

A close-up, angled view of a financial table with a light blue background. The table contains various numerical values and currency symbols. The text '€(000)' is visible in the upper part of the table. The numbers are arranged in rows and columns, with some values being significantly larger than others. The table is partially obscured by a semi-transparent white circle on the right side.

	2003		
ore income	1.368.735	285.565	1.308.912
00)	1.654.300	178.372	5.571.503
8.052	40.170	218.542	2.361.033
335.768	61.891	23.618	528.74
1.863.820	21.593	509	2.880
265.344			

Nullpunktmåling i forbindelse med ny forskrift for Husbankens grunnlån

*Utarbeidet for Husbanken,
mai 2020*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Nullpunktmåling i forbindelse med ny forskrift for Husbankens grunnlån,

Rapportnr 2020-38, © Oslo Economics, mai 2020

Kontaktperson:

Magne Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

1. Om forskriftsendringen

1. januar 2020 trådte en ny forskrift for Husbankens låneordninger i kraft, som blant annet omfatter lånekategoriene som tidligere har blitt kalt grunnlån. Grunnlånet har hatt som formål å bidra til å fremme boligkvalitet i form av miljø- og energikrav og universell utforming. Lånemottakere har vært både kommuner, privatpersoner og bransjer, og grunnlånet har vært gitt til bygging av ny bolig, oppgradering av eldre bolig eller kjøp av forhåndsgodkjent ny bolig.

Forskriftsendringen vil i praksis innebære at grunnlån deles i *lån til boligkvalitet*, *lån til utleieboliger for vanskeligstilte*, *lån til studentboliger* og *lån til barnehager* for å tydeligere skille mellom formålene ved låneordningene. I tillegg vil den nye forskriften gi større fleksibilitet når det gjelder lån til boligkvalitet ved at lånsøkere kan velge å søke om lån som oppfyller kravene som enten miljøvennlig bolig eller livsløpsbolig mens det tidligere var krav om at både miljø-/og energikravene og krav til universell utforming skulle være oppfylt.

Videre har den nye forskriften også som formål å bidra til en låneportefølje med formål og kvalitetskriterier som i større grad gjenspeiler samfunnsutviklingen. Grunnlånsordningen slik den er i dag ble opprettet i 2004 og har ikke blitt endret siden. Samtidig har samfunnet, så vel som boligmarkedet, endret seg betydelig siden opprettelsen, og det er derfor behov for å tilpasse låneordningen til dagens utfordringer.

I forbindelse med forskriftsendringen har Oslo Economics utarbeidet en nullpunktmåling som gir en beskrivelse av situasjonen for låneporteføljen som tidligere var omfattet av grunnlån per 31.12.2019. Nullpunktmålingen er ment å danne et grunnlag for en senere effektevaluering av hvordan formålene med den nye forskriften ivaretas. I tillegg til en beskrivelse av situasjonen ved ikrafttredelse av ny forskrift har vi også utarbeidet et indikatorsett for å monitorere utviklingen i låneporteføljen og underliggende behovsdrivere etter forskriftsendringen.

1.1 Formålet med nullpunktmålingen

En nullpunktmåling er et nyttig verktøy i forbindelse med innføringen av nye tiltak. Nullpunktmålingen gir et bilde av situasjonen før det nye tiltaket implementeres og er først og fremst ment å være et sammenligningsgrunnlag som senere målinger kan sammenlignes med for å måle effekten av tiltaket. En annen fordel med å gjennomføre en nullpunktmåling er at det blir gjort en avgrensning av relevante utfallsvariabler før tiltaket har hatt effekt. Det gjør at det er tydeligere definert hvilke utfall som er relevante for senere vurderinger av tiltakets effekter.

I dette tilfellet beskriver nullpunktmålingen egenskaper ved låneporteføljen til det som tidligere har blitt kalt grunnlån ved innføring av den nye forskriften. Nullpunktmålingen gir dermed et utgangspunkt for senere å kunne måle hvilken effekt forskriftsendringen har hatt for låneporteføljen og mottatte lånesøknader.

2. Indikatorsett

Som en del av oppdraget har Oslo Economics utarbeidet et indikatorsett for å monitorere utviklingen i låneporteføljen og underliggende behovsdrivere etter forskriftsendringen. Indikatorsettet kan brukes til å sammenligne Husbankens tildelinger med underliggende samfunnsbehov.

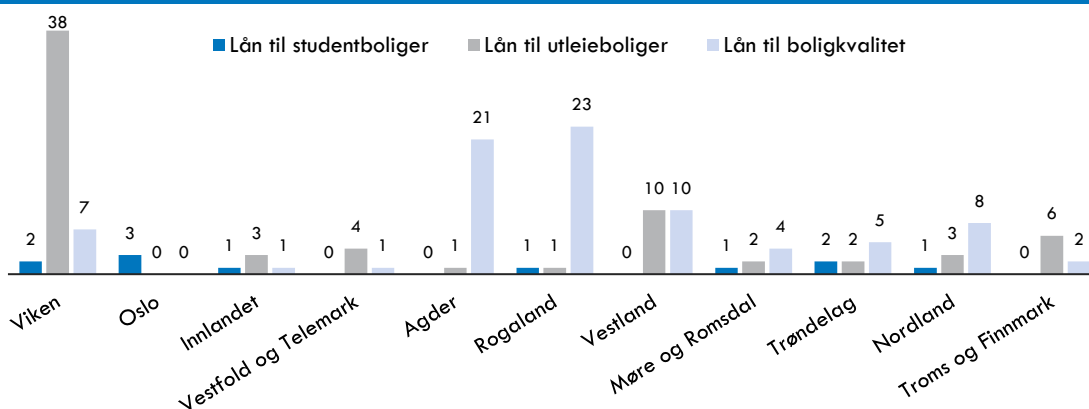
2.1 Interne indikatorer

For å kunne følge med på nåsituasjonen og utviklingen i grunnlånporteføljen i ulike fylker er det i indikatorsettet inkludert indikatorer som beskriver utviklingen i Husbankens låneportefølje. Disse indikatorene er bygget på data fra Husbankens egne systemer og belyser nåsituasjonen og utviklingen over tid for hvert fylke. På tidspunkt for leveranse av indikatorverktøyet inneholdt verktøyet data fra låneporteføljen for 2019, men grunnlaget kan utvides med data for flere år tilbake i tid. Et grunnlag som dekker flere år bakover i tid kan være nyttig for å gi et bilde av låneporteføljen som i mindre grad er påvirket av tilfeldig eller midlertidig variasjon.

Ved å se nærmere på indikatorene for hvert enkelt fylke vises også hvordan Husbankens tildelinger til ulike lånekategorier varierer på tvers av fylker, illustrert i Figur 2-1. Figuren viser tydelig hvordan et flertall av lånetildelinger til utleieboliger i 2019 gikk til Viken, og at Agder og Rogaland var de klart største fylkene når det gjaldt antall tildelinger av lån til boligkvalitet. Av andre eksempler kan Nordland og Vestland trekkes frem. I Nordland gikk en relativt stor andel av tildelingene i 2019 til lån til boligkvalitet, mens en lavere andel var tildelinger til utleieboliger. Nordland ble også tildelt ett lån til utbygging av studentboliger, men ingen lån til utbygging av barnehager. Til sammenligning ble Vestland tildelt to lån til utbygging av barnehager og ingen lån til utbygging av studentboliger. Vestland var også et av fylkene i 2019 med flest tildelinger både til utleieboliger og lån til boligkvalitet.

Det er viktig å påpeke at det lave antall tildelinger til Oslo i 2019 må ses i sammenheng med avsløringene rundt det kommunale foretaket Boligbygg i 2017.

Figur 2-1: Tildelinger til tre av grunnlånets lånekategorier, i 2019



Kilde: Husbanken

2.2 Indikatorer som belyser samfunnsbehov

For at indikatorsettet skal kunne brukes til å si noe om i hvilken grad utviklingen i låneporteføljen gjenspeiler de underliggende samfunnsbehovene, inkluderer verktøyet også indikatorer egnet til å belyse samfunnsutviklingen på fylkesnivå på noen relevante områder.

I tråd med de nye lånekategoriene er det ønskelig at indikatorsettet belyser samfunnsbehov ved å si noe om det underliggende behovet for lån til boligkvalitet, situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, dekingen av studentboliger og dekingen av barnehager.

Følgende indikatorer er derfor inkludert i indikatorsettet:

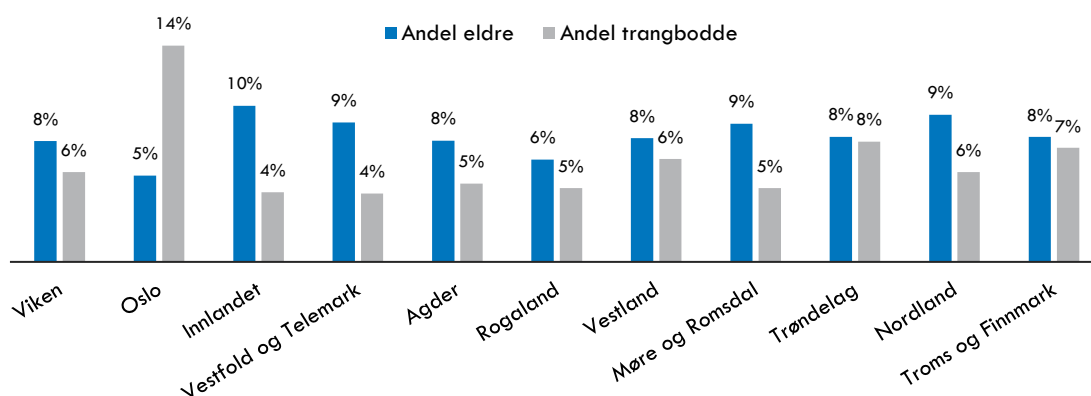
- Andel eldre (65-74 og 75+ år))

- Andel eldre som bor i 2. etasje eller høyere uten tilgang på heis
- Andel trangbodde husholdninger
- Andel personer med lav inntekt
- Andel husholdninger som leier
- Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere
- Antall nye søknader per 1000 innbyggere
- Dekning av studentboliger
- Barnehagedekning
- Leke- og oppholdsareal per barnehage

Indikatorene belyser nåsituasjonen og utviklingen over tid for hvert fylke og for landet som helhet, og gir mulighet for sammenligninger mellom fylker. Ser man landet som helhet viser indikatorsettet utviklingen i noen underliggende trender som er belyser hvordan samfunnsbehovet for Husbankens virkemidler endres over tid. For eksempel har andelen eldre økt med 3,6 prosent det siste året og 8 prosent de siste tre årene, noe som tydeliggjør et behov for universelt utformede boliger. Videre har både barnehagedekning og leke- og oppholdsareal per barn i barnehage økt de siste tre årene, som tilsier at samtidig med at flere barn går i barnehage har det også blitt bygget nye barnehager eller utvidet eksisterende barnehager slik at økningen ikke har gått på bekostning av barnas lekeareal.

Indikatorene for hvert enkelt fylke viser også hvordan ulike fylker har ulike boligsosiale behov, og hvordan denne informasjonen kan ses i sammenheng med Husbankens tildelinger. Av Figur 2-2 kan vi for eksempel lese at Nordland har en relativt høy andel eldre, mens andelen trangbodde er mer midt på treet sammenlignet med andre fylker. Husbankens høye andel tildelinger til boligkvalitet og lavere andel tildelinger til utleieboliger i Nordland (Figur 2-1) kan følgelig sies å være i tråd med de underliggende behovene i fylket. I Vestland fylke er det mindre forskjell mellom andelen eldre og trangbodde enn i Nordland, noe som kan forklare hvorfor fordelingen av lån til boligkvalitet og utleieboliger var likt i 2019.

Figur 2-2: Andel personer over 75 år og andel trangbodde husholdninger per fylke, i 2019



Kilde: SSB

3. Grunnlånsporteføljen 2019

Nullpunktmålingen er utformet med utgangspunkt i den samlede grunnlånsporteføljen fra 2019. Formålet med nullpunktmålingen er å presentere status for grunnlånet ved utgangen av 2019, herunder blant annet fordelingen til de nye lånekategoriene; lån til boligkvalitet, lån til utleieboliger for vanskeligstilte, lån til studentboliger og lån til barnehager. Nullpunktmålingen skal senere fungere som et verktøy for en effektevaluering av formålet med endringen i forskriften. Målingen er utformet slik at det er mulig å utvide utvalget for analysen med data for 2018, og lenger tilbake om ønskelig.

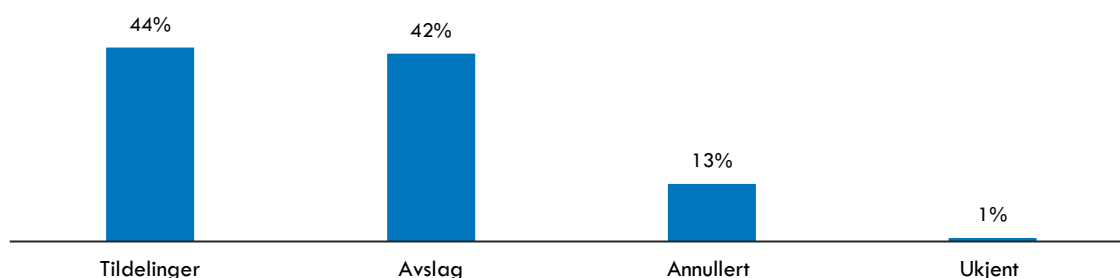
Overordnet lånestatus

Totalt mottok Husbanken 384 søknader om grunnlån i 2019. Lån til barnehager er holdt utenfor, da disse søknadene behandles separat hos Husbanken. Status for barnehagelånet presenteres i eget avsnitt nederst i dette dokumentet.

I 2019 fikk totalt 44 prosent av lånesøknadene til Husbanken tilsagn om grunnlån, mens 42 prosent av søknadene ble avslått, se Figur 3-1. Manglende låneramme var den vanligste begrunnelsen for avslag. 31 prosent av de mottatte søknadene ble avslått med denne begrunnelsen.

Totalt tildelte Husbanken lån til utbygging av 4 080 boliger i 2019, noe som utgjorde omtrent 70 prosent av søknadsvolumet, målt i antall boliger.

Figur 3-1: Andelen tildelinger, avslag, annullerte lån og lån med status «ukjent» i 2019

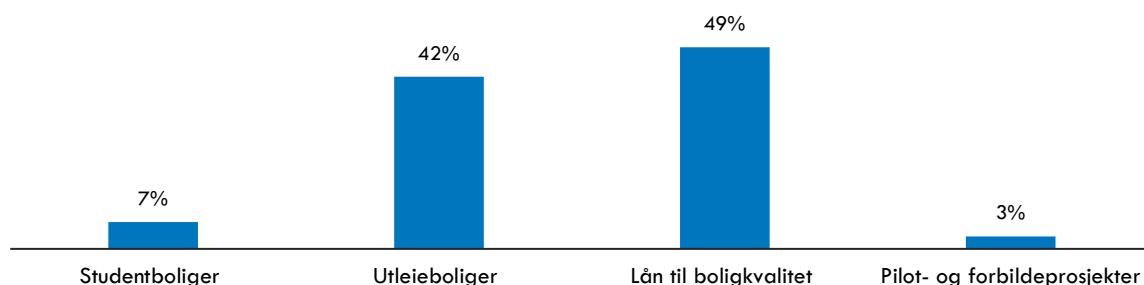


Kilde: Husbanken

Fordeling over ulike lånekategorier

Nesten halvparten (49 prosent) av tildelte lån i 2019 var lån til boligkvalitet, etterfulgt av lån til utleieboliger (42 prosent), se Figur 3-2. Av tildelingene gjaldt 7 prosent av lånene utbygging av studentboliger. Av disse tildelingene gikk 85 prosent av lånene til utbygging gjennom studentsamskipnader, mens 15 prosent gikk til andre aktører.

Figur 3-2: Tildelinger i 2019 fordelt på de nye lånekategoriene

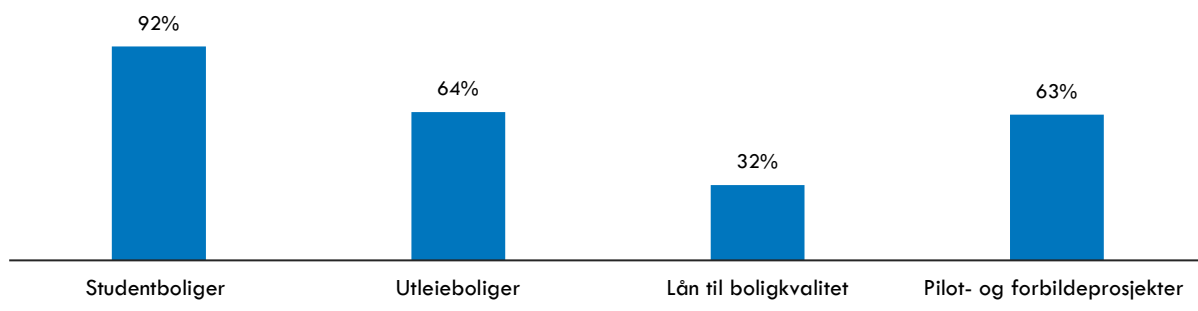


Kilde: Husbanken

Figur 3-3 viser hvor stor andel av grunnlånssøknadene i 2019 innenfor hver enkelt kategori som fikk tilsagn. Selv om den største andelen av det totale antallet tildelinger tilfalt lån til boligkvalitet, var andelen tilsagn ikke høyere enn 32 prosent innenfor samme kategori. Søknadsandelen innenfor kategorien var altså større enn

andelen tildelinger. Når det gjelder studentboliger, fikk 92 prosent av alle søknader om lån til utbygging av studentboliger tilsagn i 2019. Dette er langt høyere enn vi ser for andre søknadskategorier.

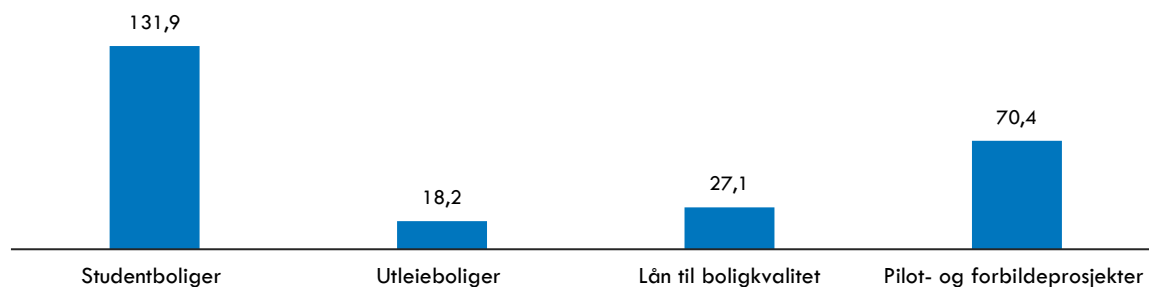
Figur 3-3: Innvilgningsprosent per lånekategori



Kilde: Husbanken

Studentboliger er også den lånekategorien med høyest gjennomsnittlige lånestørrelse per innvilget søknad, med 131,9 millioner i gjennomsnittlig beløp per innvilget søknad, se Figur 3-4.

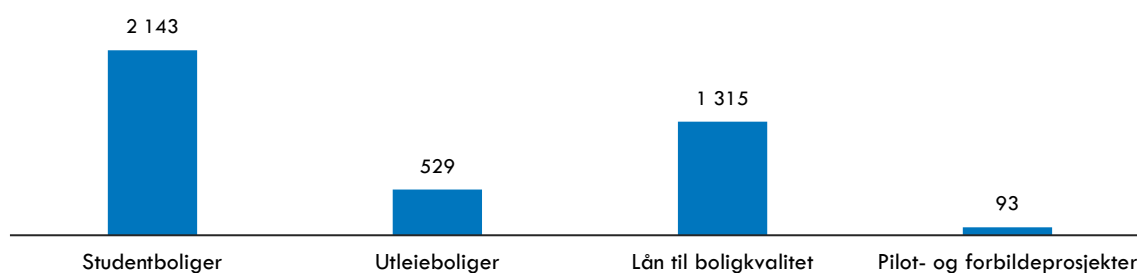
Figur 3-4: Gjennomsnittlig lånestørrelse (tilsagn) per innvilget søknad, fordelt på de nye lånekategoriene (MNOK)



Kilde: Husbanken

Det ble i 2019 tildelt grunnlån til utbygging av 2 143 studentboliger, 1 315 boliger utbygget med lån til spesielle krav til kvaliteter, 529 utleieboliger og 93 boliger tildelt pilot- og forbildeprosjekter, se Figur 3-5.

Figur 3-5: Antall boliger (tilsagn) fordelt på de nye lånekategoriene



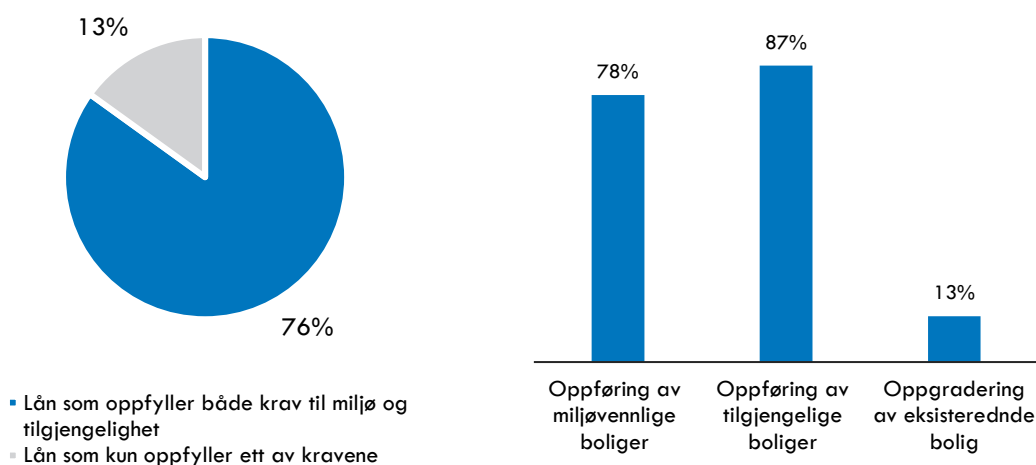
Kilde: Husbanken

Lån til boligkvalitet

Figur 3-6 viser tildelte lån til boligkvalitet fordelt over de tre kategoriene i den nye forskriften; *Oppføring av miljøvennlige boliger*, *Oppføring av livsløpsboliger* og *Oppgradering av eksisterende boliger*. Siden det før forskriftsendringen var et krav om at om at prosjektene som søkte om grunnlån oppfylte både krav om universell utforming/tilgjengelighet og energi- og miljøvennlighet, oppfyller 76 prosent av lånene gitt til oppføring av nye boliger i 2019 kriterier innenfor både miljø og tilgjengelighet. Derfor er også andelen innenfor disse to kategoriene relativt like. Som følge av forskriftsendringen er det mulig at andelen lånesøknader som oppfyller krav om begge deler vil synke, og at fordelingen med hensyn til krav til miljøvennlighet og tilgjengelighet vil endres.

Nullpunktmålingen vil være et nyttig verktøy i arbeidet med å avdekke hvilken effekt forskriftsendringen har hatt for andel lån innenfor de nye kategoriene av lån til boligkvalitet. Mulige utfall kan være at færre søknader vil oppfylle både krav til miljø og krav til tilgjengelighet, samt at færre av Husbankens tildelinger går til prosjekter som oppfyller begge krav. Siden den nye ordningen innebærer økt fleksibilitet for lånesøkerne, og således gir utbyggere mulighet til å rette innsats mot kvaliteter de har kompetanse på og/eller det finnes et særskilt behov for, er det også mulig at forskriftsendringen vil føre til at antall grunnlånssøknader øker. Økt fleksibilitet kan også samlet sett medføre lavere oppfyllelse av visse kriterier, i og med at endringen i større grad gir utbyggere mulighet til å tilpasse seg markedets etterspørsel.

Figur 3-6: Andel lån til boligkvalitet som faller innunder kategoriene i ny forskrift



Kilde: Husbanken

Lån til barnehager

I 2019 mottok Husbanken 23 søknader om grunnlån til utbygging av barnehager, hvorav 87 prosent fikk tilsagn. Det ble totalt tildelt lån til utbygging av 1 201 barnehageplasser, og gjennomsnittlig antall barnehageplasser per innvilget søknad var 60. Gjennomsnittlig verdi per innvilget søknad om barnehagelån er 18,9 millioner.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo