %	16,4 %
2019	11,9 %	12,4 %
2020	8,7 %	11,3 %

Kilde: SØA

Vi mener likevel ikke at lavere lønnsomhet i bankene i distriktskommunene er et resultat av at prisen på kreditt er lavere i distriktene. De svakere resultatene kan f.eks. forklares av størrelsesulemper eller høyere tap på boliglån i distriktskommunene enn i resten av landet, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel. En annen forklaring kan være at de store bankene (som holder til i byene) har et større innslag av andre inntekter i form av utbytter fra eierandeler i selskaper innen eiendomsmegling, verdipapirhandel, forsikring, finans, o.a. som bidrar til økt lønnsomhet. Det kan heller ikke utelukkes at banker i sentrale strøk kan ta høyere margin på innskudd.

¹⁵ Analysene er gjort ved bruk av korrelasjon etter både sentralitetsklasser og kommunescore.

¹⁶ Egenkapitalavkastning (også kalt egenkapitalrentabilitet) er ordinært resultat før skatt delt på gjennomsnittet av egenkapitalen ved utgangen av fjoråret og inneværende år.

¹⁷ Analysene er gjort ved bruk av korrelasjon etter både sentralitetsklasser og kommunescore.

5 Tap på boliglån i distriktskommuner

I denne delen av analysen ser vi først på faktorer som påvirker sannsynlighet for tap gitt tvangssalg, og tester deretter om distriktskommuner skiller seg ut fra øvrige kommuner i denne sammenhengen. Vi drøfter deretter huseiermedvirkning og det samlede risikobilde som framkommer som følge av våre resultater.

5.1 Tapsrisiko på boliglån i kommuner i sentral-tetsklasse fem og seks

I denne delen av analysen har vi tatt utgangspunkt i en analyse utført på alle tvangssalg gjennomført i Norge fra 2001 til 2018, se Reite m.fl. (2021).

Vi benytter en kombinasjon av en indeks for repeterte salg og verdsettelse basert på en automatisert verdsettelsesmodell for å beregne tap i forhold til verdigrunnlaget til en bolig.

Analysen viser at selv om det er en signifikant effekt av sentralitet på lavere rabatt ved et tvangssalg, så er det ikke en signifikant effekt av at boligen som tvangsselges ligger i en distriktskommune.

Vi ser at selv om forklaringsfaktorene er signifikante så har modellene en lav forklaringskraft. Det er altså kundespesifikke forhold og eiendomsspesifikke forhold som ligger utenfor analysen som i stor grad påvirker tap ved et tvangssalg.

I Tabell 5.1 viser vi tvangssalg som en rabatt fra en beregnet markedsverdi. Tapet for en bank oppstår der netto realisert beløp er lavere enn bankens utlån. Det at belåningsgrad i seg selv er høyere i fylker med lavere sentralitet (som vist i Figur 3.4), vil altså i seg selv drive risiko for tap.

I tillegg utgjør kostnader ved et tvangssalg en større andel av verdien for en bolig med en lavere salgssum. Når man kombinerer dette med en større usikkerhet i verdifastsettelse og en direkte effekt av sentralitet på størrelsen på tap ved et tvangssalg,

så trekker alle faktorene i retning av større tap på boliglån i distriktet.

En bank vil få et tap dersom belåning av eiendommen, inkludert påløpte renter og omkostninger, overstiger netto salgssum etter fradrag av tvangssalgskostnader eller omkostninger i frivillig salg. Som det framkommer tidligere i vår analyse er det en noe høyere belåning av taksert/estimert markedsverdi utenfor de mest sentrale områdene i Norge. Det ligger også en betydelig usikkerhet i fastsettelse av markedsverdien til en bolig i et område med svak likviditet i boligmarkedet. For det første, blir sammenligningsgrunnlaget i tidligere tilsvarende omsetninger begrenset, og for det andre vil det i et tynt marked lettere oppstå situasjoner med utfordringer i matching som gir ekstra volatilitet. I tillegg er forventet tid for gjennomføring av et salg lengre, og kostnader forbundet med salg av eiendom relativt til verdien av den omsatte eiendommen høyere.

Kombinasjonen av høyere belåning, mer usikkerhet i salgssum og lengre tid for gjennomføring av et salg medfører, sammen med den høye relative kostnaden ved et tvangssalg, at det ikke er rasjonelt for en finansiell aktør å kjøpe eiendom ved tvangssalg for resalg.

Det er heller ikke nødvendigvis rasjonelt for en huseier å bidra til å redusere tap gjennom frivillig å selge eiendom ved et vesentlig mislighold, og også mindre aktuelt for en bank å gi nye lån i en situasjon hvor en huseier misligholder et lån. En indikasjon på dette finner vi i den betydelig lavere andelen av huseiere som medvirker til frivillig salg i distriktskommuner. Andelen som medvirker til frivillig salg i distriktskommuner er på ca. 17 prosent mot et landsgjennomsnitt på 31 prosent. Andelen i de mest sentrale kommunene er på over 45 prosent.

Tabell 5.2 Andel frivillige salg av alle tvangssalg fra 2001 til 2018

	Andel med huseiermedvirkning
Øvrige kommuner	43,0 %
Distriktskommuner	16,6 %

Kilde: (Reite, Oust, & Marcato, 2021)

Når vi kombinerer dette med at tvangssalgsrabatter er betydelig høyere i mindre sentrale strøk, så blir det samlede forventede tapet basert på en estimert verdi betydelig høyere i de minst sentrale boligmarkedene.

For banker som baserer sine kapitalkrav på interne risikomodeller (IRBA) så vil selv et lite antall tvangssalg med betydelige avvik mellom salgssum og estimert verdi ved låneopptak kunne gi betydelige økninger i kapital i hele bankens portefølje. Dette er fordi disse bankenes modeller skal valideres mot

observerte tap gitt mislighold, og misligholdssannsynlighet er også høyere i mindre sentrale områder.

5.2 Antall tvangssalg relativt til boligmassen

Samlet ser vi at det er en betydelig høyere andel tvangssalg i kommuner i lavere sentralitetsklasser enn i landet ellers. Sannsynligheten for tvangssalg i distriktskommuner er altså signifikant høyere, og kombinasjonen av faktorer som bidrar til høyere tvangssalgsrabatt vil også være de samme faktorene som bidrar til en høyere sannsynlighet for at et mislighold leder til et tvangssalg.

En bank er mindre villig til å yte ny og økt finansiering til en kunde som har et pantobjekt med usikker verdi, og som det er lav sannsynlighet for at kan selges raskt dersom kunden skulle havne i mislighold igjen.

Tabell 5.1 Analyse av faktorer som påvirker rabatt i forhold til verdiestimat ved et tvangssalg. Basert på tvangssalgsbegjæringer med påfølgende realisasjon i perioden 2001 til 2018

	Før kontroll for tilstand	Før kontroll for huseiermedvirkning	Med kontroll for både tilstand og huseiermedvirkning
konstant	0.12935 (0.10821)	0.06602 (0.15977)	0.07574 (0.15975)
Sentralitet	-0.00040** (0.00022)	-0.00062** (0.00026)	-0.00062** (0.00026)
Sentralitet^2	2.601E-07** (1.349E-07)	3.850E-07** (1.601E-07)	3.895E-07** (1.601E-07)
Sentralitet 5 og 6	0.01260* (0.01241)	0.02557* (0.01441)	0.02619 (0.01440)
Dårlig tilstand		0.06300*** (0.01299)	0.06713*** (0.01308)
Medvirker huseier i tvangssalg?	-0.00875* (0.0047)		-0.01268*** (0.00479)
Kontroll for år og boligtype	Ja	Ja	Ja
N	9,165	7,825	7,825
R^2	0,6%	0,8%	1%

Signifikansnivå: * p<0.1, **p<0.05\$, ***p<0.01

Kilde: (Reite, Oust, & Marcato, 2021)

På samme måte er en låntaker mindre villig til å bidra i et frivillig salg, og til å kjempe for å beholde en bolig dersom netto formue i bolig er mer usikker, kostnadene ved å selge selv er høy relativt til mulig gevinst ved et frivillig relativt til et tvungent salg og tid for gjennomføring av et frivillig salg er lengre.

Hvis vi sammenligner antall tvangssalg i gjennomsnitt per år med antallet husholdninger med boliggjeld i distriktskommuner opp mot antallet tvangssalg i landet ellers, ser vi at det er en nær dobbelt så høy sannsynlighet for et gjennomført tvangssalg i distriktskommuner.

Tabell 5.3 Andel tvangssalg som prosent av boligmasse i sentralitetsklassen

	Årlig tvangssalg av boliger	Årlig med medvirkning
Øvrige kommuner	0,010 %	0,119 %
Distriktskommuner	0,018 %	0,059 %

Tabellen over viser videre at det er større grad av medvirkning fra huseiere i tvangssalgsprosess som leder til frivillig salg etter en tvangssalgsbegjæring i landet ellers.¹⁸ Slik medvirkning er med på å begrense avviket mellom verdiestimat på bolig og realisert salgssum. For en bank er det særlig andelen tvangssalg som gjennomføres som vil drive opp tapsrisikoen.

¹⁸ Andelen er beregnet av husholdninger med egen bolig i kommunene basert på ligningsoppgjør for 2019 fra SSB

6 anbefalinger om virkemiddelbruk

Analysene i denne utredningen stilte opp syv hypoteser i kapittel 2. Det vi finner kan oppsummeres som følger:

- H1: Det er sterkere effekt av egenkapitalkrav i distriktene enn i landet ellers

Vi finner at det er en lavere oppbygging av egenkapital i distriktene som følge av lavere historisk prisvekst på bolig. Dette resulterer i en høyere belåning, og gjør at egenkapitalkrav er en større utfordring for boligfinansiering i distriktene enn i landet ellers.

- H2: Det er svakere kjøpekraft i boligmarkedet for husholdninger i distriktene

Vi finner at det ikke er signifikant lavere husholdningsinntekt i distriktene, men at lavere boligprisutvikling har resultert i at det over tid er lavere oppbygging av egenkapital. Denne lavere oppbyggingen av egenkapital gir en lavere gjennomsnittlig evne til å kjøpe bolig i distriktene, og gjør at andelen som kan kjøpe en ny bolig er lavere. Spesielt blant eldre er forskjell i kjøpeevne markant.

- H3: Kredittproblemet er størst der salgspris på brukte boliger er lavere enn byggekostnadene

Svaret på hypotese 1 viser at lav prisvekst i distriktene gir høyere belåning. Vi finner at det det er hold for denne hypotesen. Vi finner samtidig at problemet er den lave prisen på bruktbolig og påfølgende risiko for boligkjøper, heller enn problemer med å få kreditt

- H4: Vanskelig kreditttilgang svekker mulighetene til å utvikle større boligprosjekter

Vi finner ikke holdepunkter for at utviklere av større boligprosjekter har problemer med tilgang til kreditt, gitt at boligene i prosjektene har mulige kjøpere.

- H5: Prisen på boligfinansiering er høyere i distriktskommuner

Vi finner at rentenivået på boligfinansiering til privatpersoner er signifikant høyere i distriktskommuner, men at det ikke lenger er en slik signifikant forskjell når vi tar hensyn til at ulike faktorer knyttet til risiko og kostnadene med lånene. Vi finner ikke holdepunkter for høyere lånekostnader for boligutviklere (bedrifter) i distriktene

- H6: Markedsmakt gir høyere rentemargin hos distriktsbanker

Vi finner at det er en signifikant høyere markedskonsentrasjon, og en høyere rente på boliglån i distriktene enn i mer sentrale kommuner. Markedskonsentrasjon har økt noe de siste årene. Samtidig er det i test av hypotese 5 ikke signifikant høyere rente på boliglån etter at vi korrigerer for risiko, lånestørrelse og andre faktorer. Vi ser heller ikke at de høyere rentene gir seg utslag i høyere lønnsomhet, men ser at lønnsomhet i distriktsbanker er lavere. Dette kan være knyttet til blant annet funn under hypotese 7.

- H7: Det er relativt flere utlånstap i distriktene enn i landet ellers

Vi finner at en kombinasjon av flere tvangssalg, lavere medvirkning fra boligeier til frivillig salg ved tvangssalgsbegjæring, større usikkerhet i boligverdi og høyere gjennomsnittlig belåning av boligverdi er faktorer som alle trekker i retning av høyere utlånstap i distriktene, men at det ikke er en signifikant effekt knyttet til om kommuner er i sentralitetsklasse fem og seks på tvangssalgsrabatt.

Vår hovedkonklusjon av ovenstående er at det er lite som tyder på at svakt tilbud av boliglån er årsaken til mangel på boliger i enkelte distriktskommuner.

Funnene nyanseres av intervju som synliggjør at det er enkelte husholdninger som ikke har mulighet til å lånefinansiere boligkjøp, selv om inntektsgrunnlaget tyder på det. For slike husholdninger vil kravene i boliglånsforskriften om 15 prosent egenkapital ved kjøp av bolig være et hinder. Selv om banker kan fravike dette kravet i enkelttilfeller, framholdes det som det største finansielle hinderet for å lånefinansiere boligbygging i flere distrikter. Problemet rammer husholdninger som ikke har hatt eller har mulighet til å spare eller som mangler muligheter til finansiell bistand fra familie.

6.1.1 Virkemidler for boligbygging i distriktene

Når det gjelder bolig og bosetting, er Husbanken blant de viktigste virkemiddelaktørene. Husbanken støtter opp om kommunenes arbeid innen boligområdet faglig og økonomisk. Husbanken forvalter låne- og tilskuddsordninger som skal bidra til flere og mer egnede boliger, spesielt for vanskeligstilte i boligmarkedet, enn markedet ville vært i stand til å framskaffe på egenhånd. I forskrift om lån fra Husbanken heter det at «Lån fra Husbanken skal også bidra til finansiering av boliger i distriktene». Husbanken er viktig for boligetablering i distriktene. Husbanken skal bl.a. bidra til finansiering av boliger gjennom supplerende lån i områder hvor pantestikkerheten er lavere, og øvrige banker er fraværende.

6.1.2 Problemene og mulig tiltak

Analysen i denne rapporten synliggjør ikke spesielle mangler med kredittgivingen i distriktene. Unntaket er bistand til en gruppe boligkjøpere med stabil inntekt som ikke har mulighet til å opparbeide seg tilstrekkelig egenkapital på en god stund. Gruppen er neppe stor, men bør få oppmerksomhet innenfor Husbankens virkemidler.

Selv om vi ikke finner at det er kreditttilbudet som er årsaken til manglende boligbygging i distriktene, er manglende boligbygging like fullt et reelt problem i

mange distrikter. Hovedproblemet er at flere distriktskommuner har for lavt tilbud av egnede boliger, tilpasset egen kommunes utviklingsmuligheter. Det bygges nye boliger i de fleste distriktskommuner, men utbyggingstakten er lav og ikke nødvendigvis de boligtypene det er behov for flere av på lengre sikt.

Vi vil her peke på fire reelle problemer:

- Det er behov for flere boliger som er tilpasset eldre innbyggeres behov for lettstilte boliger nært tjenestetilbud
- Det er behov for attraktive boliger tilpasset tilflyttere med høye krav til boligstandard
- Det er behov for utleieboliger tilpasset virksomheter med behov for relativt raskt økende permanent eller sesongmessig sysselsetting.
- Det er behov for utvikling av attraktive lokalsamfunn. Boligbygging som en del av tettstedsutvikling kan være en del av løsningen

Problemene er påpekt av både Demografiutvalget (NOU 2020: 15) og også underbygget av intervju i dette prosjektet. Demografiutvalget påpekte at det underliggende problemet er tynne boligmarkeder i distriktene som innebærer for stor risiko for enten boligbygger eller boligkjøper. Demografiutvalget oppsummerer sin vurdering slik:

«Mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien, noe som kan føre til at folk ikke ønsker å ta opp eller ikke får lån til boliginvesteringer. Når man først har kjøpt seg bolig, blir det vanskeligere å flytte på seg. Lite boligbygging kan derfor gi redusert mobilitet i lokale boligmarkeder. Selv om eneboligen fortsatt står sterkt, har folks boligpreferanser endret seg. Mange eneboliger og få mindre boenheter for kjøp eller leie, gir utfordringer for unge mennesker

som ønsker å bo og jobbe i distriktskommuner, men ikke er klar for en langsiktig etablering. (...)»¹⁹

Vår vurdering er at problemet med tynne boligmarkeder og høy risiko gjelder selv om boligbygging eller boligkjøp lar seg finansiere. Denne utredningen tyder på at det er behov for å lete etter tiltak på andre politikkområder enn endring av reguleringen av kredittmarkedene.

Vi mener at flere av problemene nevnt over peker mot økt flerboligbygging som en del av løsningen. Risikoen ved å realisere slike prosjekter er trolig for høy. Noe av fordelene tilfaller dessuten samfunnet som helhet gjennom mer attraktive tettsteder og lavere ressursbruk knyttet til offentlige tjenester. Disse fordelene vil ikke manifestere seg i prisene på boligene.

Tiltak rettet mot den enkelte boligkjøper vil neppe være treffsikkert. Det kan tenkes kommunale tiltak for låntakere med lite egenkapital, men i så fall er det utvidelse av ordninger med startlån eller lignende som er virkemiddelet.

Det ligger utenfor dette prosjektet å utrede politikkendringer utenfor kredittmarkedet. Vi vil likevel påpeke at utfordringsbildet for distriktskommunene peker mot løsninger hvor kommunene og utbyggere sammen evner å utvikle boligløsninger i distriktskommunenes tettsteder. Også utfordringer for kommuner med behov for flere utleieleiligheter tilpasset vekstbedrifters arbeidskraftbehov kan normalt tilfredsstilles i eller ved distriktskommuners tettsteder. Kommunene har her en avgjørende plan- og koordineringsrolle.

¹⁹ Se NOU 2020: 15, kapittel 7.

7 Referanser

- Jiménez, G. J. (2013). How does competition affect bank risk-taking? *Journal of Financial Stability*, 9, ss. 185-195.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Meld. St. 5 (2019-2020)*.
- Krivka, A. (2016). On the concept of market concentration, the minimum Herfindahl-Hirschman index and its practical applications. *Paneconomicus*, 63, ss. 525-540.
- NOU 2002: 2. (2002). *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2020: 15. (2020). *Det handler om Norge*.
- Reite, E., & De Lange, P. (2018). Hvordan påvirker nedleggelse av bankkontor valg av boliglånsbank. *Samfunnsøkonomen*, 32, ss. 33-43.
- Reite, E., Oust, A., & Marcato, G. (2021). Foreclosure Discount - Can Biased Valuations Contribute to Low Homeowner Participation and Increase Risk in Rural Lending. *Working Paper*.
- Reite, E., Paraschiv, F., & Ongena, S. (2021). Determinants of Price Discrimination and Switching Mortgage Provider in Times of Regulation and Digitalization. *Swiss Finance Institute Research Paper*, 21.
- SSB. (2021). Analyse av gjeldsbelastning i husholdninger fra ligningstall.
- SØA. (2019). *Boligmarkedets virkemåte for utsatte grupper*. R32-2019, Oslo.
- SØA. (2020). *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*. R35-2020.
- SØA. (2021). *Førstegangskjøpere 2021 Q2*. Oslo: Norsk Eiendomsmeglerforening.
- Sørvoll, J., Sandlie, H. C., Nordvik, V., & Gulbrandsen, L. P. (2016). *Eldres boligsituasjon: Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. Oslo: NOVA.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE