



FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

# **Virker gjeldsregistrene?**

## **Bankenes erfaringer med og holdninger til gjeldsinformasjonsforetak**

Christian Poppe og Silje E. Skuland

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



© Forbruksforskningsinstituttet SIFO  
OsloMet – storbyuniversitetet  
SIFO-Rapport 8 – 2021


Forbruksforskningsinstituttet SIFO  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Stensberggt. 26 – 7. etg.  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 Oslo  
[www.oslomet.no/om/sifo](http://www.oslomet.no/om/sifo)

**Forbruksforskningsinstituttet SIFO utgir:**

- Rapporter – som er kvalitetssikret og godkjennes av SIFO ved direktør/forskningsledere
- Notater – som godkjennes av prosjektleder.

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporter lagt ut på Internett, er lagt ut kun for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

STORBYUNIVERSITETET  
FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

<b>Tittel</b> Virker gjeldsregistrene? Bankenes erfaringer med og holdninger til gjeldsinformasjonsforetak	<b>Antall sider</b> 45	<b>Dato</b> 30.06.2021
<b>Title</b>	<b>ISBN</b> 978-82-7063-528-3	
<b>Forfatter(e)</b> Christian Poppe & Silje E. Skuland	<b>Prosjektnummer</b> 202250	<b>Faglig ansvarlig sign.</b> 
<b>Oppdragsgiver</b> Barne- og familiedepartementet		
<b>Sammendrag</b> Gjeldsregisteret er et tiltak som bankene ønsker velkommen og som virker etter intensjonen. Informasjon om folks usikrede gjeld i sanntid har økt presisjonen i kredittvurderingene, tilført bransjen økt profesjonalitet og redusert misligholdet av lån som er tatt opp etter at gjeldsregistrene ble operative. Slik sett bidrar gjeldsinformasjonsforetakene sterkt til realiseringen av den politiske målsettingen om å «...bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner». Bransjen ønsker å styrke denne funksjonen ytterligere ved å inkludere sanntidsinformasjon om sikret gjeld – helst all gjeld – i registrene.		
<b>Summary</b> The banks are very positive about the Debt Registers. The regulatory measure works as intended. Information about people's unsecured debt in real time has increased the precision of credit assessments, added increased professionalism to the industry and reduced defaults on loans taken out after the debt registers became operational. In this sense, the registers make a strong contribution to the realisation of the political objective of "...contributing to better credit ratings and preventing debt problems among individuals". The industry wants to further strengthen this function by including real-time information on secured debt — preferably all debt — in the registers.		
<b>Stikkord</b> Gjeldsregister, gjeldsinformasjonsforetak, forbrukslån, usikret kreditt, markedsregulering		
<b>Keywords</b> Debt registers, debt information firms, consumer loans, unsecured credit, market regulation		

# Forord

Vi ønsker med dette å takke alle bank- og bransjeinformanter for velvillig å dele informasjon med oss og belyse gjeldsregisterets betydning for utlån av usikret kreditt. Vi ønsker også å takke Barne- og familiedepartementet for oppdraget. Kvalitetskontrollen av rapporten ble gjort av forskningsleder Anita Borch.

Oslo, juni 2021

Forbruksforskningsinstituttet SIFO

OsloMet – Storbyuniversitetet

# Innhold

Forord .....	1
Innhold .....	2
Innledning.....	4
1.1    Utsyn over problemfeltet .....	4
1.2    Problemstillinger.....	6
1.3    Metode.....	6
1.4    Gangen i rapporten .....	7
2.    Regulering av utlånsmarkedet .....	9
2.1    Gjeldsinformasjonsloven: registrering og utlevering av gjeldsopplysninger.....	9
2.2    Utlånsforskriften .....	10
2.3    Kort om markedsutviklingen .....	12
2.4    Avslutning: 5-5-5-5 .....	13
3.    Bransjens erfaringer med gjeldsregistrene.....	14
3.1    Praksis ved salg av usikrede låneprodukter .....	14
3.2    Gjeldsregisterets positive sider.....	15
Faktainformasjon i sanntid.....	15
Bedre kredittvurderinger .....	17
Bransjens omdømme .....	18
Andre fordeler .....	19
3.3    Hva kan bli bedre? .....	20
All gjeld inn.....	20
Inn med merkenavn.....	22
3.4    Gjeldsregistrenes nedsider .....	24
3.5    Oppsummering.....	24
4.    Gjeldsregisteret som instrument i et reguleringsregime.....	26
4.1    Utviklingen i markedet for usikret kreditt.....	26
4.2    Gjeldsregistrenes rolle og andre forklaringer .....	28
4.3    Markedsutviklingen og gjeldsregisteret.....	29
Mislighold og tap .....	29
Hvorfor går ikke prisene ned? .....	31
4.4    Framtidsutsikter.....	33
Strategisk satsing på forretningsområder .....	33

Strategisk satsing på produktutvikling.....	34
Lånefinansiert forbruk med sikkerhet i boligen.....	35
4.5 Oppsummering.....	38
5. Konklusjon: virker gjeldsregisteret?.....	39
5.1 Gjeldsregisterets betydning.....	39
5.2 Forbrukerperspektiv på markedsutviklingen.....	41
5.3 Hovedkonklusjon.....	43
Litteratur.....	45

# Innledning

Bakgrunnen for denne rapporten er at regjeringen, på anmodning fra Stortinget, skal evaluere erfaringene med gjeldsinformasjonsloven. Loven ble kunngjort i juni 2017 og trådte i kraft i november samme år. Formålet var å legge til rette for mer presise kredittvurderinger, og dermed forebygge gjeldsproblemer. Loven åpner for at private aktører kan få konsesjon til å etablere gjeldsregistre. Disse — i alt tre — kom ikke i gang før i siste halvdel av 2019. Stortinget har bedt regjeringen om å evaluere ordningen med nasjonal gjeldsinformasjon senest to år etter at systemet har virket. Det er nå gått to år siden gjeldsregistrene ble operative, og det er grunn til å tro at utlånerens praksis i forhold til tiltaket har satt seg. SIFO har fått i oppdrag av Barne- og familiedepartementet (BFD) å bidra med grunnlagsdata til den forestående evalueringen.

I 2017 gjennomførte SIFO et prosjekt for å kartlegge utlånspraksisen blant tilbyderne i markedet for salg av usikret kreditt (Poppe 2017). Vi registrerte bransjens holdninger og interesser knyttet til innføringen av gjeldsregistre og en rekke andre forestående tiltak for å bringe tilbyderens praksis mer i overensstemmelse med overordnede samfunnsinteresser. Prosjektet la opp til å analysere gjeldsregistrenes betydning for særlig forbrukslånbankenes utlånspraksis som et naturlig eksperiment. I 2017 kartla vi bankenes praksis før gjeldsinformasjonsloven ble innført, og før gjeldsregistrene ble operative. Den foreliggende studien gjør en tilsvarende kartlegging etter at ordningen har virket i to år, og sammenligner før-situasjonen med etter-situasjonen.

## 1.1 Utsyn over problemfeltet

I løpet av 1980-tallet ble kredittmarkedet deregulert. Siden da har utlånene til husholdningene økt kraftig. I fjerde kvartal 2020 passerte det totale utlånsvolumet 3.800 milliarder kroner (SSB). Dette er en åtte-dobling sammenlignet med 1981 — altså før dereguleringen. Gjeldsbelastningen er også rekordhøy, og høyest blant unge førstegangskjøpere (Finanstilsynet 2019). I kombinasjon med fallende renter på sikrede lån er hoveddriveren i denne utviklingen veksten i boligprisene, som tredoblet seg mellom 1985 og 2013 (Norges Eiendomsmeglerforbund 2013) og fortsatte å stige i årene som fulgte (Eiendom Norge 2018). Kjøp av fritidseiendommer og utleieboliger har også bredt om seg. I tillegg låner husholdene til forbruk, både med sikrede og usikrede lån. I april 2021 var volumet av usikret forbrukskreditt i overkant av 151 milliarder kroner (Gjeldsregisteret AS).

Myndighetene har lenge vært kritiske husholdenes oppbygging av usikret gjeld til forbruksformål. I 2016 uttrykte f.eks. Finanstilsynet bekymring for flere forhold: veksten i volumet, den aktive markedsføringen av forbrukslån og kredittkort, de høye rentene, den manglende betjeningsevnen blant mange låntakere, tapspotensialet for bankene og kredittinstitusjonenes omdømme. Tilsynet var dessuten kritisk til at lån til forbruksformål var blitt et forretningsmessig satsingsområde for et økende antall nye tilbydere, og at lån innvilges selv ved lav kredittscore. Det betyr at risikovilligheten på tilbydersiden vurderes som for stor, og at en del låntakere nødvendigvis påføres økonomiske problemer og personlige belastninger. Dessuten er det en reell fare for at gjeldsoppbyggingen i husholdene kan bidra til å forsterke fremtidige tilbakeslag i norsk økonomi (Finanstilsynet 2016; Norges Bank 2017; Poppe 2017).

En viktig konsekvens av denne utviklingen er at belastningen på offentlige institusjoner øker. Dette gjelder ikke minst namsmannsapparatet, som både driver med tvangsinnndrivelse og gjeldsordninger. Flere studier har vist at usikrede lån til forbruksformål er den største enkeltstående gjeldsposten i gjeldsordninger og at slik gjeld er til stede i 79—91% av alle inngåtte gjeldsordningsavtaler (Poppe 2019a; Poppe og Lavik 2013). En annen institusjon som merker stor pågang, er Nav. Her saksbehandles rundt 30.000 økonomiske rådgivningssaker og sosialhjelpsaker i året (Poppe 2017, 2020).

Forbrukslånbankene på sin side, som i 2017 var inne i en gullalder hvor vekstraten for usikrede lån oversteget veksten for lån sikret i bolig og annen formue, innså at den massive kritikken mot bransjen fra tunge samfunnsinstitusjoner måtte føre til endringer. Bransjen foretrakk å ta grep selv gjennom frivillige tiltak og selvpålagt bransjenorm. Men bankintervjuene viste også at når reguleringene først var på vei, så man også fordeler (Poppe 2017). Dette gjaldt ikke minst gjeldsregisteret. En slik informasjonskilde ville gi objektiv, løpende faktainformasjon om kundens gjeldsportefølje, og gjøre det mulig å identifisere lånesøkere som lyver om gjelden sin eller ikke forstår konsekvensene av å ta opp (mer) forbrukskreditt. Følgelig vil man bli bedre i stand til å fatte riktige lånebeslutninger og unngå å gi lån og kreditttrammer til kunder som ikke tåler det. Dette vil i sin tur bidra til å redusere tapene for bankene og skåne mulige risikokunder for en problematisk økonomisk hverdag. På sikt vil også bransjens omdømme som seriøs og ansvarlig aktør øke — både på myndighetssiden og ikke minst blant folk flest og mulige kunder.

Bransjen var utvilsomt mer lunkne til reguleringsforslag som innebar forbud. Generelt ønsket man seg minst mulig statlig inngripen i markedet. Bransjeinformantene var riktignok ikke så bekymret for forslaget om at den samlede gjelden ikke må overstige fem ganger kundens inntekt. Det ville antakelig bare være unntaksvis at forbrukslån og kredittkorttrammer førte kunden over denne grenseverdien. På den annen side mente de at et forbud mot tilleggsfordeler knyttet til bruk av kredittkort var for inngripende, og at det blir feil å hindre bankene i å fortelle kundene om sentrale egenskaper ved produktene som f.eks. den raske og enkle søknadsprosessen. Videre var det delte meninger om nødvendigheten av å forby direkte markedsføring av forbrukslån og andre usikrede låneprodukter. Den sterkeste motstanden var imidlertid knyttet til Finanstilsynets forslag om at usikrede lån normalt ikke skal kunne innvilges med løpetid utover fem år. Dette ville legge en for sterk begrensning på bankenes forretningsvirksomhet og stå i veien for markedsløsninger på gryende gjeldsproblemer.

Når mange slike forbud likevel ble innført i årene som kom, er det all grunn til å peke på at bransjen er omstillingsdyktig. I 2017 mente mange av informantene at så lenge de nye reguleringene var transparente, kontrollerbare og like for alle, vil nye muligheter åpne seg for de seriøse aktørene i markedet. I et strammere reguleringsregime vil de mest risikovillige tilbyderne forsvinne samtidig som gjeldsregisteret vil øke presisjonsnivået i kredittvurderingene. Dermed blir konkurransen skarpere og tapene mindre, noe som i sin tur vil presse prisene på usikret kreditt nedover. Bare rentene kommer lavt nok ned — kanskje til svensk nivå — vil den raske og enkle søkeprosessen bidra til at særlig forbrukslånene vil stå seg sterkere i konkurransen med boliglånene. I et slikt scenario så bransjen for seg at resultatet av innstrammingene ikke ville bli nedgang, men tvert imot fortsatt vekst.



## 1.2 Problemstillinger

Storsamfunnet har en sterk interesse av å begrense salget av usikret kreditt til kunder som ikke er i stand til å betjene låneforpliktelsene og sikre at husholdenes gjeldsbelastning holdes innenfor fornuftige rammer. Gjeldsinformasjonsloven er ett av flere tiltak for å oppnå dette. Hovedproblemstillingen i prosjektet er denne:

*Hvilken effekt har innføringen av gjeldsregistrene hatt på tilbydernes praksis i markedet for usikret kreditt? Virker gjeldsregistrene som forventet?*

Vi er særlig opptatt av om, og eventuelt hvordan, registrene har endret bankenes utlånspraksis og bidratt til å forbedre kredittvurderingen. Videre er det viktig å få et bilde av rutinen og begrunnelsene rundt avslag på søknadene om lån, om det er flere avslag nå enn før, og om bransjen føler at de fortsatt mangler informasjon og ser et forbedringspotensial i dagens ordning.

Analysen dekker perioden høsten 2019 — våren 2021. I mer enn ett av disse nesten to årene har Norge vært rammet av koronapandemien. Dette har utvilsomt skapt en ny kontekst for långivningen med økt risiko for tap i kundegrupper som er rammet av permittering, arbeidsløshet og tapte næringsinntekter. Vi ser derfor på hvilken rolle gjeldsregisteret spiller under slike forhold.

Utover dette er det vanskelig å vurdere effektene av gjeldsregistrene uten å se tiltaket i sammenheng med boliglånforskriften (2015), forbrukslånforskriften (2019) og den påfølgende utlånslånforskriften (2021). Gjeldsregistrene er tiltenkt å være et redskap i et helhetlig reguleringsregime med sikte på å øke ansvarligheten i långivningen. Vi spør derfor om hvordan samspillet mellom gjeldsregistrene og de øvrige reguleringene fungerer.

## 1.3 Metode

Som sagt innledningsvis er analysene av gjeldsregistrenes betydning for praksis rundt salg av usikret kreditt lagt opp som et naturlig eksperiment. Første runde ble gjennomført i mars/april 2017, da gjeldsinformasjonsloven ennå ikke var på plass. Denne rapporten omhandler runde nummer to og baserer seg på intervjuer med 11 banker og agenter i mars 2021 — altså knappe to år etter at gjeldsregistrene ble operative. Et naturlig eksperiment forutsetter at store, forstyrrende hendelser i feltet ikke inntreffer, eller i det minste lar seg kontrollere for i analysene, slik at effekten av den ene begivenheten vi er interessert i — gjeldsregistrene — kan isoleres og identifiseres med høy grad av treffsikkerhet. Slik er det dessverre ikke. Som nettopp nevnt har det kommet flere reguleringer mellom de to målepunktene. I tillegg har Norge vært rammet av koronapandemien i store deler av perioden som gjeldsregistrene har vært operative. Dette er «støy» som vi kommer tilbake til utover i rapporten.

Det er stort sett de samme bankene og finansforetakene som er blitt intervjuet i 2017 og 2021. Det er likevel noen forskjeller det er verdt å merke seg. I den første runden deltok 13 banker/finansforetak, mot 11 i runde to. Dette har først og fremst sammenheng med nylige fusjoner blant forbrukslånbankene. Det betyr at når de nyfusjonerte bankene intervjues treffer vi på mange av de samme bankene som vi gjorde i 2017. En annen forskjell er at vi i 2017

gjorde to intervjuer i noen av bankene — ett med ledelsen og ett med en teamleder/avdelingsleder for selve utlånsvirksomheten. I 2021 har vi kun gjort ett intervju med hver bank. Forskjellen er ikke dramatisk: 16 mot 11 intervjuer. I 2017 så vi for oss at vi kunne få ulik — og kanskje også motstridende — informasjon ved å intervjuer på ulike nivåer i organisasjonen. Dette viste seg ikke å slå til. En annen motivasjon for å gjøre flere intervjuer i samme bank var at policy-spørsmål og praktiske sider ved selve utlånspraksisen kanskje ikke kunne dekkes av bare én person. Denne antakelsen var det mer hold i, selv om mange av bankorganisasjonene er relativt små og kommandolinjene korte. Men både i 2017 og i 2021 er dette blitt løst ved at de fleste bankene stiller med to eller tre personer i intervjuet.

I 2017 ble informantbankene valgt ut etter fem kriterier. Det skulle være variasjon i størrelse, fartstid i markedet, produktspekter og geografisk nedslagsfelt, samt at også agentfirmaer skulle være med. Siden vi stort sett har snakket med de samme organisasjonene i runde to, er disse kriteriene også godt ivaretatt i 2021. En viktig forskjell er imidlertid at gruppen av informanter i 2021 har et noe større innslag av det vi kan kalle ordinære banker eller fullsortimentsbanker — altså långivere som ikke spesifikt er opprettet og innrettet på markedet for usikret kreditt. Grunnen til dette er at bankmarkedet generelt har forandret seg noe siden 2017, og at det i dag ikke er et like skarpt skille mellom forbrukslånbanker og fullsortimentsbanker slik tilfellet var i 2017.

Primærdataene i dette prosjektet er de 11 intervjuene vi gjorde med banker og agenter i 2021. Vi har imidlertid også vært i kontakt med to av gjeldsregistrene og to bransjeorganisasjoner: Finans Norge og Finansieringsselskapenes forening (Finfo). Dette er informasjonskilder som vi selv ikke har oppsøkt, men som har kontaktet oss i forbindelse med prosjektet. Disse samtalene utgjør sekundærdata i analysene og er som sådan bakgrunnsinformasjon som ikke trekkes direkte inn i framstillingen.

Til slutt vil vi peke på at utvalget av bankinformanter kunne ha vært bredere. Som i 2017 mangler vi f.eks. representanter for såkalte 'affiliates': digitale nettverk som tjener penger på å markedsføre usikrede låneprodukter på vegne av bankene. Videre kunne vi lagt større vekt på å dekke opp forskjellen mellom norskeide og utenlandskeide finansforetak (selv om begge typer eierskap er representert blant de 11 bransjeintervjuene). Men framfor alt er selv-eksklusjon et problem. En del finansforetak har innført nærmest vanntette skott mellom seg og samfunnet rundt. Dette er firmaer som enten kun har en kundetelefon og ikke et tilgjengelig sentralbord, eller banker med en bevisst policy om at forespørsler som ikke dreier seg om innringerens lånesøknad skal besvares med et løfte om at henvendelsen skal bli formidlet til «rette vedkommende». Og der stopper det opp, selv etter flere forsøk. Slike kontaktbarrierer er svært beklagelige av minst to grunner; åpenbart uheldig for en bransje som sliter med et omdømmeproblem, og like åpenbart beklagelig sett fra storsamfunnets side som har krav på åpenhet rundt en nøkkeltjeneste i norsk økonomi.

## 1.4 Gangen i rapporten

Rapporten er bygget opp som følger. I kapittel 2 ser vi på gjeldende reguleringer av utlån i privatmarkedet, og på utviklingen i lånevolumer i perioden 2018-2021. I kapittel 3 tar vi for oss gjeldsregisteret og bransjens vurderinger av tiltaket. Kapittel 4 omhandler gjeldsregisterets funksjon som instrument i et helhetlig og mer restriktivt reguleringsregime. Vi ser både på bransjens vurderinger av markedsutviklingen og på koronaens betydning

siden den traff Norge i mars 2020. Til slutt trekkes konklusjonene i kapittel 5: virker gjeldsregisteret?

## 2. Regulering av utlånsmarkedet

I dette kapitlet skal vi kort redegjøre for de mest sentrale lovene og forskriftene som kom i etterkant av den første runden med bransjeintervjuer i 2017. Som sagt i innledningskapitlet ble de fleste forslagene til nye reguleringer som vi diskuterte med bankene den gang, innført i årene som fulgte. I sum la de nye føringer og begrensninger på bankenes utlånsvirksomhet. Vi henviser til den første rapporten for en gjennomgang av bransjens holdninger til utsiktene for disse endringene i deres rammebetingelser (Poppe 2017). Mens dette kapitlet er viet hovedinnholdet i gjeldsinformasjonsloven og utlånsforskriften, samt et overordnet bilde av utviklingen i markedet for lån til husholdene, omhandler kapittel 3 og 4 bransjens erfaringer og erfaringsbaserte holdninger til reguleringene.

### 2.1 Gjeldsinformasjonsloven: registrering og utlevering av gjeldsopplysninger

Lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner (gjeldsinformasjonsloven) ble kunngjort 16.06.2017 og trådte i kraft 01.11.2017. Her åpnes det for opprettelse av gjeldsregistre. Lovens forhistorie er lang. I en tidlig fase var enkelte av de større bankene negative til gjeldsregistre fordi de selv satt på store kundedatabaser med mye kredittinformasjon. Dette ble sett på som et konkurransefortrinn. I 2008 kom den første utredningen av tiltaket (Bråthen, Skalpe, and Viken 2008). Den konkluderte med at innføringen av gjeldsregistre var lite ønskelig, særlig av personvern hensyn, men også fordi registeret neppe ville inneholde en komplett oversikt over folks gjeldsforpliktelser. Utredningen utløste en større diskusjon om hvordan personvernet kunne sikres og om registeret skulle drives av offentlige eller private aktører. Da regjeringen Solberg tiltrådte etter Storingsvalget i 2013 ble arbeidet med et lovforslag midlertidig parkert i påvente av en ny saksgjennomgang. Noen år senere var det åpenbart at det forelå en bred enighet om at gjeldsinformasjon er noe som både er ønskelig og nødvendig. Bransjeintervjuene i 2017 bekreftet at loven på det tidspunktet var overmoden.

Gjeldsinformasjonslovens formål «... er å legge til rette for sikker, ordnet og effektiv registrering og utlevering av gjeldsopplysninger for å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner» (§1). Loven åpner for at private aktører kan få konsesjon til å etablere såkalte gjeldsinformasjonsforetak — altså det som ofte omtales som et gjeldsregister. Dette er foretak som har «... tillatelse etter loven her til å motta, innhente, registrere og utlevere gjeldsopplysninger» (§2). Det må søkes departementet om å opprette og drive et gjeldsinformasjonsforetak (§9). Registerne kan ikke inneholde andre kredittopplysninger enn gjeldsopplysninger (§9). Det kan f.eks. ikke registreres mislighold av gjeldsforpliktelser. Gjeldsinformasjonsloven gir m.a.o. kun tillatelse til å opprette og drive såkalte positive registre.

Videre begrenser gjeldsinformasjonsloven utleveringen av gjeldsopplysninger til finansforetak, Husbanken, Statens pensjonskasse, kommuner (i forbindelse med startlån), kredittopplysningsforetak (i forbindelse med kredittvurderinger) og personen opplysningene gjelder. Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå kan kreve å få utlevert data til analyse-, overvåkings- og statistikkformål. Data kan også utleveres til forskningsformål (§12). Gjeldsregistrenes funksjon er m.a.o. begrenset til å formidle gjeldsopplysninger etter bestemte regler, og da primært i forbindelse med kredittvurderinger.

Selv om departementet i forskrift kan bestemme at gjeldsopplysningene også skal omfatte pantsikret gjeld, skal dagens registre kun inneholde opplysninger om enkeltpersoners gjeld og ubenyttede kredittrammer som *ikke* er sikret i formuesgoder som tilhører vedkommende (§2-d). Gjeldsregistrene mottar, innhenter, registrerer og utleverer følgelig opplysninger om usikrede *nedbetalingslån/forbrukslån* (opprinnelig lånebeløp, saldo, nedbetalingstid, nominell rente, terminomkostninger, terminlengde og medlåntaker), *rammekreditt/kredittkort* (kredittgrense, rentebærende og ikke-rentebærende saldo, nominell rente, terminomkostninger, kapitaliseringsfrekvens og medlåntaker), og *faktureringskort/betalingskort* (rentebærende og ikke-rentebærende saldo, nominell rente og medlåntaker). I tillegg får privatpersoner utlevert navn på kredittyter.

Det er opprettet tre gjeldsregistre, alle operative i løpet av siste halvdel av 2019: Gjeldsregisteret A/S, Norsk Gjeldsinformasjon og Experian Gjeldsregister A/S. Aktiviteten er betydelig. Eksempelvis rapporterer 167 finansforetak fortløpende gjeldsopplysninger til Gjeldsregisteret A/S (oppdateres ca. hvert femte minutt), og rundt 300 virksomheter har tatt i bruk dette registerets tjenester — deriblant finansforetak, kommuner, offentlige myndigheter og forskningsinstitusjoner. Hver uke sjekker mer enn 20.000 personer sine egne gjeldsopplysninger.<sup>1</sup>

## 2.2 Utlånsforskriften<sup>2</sup>

I et forsøk på å dempe en årelang boligprisvekst og vekst i husholdenes gjeld ble boliglånsforskriften innført i juni 2015. Denne forskriften har siden vært videreført og endret flere ganger. Tidlig i 2019 var turen kommet til markedet for usikret kreditt, da forbrukslånsforskriften ble fastsatt. Utover å bidra til ansvarlig långivning var det målet med disse prosessene å harmonisere reguleringen av salg av usikrede låneprodukter med tilsvarende bestemmelser for låneprodukter sikret i bolig. Det (til nå) siste skrittet ble tatt da de to forskriftene ble samordnet til én forskrift — den såkalte utlånsforskriften — gjeldende fra 1. januar 2021.

Tabell 2.1 Forbrukslånsforskriften/Utlånsforskriften. Hovedprinsipper. 2021.<sup>1</sup>

Bestemmelse	Lån sikret i bolig	Usikret kreditt
Maks belåningsgrad, nedbetalingslån <sup>2</sup>	85%	—
Maks belåningsgrad, rammelån	60%	—
Maksimal gjeldsgrad	500%	500%
Krav om avdrag og nedbetalingstid	Belåningsgrad over 60%	Alle lån, maks 5 år
Stresstest av betjeningsevne	5 prosentpoeng	5 prosentpoeng
Fleksibilitetskvote <sup>3</sup>	10%	5%

<sup>1</sup> Kilder: Finansdepartementet (2021), Lovdata (2021). <sup>2</sup> Maks belåningsgrad for sekundær bolig, Oslo: 60%. <sup>3</sup> Fleksibilitetskvote for boliglån i Oslo: 8%

Utlånsforskriften, sammen med finansavtaleloven og andre tilstøtende reguleringer, danner et komplisert reguleringsregime for utlånsvirksomheten. Her skal vi nøye oss med noen hovedpunkter, og da med vekt på salg av usikrede låneprodukter. I oversikten i tabell 2.1 har vi likevel tatt med de viktigste grenseverdiene for lån sikret i bolig siden de to markedene griper inn i hverandre på måter

<sup>1</sup> Egil Årrestad, presentasjon for gjeldsrådgivernetverket i Trøndelag i april 2021.

<sup>2</sup> Kilder for dette underkapitlet: (Finansdepartementet 2021; Lovdata 2021)

som skaper nisjer i skjæringspunktene mellom dem. Dette er mulighetsrom som er viktige for bankenes satsing og prioriteringer, og derfor en sentral del av bakteppet for bransjeintervjuene.

Hvis vi begynner med hovedreglene for lån sikret i bolig, viser tabell 2.1 at boligkjøpere ikke kan låne mer enn 85% av boligens markedsverdi (§ 7). Det betyr at man må stille med en egenkapital på 15% av kjøpesummen. Egenandelen skal ikke finansieres med andre lån, selv om noen åpenbart bruker forbrukslån — og t.o.m. kredittkort — til dette formålet (Poppe 2019). For rammelån er den maksimale belåningsgraden 60%. Dersom lånet overstiger dette, må låntakeren betale avdrag på den overskytende delen (§ 9). Videre kan man ikke låne mer enn fem ganger brutto årsinntekt (§ 6). Dessuten underlegges lånesøkerne en stresstest med krav om at man må kunne tåle en renteoppgang på fem prosentpoeng (§ 5). Systemet gir imidlertid bankene en viss fleksibilitet (§ 12). På ethvert tidspunkt kan ti prosent av utlånsporteføljen bryte med utlånsforskriften. Dette er viktig for å finne markedsløsninger på midlertidige betalingsproblemer, men det er også en anledning for bankene å gå utover sine fullmakter av andre grunner — f.eks. at kunden åpenbart vil komme innenfor ordinære grenseverdier i nær framtid. Oslo har noe strengere bestemmelser både når det gjelder fleksibilitetskvoten og belåningsgrad for sekundærboliger.

Tabell 2.1 viser at mange av disse bestemmelsene også gjelder for usikret gjeld. Regelen om at man ikke kan låne mer enn fem ganger inntekten viser til summen av alle lån og kreditter. Også stresstesten av betjeningsevnen er den samme. Låntakerne må kunne tåle en renteoppgang på fem prosentpoeng for hele låneporteføljen. Men reguleringen av usikrede låneprodukter er strengere på to punkter. For det første skal alle lån nedbetales over fem år (§ 13). Det betyr at salg av forbrukslån begrenses til kunder som er i stand til å betale renter og avdrag som bringer dem i null i løpet av denne perioden. Dette gjelder også for kredittkortgjeld. Her skal minstebeløpet pr. måned beregnes på basis av en femårshorizont. For det andre er fleksibilitetskvoten bare det halve av det den er for sikrede lån: bare fem prosent av låneporteføljen (§ 15). I sum hindrer disse bestemmelsene både kortsiktig og langsiktig finansiering av risikogrupper som før 2019 hadde tilgang på usikrede låneprodukter — i det minste i noen av nisjebankene.

Ikke bare nye lån, men også refinansiering av eksisterende låneporteføljer er blitt et stadig viktigere forretningsområde for bankene. Hovedregelen her er at kunden skal komme bedre ut med den nye finansieringen. I boliglånsegmentet skjer dette typisk enten ved at kunden henvender seg til banken for å få billigere rente, refinansierer låneporteføljen i forbindelse med kjøp av ny bolig, eller ganske enkelt bytter til en billigere bank. I markedet for usikrede låneprodukter handler den typiske refinansieringsprosessen om å samle dyre smålån og kredittkortgjeld inn i et rimeligere forbrukslån. I skjæringspunktet mellom disse markedene oppstår det en egen nisje hvor usikret gjeld tas inn i boligen i form av sikrede nedbetalingslån eller rammelån. Interessen for dette forretningsområdet er økende.

Refinansiering er spesielt interessant for bankene fordi man i praksis kan omgå noen av de mest begrensende bestemmelsene i utlånsforskriften. Refinansieringsløsninger for usikret gjeld kan bryte med ett eller flere av utlånsforskriftens bestemmelser hvis det nye lånet ikke overstiger summen av de eksisterende lånene på refinansieringstidspunktet og heller ikke øker summen av renter, gebyrer og andre kostnader (§ 14). Hvis man refinansierer eksisterende boliglån eller tar inn usikret gjeld i boligen skal dette i tillegg ikke øke nedbetalingstiden og ha minst like strenge krav til avdragsbetaling som eksisterende lån, samt være sikret i samme boligobjekt (§ 10). I alle disse tilfellene vil man kunne omgå

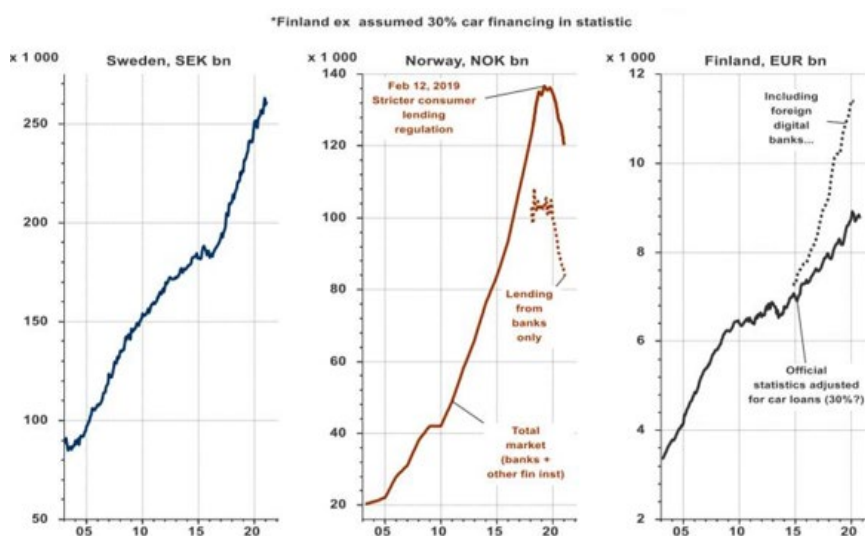
kravene om nedbetaling av usikret gjeld på fem år og avdrag på sikret gjeld som overstiger 60% av boligens verdi. Videre vil man ikke være underlagt stresstesten på fem prosentpoeng og bestemmelsen om maksimal gjeldsgrad på fem ganger inntekten. Ved refinansiering av boliglån vil man dessuten kunne omgå kravene til belåningsgrad (§ 10, § 14).

Et annet — beslektet, vil noen si — forretningsområde for noen banker er restrukturering av kundens gjeldsforpliktelser. Dette er en type refinansiering for folk som ikke er i stand til å betjene gjelden uten at det lempes på inngåtte avtaler. Utgangspunktet for såkalte omstartslån er ofte at det foreligger mislighold. I disse tilfellene kan bestemmelsen om gjeldsgrad omgås, samt at kundens betjeningsevne kan vurderes uten krav om at han/hun også må tåle stresstesten på fem prosent høyere lånerente (§ 12).

## 2.3 Kort om markedsutviklingen

Gullalderen for salg av usikret kreditt var utvilsomt perioden 2014—2018, med et toppunkt rundt 2015/16. Mens veksten i husholdenes samlede gjeld i 2016 var 6.5 prosent, lå den på 15,3 prosent for usikret kreditt (Finanstilsynet 2017). Tre banker — Bank Norwegian, Komplet Bank og yA Bank — stod for over  $\frac{2}{3}$  av veksten i perioden 2014—2016 (Norges Bank 2017). I tillegg til økt satsing fra etablerte aktører som Bank Norwegian og Ya-bank, dukket det stadig opp flere nykommere på tilbudssiden, deriblant Komplet Bank, Monobank, Instabank og Easybank. Bransjeintervjuene i 2017 pekte på fire forhold som kunne forklare tilveksten. For det første: «*bjelleku-effekten*». Lønnsomheten i særlig Bank Norwegian gikk ikke upåaktet hen. For det andre: «*honningkrukke-effekten*». Mange investorer og småsparere hadde ledig kapital som de ønsket å plassere i lønnsomme prosjekter. Bransjen for usikret kreditt framstod som svært attraktiv. Flere av forbrukslånbankene hadde over 25 prosent egenkapitalavkastning (Norges Bank 2017). For det tredje: «*eksponeringseffekten*». Særlig på forbrukslånsiden kom veksten i kategorien store lån. Driverne bak veksten var finansforetak som var villige til å låne ut større summer til publikum. For det fjerde: «*attraksjonseffekten*». Noen av bankene kan ha hatt som mål å ha stor vekst for så å bli kjøpt opp på et senere tidspunkt (Pope 2017).

Figur 2-1 Usikret forbrukskreditt i Norden 2005—2021. <sup>1</sup>



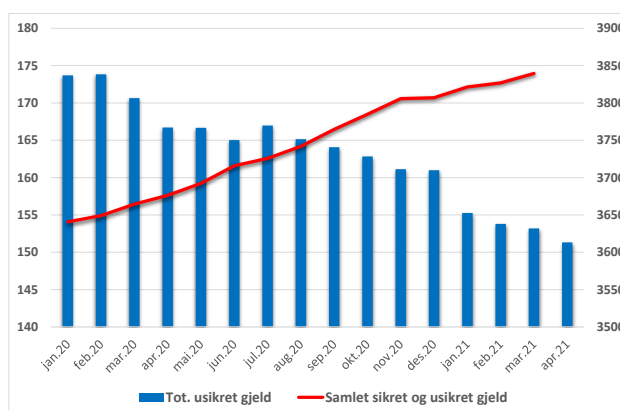
<sup>1</sup> Kilde: Sparebank 1 Markets. Gjengitt med tillatelse.

Fra 2019 — og særlig etter at koronapandemien slo inn over Norge i mars 2020 — har utviklingen i markedet gått motsatt vei. I stedet for tilvekst på tilbydersiden, har vi sett at noen av forbrukslånbankene har fusjonert som følge av at flere av dem ikke bare har hatt lav lønnsomhet, men også lidd store tap. Som eneste land i Norden har det norske markedet for forbrukslån

hatt negativ vekst siden 2019 (se figur 2-1). Dette har sikkert mange, og sammensatte, forklaringer. Men overeksponering i det norske markedet, kombinert med endrede forbruksmønstre som følge av pandemien, framstår som åpenbare årsaker. Det samme gjelder nye rye reguleringer, inkludert opprettelsen av gjeldsregistrene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Figur 2-2 viser utviklingen i utlån til husholdene i milliarder kroner. Vi ser at beholdningen av usikrede lån har sunket fra ca. 174 milliarder i januar 2020 til rundt 151 milliarder i april 2021. Samtidig viser figuren at det samlede lånevolumet av usikrede og sikrede lån til husholdene har økt i samme periode, fra 3.640 milliarder i januar 2020 til i underkant av 3.840 milliarder 11 måneder senere. En del hushold har m.a.o. betalt ned dyr usikret kreditt eller refinansiert slike lån inn i boligen. Økningen i det totale utlånsvolumet har imidlertid særlig sammenheng med at takten i markedene for boliger og fritidsboliger har vært spesielt høy i koronaperioden.

Figur 2-2 Lån til hushold. Total usikret gjeld og samlet sikret og usikret gjeld i perioden januar 2020 — april 2021. Mrd. Kroner. <sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kilde: Total usikret gjeld: Gjeldsregisteret A/S. Samlet sikret og usikret gjeld: SSB (<https://www.ssb.no/statbank/table/11599/>).

## 2.4 Avslutning: 5-5-5-5

Siden den første rapporten om markedet for usikret kreditt i 2017, har utviklingen vært preget av hendelser med stort endringspotensiale. Først kom nye reguleringer i flere runder som strammet inn på tilbyderens utlånsvirksomhet. Høsten 2019 ble gjeldsregistrene operative. Fra da av har det vært negativ vekst i markedet for usikret kreditt med påfølgende økonomiske tap og fusjoner av forbrukslånbanker. I mars 2020 rammet koronapandemien Norge, noe som endret forbruksmønstrene og husholdenes behov for lån. Dette forsterket ytterligere de negative tendensene i forbrukslånmarkedet. Samtidig har det det totale lånevolumet i husholdene økt gjennom vekst i markedet for lån sikret i bolig.

De neste kapitlene skal handle om bankenes erfaringer med gjeldsregisteret og dets rolle i det større systemet av nye reguleringer. I bransjeterminologien omtales prinsippene i utlånsforskriften som 5-5-5-5-reglene:

- Maksimum fem ganger inntekten i lån
- Maksimum nedbetalingstid på fem år for usikret kreditt
- Kredittverdige kunder må kunne tåle en renteoppgang på fem prosentpoeng
- Fem prosent av den usikrede låneporteføljen kan bryte med disse bestemmelsene

I resten av rapporten følger vi bransjeterminologien og bruker 5-5-5-5 som betegnelse på hovedprinsippene i reguleringen av salg av usikrede låneprodukter.



### 3. Bransjens erfaringer med gjeldsregistrene

Intensjonen med gjeldsinformasjonsloven er å bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner. Som en direkte følge av opprettelsen av gjeldsregistrene forventes det endringer i bankenes praksis rundt kredittvurderinger og tilsagn om usikrede lån. I dette kapitlet ser vi på bransjens holdninger, og synspunkter og erfaringer med gjeldsregistrene. Først gir vi et bilde av hvordan bankenes utlånspraksis har endret seg fra og med høsten 2019. Deretter ser vi på hva bransjen oppfatter som positivt ved dagens registre og hvor bankene mener det fortsatt ligger et forbedringspotensial. Til slutt trekker vi fram noen aspekter som generelt oppleves som negative effekter av gjeldsinformasjonsordningen.

#### 3.1 Praksis ved salg av usikrede låneprodukter

I 2017, før gjeldsinformasjonsloven og gjeldsregistrene var en realitet å forholde seg til, så de fleste bankinformantene for seg at registeroppslagene ville bli rutinemessig lagt inn som et trinn i scoring-modellene. Det mest sannsynlige ville være at scoring-modellen hentet inn data automatisk fra ett av gjeldsregistrene og la dem inn i saken. De fleste informantene tenkte seg at de ville nøye seg med å sjekke gjeldsregisteret én gang — enten på søknadstidspunktet eller rett før utbetaling av lånet eller utsendelse av kredittkortet. Dette ville avhenge av hvor lang tid det går fra søknad til tilsagn om lån til utbetaling, og dessuten av hvor sanntidsoppdatert registrene ville bli (Poppe 2017).

Disse forventningene har stort sett slått til. Det vanligste er at bankene har lagt inn en automatisk rutine i scoring-modellene, og at det gjøres oppslag to ganger: én gang i den tidlige fasen av saksbehandlingen og én gang like før utbetaling:

*«Gjeldsregisteret tar vi jo utgangspunkt i når vi automatisk vurderer søknader, for da ser vi jo helt konkret hvilke gjeldsposter kunden har. Hvilken rente det har og hvilken løpetid det har, hvilke kredittrammer det har, og tar da en sånn automatisk vurdering på om det går rundt eller ikke. [...] Så i første omgang så tas det en automatisk vurdering på det, og når kunden har fått lånet, eller fått tilbudet og sendt inn dokumentasjon og så videre så gjør vi også en manuell vurdering av Gjeldsregisteret» (Bank 5).*

Flere begrunnet denne siste sjekken som en kontroll av eventuelle endringer i kundens gjeldsbelastning:

*«Det er jo for å sikre at ikke det er en sånn type kunde som lissom søker alle steder samtidig omtrent» (Bank 9).*

*«Ting kan skje mellom når søknad blir innvilget på mandag til lånet går ut på fredag. Og det er jo nettopp disse kundene her vi vil unngå å få på bok, ikke sant» (Bank 7).*

Det er imidlertid noe variasjon rundt denne hovedtendensen. Noen banker sjekker registeret bare én gang. Dette forutsetter at det går relativt kort tid mellom søknadsbehandling og utbetaling. Det finnes også alternative framgangsmåter. En av bankinformantene forklarer

f.eks. at de ikke har automatisert oppslag i den tidlige fasen av søknadsbehandlingen. Da legges kundens egne opplysninger til grunn. Men så:

*«Når vi har bestemt risikoen [...] hva sannsynligheten for at denne kunden går til inkasso, så henter vi inn dataene fra gjeldsregisteret, som vi sammenstiller med inntektsdataene kunden har oppgitt, de andre dataene som kunden har oppgitt, og så ser vi hvor store kostnader de har til å betjene denne gjelden. Så gjør vi en vurdering om hvor mye penger de har til overs til å betjene ett nytt lån» (Bank 1).*

Oppslagene i gjeldsregistrene varierer også med hvilken type låneprodukt det er snakk om. Her er vanlig praksis at man rutinemessig sjekker med ett av registrene én eller to ganger før utbetaling av forbrukslån eller innvilgelse av kredittkortrammer. Ved salgsfinansiering i butikk gjøres det bare ett oppslag eller kanskje ingen i det hele tatt. Begrunnelsen er at dette stort sett dreier seg om det som regnes som småbeløp – typisk under 40.000. En av informantene pekte dessuten på at det er mer utfordrende for kundene å spørre om salgsfinansiering hvis de på forhånd vet at de har i overkant mye usikret gjeld. Det er flaut å bli avvist, for ikke å si tatt i løgn.

### 3.2 Gjeldsregisterets positive sider

Intervjurunden i 2017 viste at det var stor oppslutning rundt opprettelsen av gjeldsregistre. Bankinformantene pekte på fordelene med å få objektiv faktainformasjon i sanntid og at dette ville forbedre scoringmodellene. Registeroppslagene vil hindre at de som allerede har for mye gjeld eller svak betjeningsevne får tilsagn om lån, og vil dessuten avsløre om kunden lyver om sin egen gjeldssituasjon. Dermed vil man komme bort fra en situasjon hvor kredittforetakene er henvist til å vurdere sannsynligheter snarere enn fakta. Slik sett vil et oppdatert register fylle et viktig hull i grunnlaget for å kreditt-score lånekundene (Poppe 2017). Disse intervjuene pekte i retning av at bransjen så klare fordeler ved innføringen av gjeldsregistre, og at dette ville ha ønskelige effekter dersom det ble en realitet.

#### **Faktainformasjon i sanntid**

Om synspunktene og holdningene til gjeldsregistrene var positive i 2017, er oppslutningen enda større og tydeligere i 2021. Det er ingen som er negative til innføringen av gjeldsregistrene. De ble av flere beskrevet i sterke positive ordlag hvor ord som «*en revolusjon*» og «*veldig bra*» ofte dukker opp i intervjuene.

*Jeg elsker Gjeldsregisteret, det er det beste verktøyet vi har (Bank 5).*

Hovedgrunnen som gis er at bankene nå får tilgang på faktaopplysninger om kundens usikrede gjeld i sanntid. Dette øker presisjonen i kredittvurderingene:

*Gjeldsregisteret gjør at man luker ut disse uheldige tilfellene som aldri, disse personene som skulle aldri fått lån (Bank 7)*

*[Du får] faktaopplysninger og ikke bare på utlånet, men på rammer. Og du får også nedbetalings-, altså løpetiden, du får rentesats slik at du har en ekstremt god input, en betjeningsevnetest da, rett og slett (Bank 10).*

*Det er et veldig flott verktøy for oss å bruke som har ganske mye fokus på refinansiering, for vi ser jo helt klart hva du har akkurat i dag, vi ser hva du har i morgen, vi ser hva du har i overmorgen når vi går gjennom sakene. Og da er det klart det at hvis vi tilbyr en rente på 7,5 % og du søker om en refinansiering, så er det klart at vi kan jo enkelt kartlegge refinansieringsløsninger som er bra for kunden, for vi ser jo hvilken rente du har, vi ser jo hvilken ramme du har, hvilket løp du har. Og da klarer vi enkelt i samarbeid med kunden å lage et tilbud som er veldig fornuftig for kunden og reduserer risikoen for vår del da (Bank 5).*

*Jeg må jo si at det er jo en revolusjon for oss å få inn Gjeldsregisteret som informasjon. Vi vet jo av erfaring, når vi spør om kundens usikrede kreditt, og spesielt etter forskriften hvor du har også begynt å spørre om kundens usikrede kreditttrammer, så vet jo knapt kundene hva de har i ramme på usikret kreditt, ikke sant på kredittkortene. Det er jo ekstremt upresist. [...] Så det er nesten eneste muligheten å få inn det her på, er jo å få det fra et register altså. Det er nesten umulig å få god kvalitet, vil jeg påstå, fra kunden. Og det er også umulig å dokumentere det for oss da. Uten Gjeldsregisteret (Bank 10).*

Siden registrene til enhver tid har korrekte data, blir kvaliteten og selve prosessen bedre:

*«Det som skjedde når Gjeldsregisteret kom var jo at bankene ikke trengte å spørre om hvor mye usikret gjeld du hadde lenger. De kunne bare slå det opp, ikke sant. Og det, det fører jo til at de kan gjøre en bedre kredittvurdering, det fører til en forenkling for kunden» (Bank 11).*

*«Jeg synes jo det aller viktigste er kvaliteten på dataene, altså vi får riktige opplysninger. Sånn at en ting er at det er enklere å få tak i den, men at den er riktig og det er det viktigste» (Bank 3).*

At ikke bare banken, men også kunden, har store fordeler av gjeldsregistrene, nevnes av flere. Kunden vet ofte ikke hva han/hun har av lån. Et oppslag i ett av registrene gir full informasjon og oversikt over gjeldsforpliktelsene. Som en av informantene sier det:

*Det er en stor fordel for kunden da. [...] Det er over 2 millioner som har logget seg inn, altså det sier jo sitt, sant. Folk er interessert i å få den oversikten. Så det handler jo om på en måte, det går jo egentlig på kontroll sant (Bank 11).*

Dette er et poeng som også framheves av gjeldsregistrene. De ser det som sin oppgave å bidra til hele næringskjeden, og gjøre informasjonen enklere tilgjengelig både for bankene og forbrukerne. Den skal være enkel, oversiktlig og forståelig for alle.

Det følger av dette at registrene bidrar til en mer ansvarlig långiverpraksis. Som en av bankinformantene uttrykker det:

*«Endringen i kundeporteføljen vår har jo helt klart bedret seg etter at det var en økning i mislighold etter at Gjeldsregisteret kom. Når da de kundene er, skal vi si, tatt unna, så får du jo en gjenværende kundeportefølje som holder en høyere kvalitet da. Og de kundene som tidligere kunne overbelåne seg, de stoppes jo nå på et nivå som er forsvarlig ettersom ingen banker kan gi deg noe mer lån i det øyeblikket du ikke tåler en renteøkning på 5 prosentpoeng. Så kundene stoppes jo på et relativt tidlig*

*tidspunkt, og skal jo i prinsippet kunne betjene den gjelden som det er mulig for dem å pådra seg» (Bank 8).*

Kundene kan kort og godt ikke slippe unna med å oppgi feil tall — enten det er gjort bevisst eller fordi de ikke har den nøyaktige oversikten. Flere av bankinformantene framhever at registrene på denne måten løser et stort problem. Flertallet av kundene som oppgir feil tall har neppe spekulative hensikter. Likevel er det å komme løgn til livs noe som oppleves som en av de største fordelene med innføringen av gjeldsregistrene:

*«Jeg har et eksempel på en kunde som hadde to kredittkort hos oss, og betalte som en klokke. Så kommer Gjeldsregisteret og vi ser at han har 1,7 millioner i usikret gjeld. Gift og huseier og. Og det er jo sånne typer da som har betalt som en klokke og likevel da har klart å bygge seg opp 1,7 millioner. Når vi ser på hva han har oppgitt i usikret gjeld så har han jo prøvd å svindle til seg penger i et par år fra oss, med å lyve på hva man har av gjeld. Og da er det med vitende og vilje altså, de her vet godt hva de holder på med. Og de ryker jo, en del av de ryker jo rett gjennom da» (Bank 2).*

### **Bedre kredittvurderinger**

En viktig effekt av gjeldsregistrene er at de luker ut feilkilder i kredittvurderingsprosessen. Bankene trenger ikke lenger å basere lånebeslutningene på kundens opplysninger. Dette gir mer profesjonalitet og stopper uønsket vekst i utlånene.

*«Vi ser helt klart en positiv effekt på misligholdet av at vi har en bedre kredittkvalitet på det vi har lånt ut etter Gjeldsregisteret. [...] Det som vi har lånt ut etter Gjeldsregisteret har vesentlig mindre mislighold. Og vi ser også at innvilgsesgraden gikk betydelig ned etter at vi fikk Gjeldsregisteret. Det er ingen tvil om at bankene har gjort bedre kredittvurderinger, vesentlig bedre kredittvurderinger etter Gjeldsregisteret kom på plass» (Bank 8).*

*«Det er jo veldig mye av den uønskede veksten i usikret gjeld som har blitt løst med et gjeldsregister. For bankene er jo ikke interessert i å låne til dem. Det er jo det vi taper mest penger på. [...] Det er jo presisjonen i dataene som gjør at vi får stoppet de kundene som bør stoppes» (Bank 1).*

Innføringen av gjeldsregistre har ført til at andelen avslag har gått opp. Færre får m.a.o. lån. Dette kan riktignok ikke tilskrives gjeldsinformasjonsloven alene. Også andre reguleringer har hatt stor betydning her, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel. Likevel er det åpenbart at gjeldsregistrene bidrar til at de som ikke tåler (mer) usikret kreditt eller som bevisst underrapporterer egne låneforpliktelser har det betydelig vanskeligere med å få lån nå enn tidligere.

*«Jeg tror avslagsprosenten gikk opp 10 prosentpoeng fra en dag til neste på grunn av Gjeldsregisteret. Og, ja nå er det kanskje enda høyere avslagsprosent» (Bank 4).*

Generelt betyr dette at bankene nå kan unngå å gi (mer) lån til kunder som ikke bør ha det. Dette er et viktig element i det bankinformantene omtaler som økt profesjonalitet. Samtidig har de som nedbetaler lån og kvitter seg med unødige kredittkort kommet i en bedre posisjon i lånemarkedet. Som en av bankinformantene peker på, har utviklingen gått litt begge veier:

*«Jeg mener det er todelt. Man vil jo få kunder som tidligere har gått i den karusellen med at de hele tiden lyver på seg mindre gjeld for å dekke opp gammel gjeld. De vil ikke få lån lenger. Men samtidig så er det jo kunder som tidligere har køddet det litt til, men har ryddet opp etter seg. Og de vil jo ha større sannsynlighet for å få lån. Men jeg tror det er vesentlig flere i den første bolken enn den siste, altså» (Bank 5).*

Et hovedproblem for forbrukslånbankene før gjeldsinformasjonsloven kom, var at kundene kunne låne seg opp i flere banker med kort mellomrom uten at bankene hadde oversikt eller kontroll over det. Nå som bankene kan sjekke lånesøknadene opp mot et gjeldsregister forhindrer man at kundens betjeningsevne svekkes på denne måten. Dette var da også et mål for regulerende myndigheter å komme dette til livs. For så lenge denne muligheten var åpen, hjalp det lite at bankene var ansvarlige og profesjonelle. Som en av bankinformantene uttrykker det:

*«Bransjen generelt og vi også hadde en stor produksjon frem til utløpet av 2019 cirka. Man begynte jo på en måte å mistenke at veldig mye av produksjonen på det som er ren refinansieringsgjeld og kanskje med cash på toppen, at det var kunder som i stor grad flyttet seg fra bank til bank. Vi fryktet jo at når Gjeldsregisteret kom at, og også reguleringen som vi kaller 555-reguleringen som kom i mai 2019, at det ville gi en effekt i den forstand at de kundene som bare hadde flyttet rundt for å unngå betalingsmislighold de ville da være fanget hos den banken som hadde dem på det tidspunktet Gjeldsregisteret åpnet eller reguleringen ble lovmessig. Det er egentlig det man opplevde, gjennom hele høsten 2019. Vi så at det var flere og flere kunder som ikke lenger kunne søke seg til en ny bank og komme seg ut av utføre. Så kunder som på papiret så veldig gode ut på den tiden, kunder som ønsket å refinansiere sine lån, de så generelt veldig gode ut på i statistikken fordi de misligholdt jo ikke, de bare flyttet til en annen bank hvis de fikk betalingsutfordringer (Bank 3).*

I forlengelse av dette pekes det på at innføringen av gjeldsregistrene også stopper opplån ved hjelp av ID-tyveri. Kriminelle får ikke lenger ut mer lån enn det som er mulig for den ID'en som er stjålet.

### **Bransjens omdømme**

Bransjens omdømme var et sentralt tema i intervjuene i 2017. Den gang var mange av informantene opptatt av at myndighetene misforstod utlånsvirksomheten og at publikum — dvs. mulige kunder — ikke anså forbrukslån som et stuerent produkt. Oppslag i media, hvor personer som åpenbart hadde fått altfor mye lån stod fram med sine historier om ødelagte liv, brakte bransjen i vanry. Selv om bankinformantene bedyret sin uskyld og isteden la ansvaret på useriøse tilbydere og løgnaktige kunder, opplevde de dette som svært ødeleggende for hele banknæringen, fullsortimentbankene inkludert (Poppe 2017).

I 2021 er imidlertid budskapet mer optimistisk. Informantene peker nå på at gjeldsregistrene skjerper forretningsetikken i bankene og tvinger dem til å gjøre gode kredittvurderinger. Dette identifiserer risikokunder og diskvalifiserer dem fra å få lån. En mulig effekt av Gjeldsinformasjonsloven og gjeldsregistrene er derfor at bransjens renommé forbedres. Som en bankinformant sier det:

*«Bransjen har jo blitt hengt ut mye og det har vært dårlig omdømme. Vi ønsker jo lissom at profesjonaliteten i bransjen, det skal opp da. Og omdømme også for bransjen skal opp. Vi tror det har skjedd veldig mye de siste årene, hjulpet av reguleringen og Gjeldsregisteret. At bransjen har fått det bedre på en måte, og jeg tror det vil fortsette fremover da. Og det er viktig for oss og ikke sant, vi ønsker jo ikke å bli sett på som en sånn røverbransje av politikere og annet heller. Vi har jo en samfunnsoppgave, mener jeg også, å tilby kreditt og smøre maskineriet, ikke sant. Tilby kredittfasiliteter til kunder som kanskje ikke får så godt dekket sitt behov hos tradisjonelle banker» (Bank 7).*

En annen bankinformant vektla dessuten at det forbedrede omdømme gjør usikre lån mer attraktivt for større fullsortimentbanker:

*«Nå er det jo også mange av de tradisjonelle bankene som har gått mer inn i forbrukslån, sannsynligvis også som en følge av Gjeldsregisteret, at de har opplevd at risikoen har vært for høy, da Gjeldsregisteret kom. Nå ser vi banker S-banken, DnB og Nordea, Storebrand bank, de har jo nå en mye tydeligere posisjon innenfor forbruksfinansiering enn tidligere. Og er nok mer synlige enn nisjebankene faktisk, det er hvert fall min opplevelse når du ser på markedsføringen i dag» (Bank 8).*

Flere påpekte at bransjens dårlige rykte skyldes lån inngått før gjeldsregistrene ga dem mulighet til å luke ut uærlige lånesøkere. Men et frynsete omdømme rettes ikke opp over natten. Slik sett er det en tidsdimensjon i en slik «snuoperasjon». Andelen lånetilsagn til personer som ikke tåler (mer) gjeld har utvilsomt gått ned som følge av oppslag i gjeldsregistrene. Slik sett vil gjeldsinformasjonsloven ikke bare bidra til å stramme inn på en uheldig utlånspraksis, men også til at bransjen på sikt kan få et bedre omdømme. Intervjurunden i 2021 viser da også at de mer tradisjonelle fullsortimentsbankene er blitt mer åpne enn tidligere for å bli assosiert med usikret kreditt, ganske enkelt fordi risikoen i bransjen under ett er blitt lavere. Dette kommer vi mer tilbake til i neste kapittel.

### **Andre fordeler**

Informantene trekker også fram andre fordeler ved innføringen av gjeldsregistrene. De peker på at dette er et godt teknisk instrument som lett kan bygges ut i fremtiden. Det kommer vi straks mer tilbake til. De er også fornøyd med at det er et godt verktøy forretningsmessig sett, særlig i forhold til refinansiering hvor man har behov for nøyaktige opplysninger om kundens låneforpliktelser for å kunne lage et godt tilbud. Registrene har også skapt mer ro gjennom å gi utlånerne mer kontroll og hindre useriøs utlånspraksis. Det er tross alt over 160 ulike tilbydere i markedet som nå har fått fastere rammer omkring utlånsvirksomheten.

Utover dette har innføringen av gjeldsregistrene bidratt til nye erfaringer og læring for bankene. En bankinformant fortalte at de lærte mye de første månedene da gjeldsregisteret ble innført:

*«Det ga veldig interessant læring i hvor ærlige kundene egentlig er på den usikrede gjelden sin. Og det vi så var jo at 80 % var ærlige. 10 % oppgav alt for lite usikret gjeld, og 10 % oppgav for [mye]: Kundene gjør feil, så jeg tror ikke alle av de 10 prosentene som oppgav for lite gjeld, nødvendigvis prøver å lure oss. Mange misforstod sikkert eller gjorde noe feil. Men*

*uansett, over de årene vi har holdt på så er det om lag 10 % av hver årgang som går til inkasso på usikrede lån» (Bank 1).*

Konklusjonen er kort og godt at

*«Nå vet vi nøyaktig hvor mye gjeld de har. Så har de mer gjeld enn de sier, får de avslag» (Bank 1).*

### 3.3 Hva kan bli bedre?

Den unisone oppslutningen om innføringen av gjeldsregistrene betyr imidlertid ikke at bransjen mener at alt er vel. Informantene ser klare forbedringspotensialer på flere områder og i flere retninger. Særlig er det et ønske om at gjeldsregistrenes innhold utvides. Det samme gjelder en viss utvidelse av tjenestetilbudet og bruksområdet knyttet til registrene. Noen forslag utfordrer gjeldsregistrenes funksjon som kilde til positiv gjeldsinformasjon.

#### All gjeld inn

Samtlige informanter vi snakket med pekte på nødvendigheten av å få all gjeld — ikke bare den usikrede — inn i gjeldsregistrene. Slik det er nå er ikke registrene fullstendige. Særlig mener de at boliglån og billån må inn, men også studielån nevnes av flere. Dette er teknisk sett relativt enkelt å få til, og vil sannsynligvis kunne realiseres i løpet av seks til ti måneder. Som ett av gjeldsregistrene sier, kan utvidelsen finansieres ved å øke prisen pr. oppslag, ved kapitalinnhenting fra eiersiden eller tilknyttede banker, eller ved en kombinasjon av prisøkning og kapitalinnhenting. På banksiden hevdes det at det er best om alt er transparent og at økte kostnader ved å utvide registeret er uvesentlig:

*«Den kostnaden er veldig marginal, det er så mange andre kostnader tilknyttet en lånekostnad og en kredittvurdering, at kostnaden er helt uvesentlig. Altså den er ikke tema» (Bank 1).*

Ønsket om å ta inn all gjeld er begrunnet på flere måter. Ett sett av argumenter er av rent forretningsmessig karakter. Det pekes særlig på at bankene trenger en oversikt over kundenes sikrede lån som tilsvarer faktaopplysningene om usikret gjeld fra dagens gjeldsregistre. Boliglån er en stor utgiftspost i husholdenes økonomi, og det er derfor særlig viktig å få sanntidsdata om nedbetalingslån og rammelån sikret i bolig:

*«Det hadde også vært veldig fint, både studielån, billån, boliglån inn der, hadde vært gull det. Da får man et, altså da får du hele gjeldsbilde til kunden da, og da slipper du å stole på at kunden snakker sant. Det står der. Du kan jo hente det fra Skattemeldingen da, men det risikerer du jo at er mer enn, ja opptil 16 måneder gammelt, ikke sant. Du kommer jo til april nå snart hvor Skattemeldingen for 2020 kommer, og frem til det så må du jo sitte med Skattemeldingen 2019 og det er jo nå, ja hva blir det da, 14-15 måneder gamle data. Så mye rart kan skje på den tiden» (Bank 5).*

Bankene må i dag innhente data om boliglån fra Skatteetaten. Informantene pekte gjennomgående på at informasjon om gjeld i skattemeldingen kan være utdatert. Og ikke bare foreldet. Det er også et problem at ulike gjeldsposter og typer av lån er slått sammen. Dessuten er det ikke lett å danne seg en presis formening om sanntidsuttak på rammelån. Man kan jo ta ut slik kreditt når som helst i tiden etter at man har levert inn selvangivelsen.

Ved søknad om lån er bankene derfor avhengig av å få korrekte opplysninger fra kunden. Men da oppstår det samme problemet som man hadde med usikret gjeld før gjeldsregistrene kom: det er ikke alltid at kunden har tilstrekkelig oversikt. Da vet ikke banken om panten er redusert eller ikke:

*«Vi skulle gjerne sett all gjeld altså, vi syns det er helt, det hadde vært mye bedre. Utfordringen er jo at du ikke vet... La oss si du har pant på 7 millioner da i huset ditt, så vet du ikke om du har betalt ned 4 eller om du fortsatt har 7. Det beste hadde vært at dette var oppdatert med det det reelt er. Så er det klart at da har du utfordringen med disse rammelånene, men da ser du hvert fall hvor stor andel av disse rammelånene som er dratt opp da. Så du skjønner om det er 6 millioner som er tatt opp eller om det er bare 4 av det som er brukt, og så er det 2 millioner tilgjengelig. Men da kan du spørre de hvorfor de skal ha forbrukslån (latter)» (Bank 6).*

Det samme resonnementet knytter seg til billån. Også dette er en vesentlig utgiftspost i husholdenes økonomi. Det er delte meninger blant informantene om også bil-leasing skal inn i registeret. På den ene siden kan bilen leveres tilbake mot å betale en mindre sum tilsvarende f.eks. seks måneders leie. Slik sett framstår ikke leasing som en problematisk usikkerhetsfaktor for långiver. På den annen side argumenteres det med at leasingavtalen er en reell økonomisk forpliktelse med kontraktsfestede bindinger som må med i regnestykket når långiver skal vurdere låntakers reelle betjeningsevne.

Informantene argumenterer også for utvidelse av gjeldsregistrene ut fra hensyn til kunden. I de tilfeller hvor det oppstår uklarheter rundt hva lånesøkeren har av boliggjeld og billån, vil sanntidsdata om slike forpliktelser øke sjansene for en god og saklig prosess med kunden. Det pekes også på at forbrukere med dårlig råd fortsatt kan få lån de strengt tatt ikke skulle hatt pga. manglende oversikt, og at det av den grunn er nødvendig å tette hullene i systemet. Dessuten er det ofte slik at kunden har en ektefelle eller samboer som er medlåntaker på ett eller flere lån, noe som påvirker lånsøkers betjeningsevne og risikoprofil. Dette er det tungvint å få tak i så lenge de sikrede lånene ikke er inkludert i gjeldsregistrene.

Et tredje sett av argumenter for å inkludere den sikrede gjelden i gjeldsregistrene handler om systemet bankene opererer innenfor. Noen informanter peker f.eks. på at bankene pålegges plikter uten at systemene legger til rette for oppfyllelsen av kravene, som om man har et komplett gjeldsregister:

*«Altså det er jo et rundskriv rundt forskriften hvor de poengterer fra finanstilsynet [...] at på sikrede lån så må vi hente inn alle kundens låneengasjement med rentesats og gjenværende løpetid. Tenke selv, hvis du skal få det spørsmålet, du skal søke om et kredittkort på 20.000 kroner. Og så får du beskjed om å fylle ut det. Det er ganske mange som vil få utfordringer med det, altså. Og i tillegg, vi har ingen muligheter til å verifisere de opplysningene såfremt det da ikke er i egen bank. Så stiller man, så man stiller egentlig krav til bankene som om at det er sikret gjeld også i Gjeldsregisteret, spør du meg. Og det syns jeg grenser mot arroganse» (Bank 10).*

En annen informant peker på dette paradokset:

*«Vi forholder oss til beregninger basert på det kunden opplyser, og det vi finner i selvangivelsen. Vi får jo allerede inntekt automatisk nå, så det er*



*egentlig bare boliggjeld vi trenger å ta inn selvangivelse for, eller skattemeldingen, men den er jo da ikke «up to date». På inntektssiden så får vi realtime opplysninger, der får vi jo data fra de siste tre månedene. [Boliggjelden] er nesten det siste vi mangler da, for å kunne ha en fullautomatisert løsning for» (Bank 3).*

Når sikret gjeld ikke er inkludert, må bankene innhente alle utestående avdrag, gjenværende løpetid og rentesats manuelt basert på opplysninger fra kunden. Dette er tungvint og ofte ikke særlig presist. Det blir vanskelig å beregne reell disponibel inntekt, og dermed også oppfylle kravene som stilles til presisjon og velbegrunnede tilsagn eller avslag om lån.

Likevel peker en av informantene på at nytten av å utvide gjeldsregistrene med flere gjeldstyper ikke nødvendigvis er så stor:

*«Fra et bankfaglig ståsted vil all verifiserbar informasjon bedre kredittvurderingen. Det taler for et komplett gjeldsregister. Personlig mener jeg dog at det ikke er veldig viktig å få inn all gjeld, som bil og hus ... Sikret gjeld finnes det allerede en god del spor av, blant annet i form av frivillige pantsettelse som fremkommer ved kredittsjekk (bil). Fullstendige gjeldsregistre kan også ha utilsiktede effekter der en del låneopptak kommer i form av leasingprodukter istedenfor at man låner penger og eier objekter. Så jeg synes viktigheten av komplett gjeldsregister overdrives en del av forskjellige interessenter, og forenklingen av datainnhenting og automatisering av prosesser er for mange er viktigere enn det faktiske bidraget til kredittvurderingen, selv om ubenyttet boligkreditt er en liten joker som forkludrer litt» (bank 1)*

Til slutt kan nevnes at én informant mente at lånehypphet bør inn i gjeldsregisteret. Dette er først og fremst et mål på at kunden shopper lån og følgelig en indikasjon på at han/hun kan være i økonomiske problemer. Det samme kan sies om inkludering av skattegjeld og enkelte andre gjeldsposter som f.eks. bidragsgjeld. Slike opplysninger vil derfor bryte med intensjonen om at gjeldsregistrene skal være kilder til positiv og ikke negativ gjelds informasjon.

### **Inn med merkenavn**

Et flertall av informantene pekte på at dersom hele gjeldsbildet skulle være tilgjengelig måtte registrene også inkludere opplysninger om hvilken bank kunden allerede har lån i. Denne opplysningen er tilgjengelig for privatpersoner når de gjør oppslag om seg selv i ett av gjeldsregistrene, men er ikke noe som utleveres til bankene når de gjør oppslag i forbindelse med en lånesøknad. Slik det er i dag må bankene basere seg på data fra kunden og de enkelte kontonumrene som oppgis i lånesøknadsskjemaet. Dette er mer tungvint enn det trenger å være med dagens teknologi, og kunne med fordel automatiseres. En digitalisert løsning vil være særlig viktig i forbindelse med refinansieringslån. Da må alle detaljer om lånene som skal inn i refinansieringsløsningen registreres:

*«Det jeg syns kunne vært nyttig, nå når du spør (litt latter), det er jo en tjeneste som gjør at, for det er en stor friksjon at du må oppgi kontonummer, kid-nummer på de eksisterende lånene dine. Det er på en måte friksjonen i det å bytte til et bedre lån da. Så hvis Gjeldsregisteret hadde inneholdt den informasjonen, at liksom, okay si at jeg skal innfri denne gjelden her umiddelbart, hva er kid-nummeret, hva er*

*kontonummeret. Sånn at det går på kundenivå, fordi at kid-nummer er på kunde, kundenivå da. Mens kontonummeret er jo på banknivå. Så hvis Gjeldsregisteret hadde hatt den informasjonen og vi kunne gitt tilgang til den så kunne vi gjort det mye enklere for kunden å bytte bank. Og for banken som skal ta det nye, altså som tar refinansieringen da, fordi at de slipper å innhente den informasjonen manuelt» (Bank 11).*

På dette punktet er det også en forskjell mellom bankene og låneagentene. Når sistnevnte aktør innhenter tilbud fra bankene på vegne av en kunde har de tilgang til både merkenavn og renter gjennom en samtykkeløsning i søknaden fra kunden. Agentene har m.a.o. tilgang på flere opplysninger i gjeldsregistrene enn det bankene har.

Det er en viss uenighet blant informantene om dette temaet, og — ikke overraskende — er det bankinformantene som reagerer på det de oppfatter som konkurransevridende forskjellsbehandling. Gjeldsregistrene tilbyr imidlertid i disse dager et nytt produkt til bankene: at kunden ved samtykke kan se opplysningene om seg selv fra gjeldsregistrene direkte i nettbanken. Kunden vil m.a.o. ikke trenge å logge seg inn på registrenes hjemmesider for å få oversikt over egne usikrede lån. Banken vil også ha samtykkebasert mulighet til å se disse opplysningene gjennom denne løsningen. Men kundens samtykke vil knytte bankens tilgang til spesifikke formål. Banken kan følgelig ikke bruke opplysningene i andre henseende. På denne måten vil man langt på vei komme rundt forskjellsbehandlingen av banker og låneagenter.

Men spørsmålet om hvilke opplysninger som skal være tilgjengelige for hvem har også en bredere, prinsipiell side. Når merkenavn, kontonummer og renter blir inkludert som leveranse fra gjeldsregistrene utvides registrenes funksjon fra å være en opplysningsinstitusjon til å bli et salgsinstrument. Dermed brytes en grense. Noen av informantene ønsker ikke dette og forstår at innholdet i gjeldsregistrene ikke bør utvides i denne retningen. Andre hevder at det kun er de som skal utføre kredittvurderinger som skal kunne ha tilgang til samtykkebasert, utvidet informasjon. Dette diskvalifiserer i så fall agentene.

Det finnes selvsagt en tredje interessent i spørsmålet om gjeldsregistrenes innhold, nemlig kunden. Også her inntar informantene ulike posisjoner. På den ene siden hevdes det at det er bare bra hvis bankene får tilgang på samtykkebasert informasjon. Dette vil skjerpe konkurransen til forbrukernes fordel. Refinansiering handler tross alt om å gjøre situasjonen bedre for kunden, og kan ikke tilbys uten at kunden kommer bedre ut. På den annen side pekes det på det uheldige ved å gjøre gjeldsregistrene til et salgsfremmende verktøy. I hendene på agentene kan de ekstra opplysningene brukes selektivt når de velger ut banker de skal invitere til å gi lånetilbud, og prioritere dem de har de beste provisjonsavtalene med. Bankene kan på sin side gå inn i egne databaser og gi tilpassede lånetilbud til kunder som har lån i andre banker. I begge tilfeller har vi en situasjon hvor kundene ikke nødvendigvis får det billigste tilbudet, selv om de kommer bedre ut. Et annet poeng som trekkes fram er at kundene ikke alltid vet hva de samtykker til når de krysser av i boksen for samtykke. Begge disse forholdene må veies opp mot at gjeldsregistrene først og fremst skal være et instrument for bedre kredittvurdering.

### 3.4 Gjeldsregistrenes nedsider

Noen av informantene mener at gjeldsregisterordningen også har noen negative sider. Disse er av mer generell karakter, og er underordnet fordelene av å ha tilgang på korrekte data om kundens låneforpliktelser i sanntid. Likevel uttrykkes det en viss bekymring for at jo flere opplysninger som registreres, desto større mulighet for regulering og tilsvarende mindre mulighet for å bruke skjønn. Ved å luke bort risiko og skape nye rutiner for kredittvurdering, resulterer innføringen av gjeldsregistrene i at bankene blir mer like hverandre og at variasjonen i tilbudene ut til kundene blir smalere. Alle vet nå om hverandres renter og vil i større grad tilpasse seg hverandre i tiden som kommer.

En annen nedside ved gjeldsregistrene er at de bidrar til at prisene presses nedover. Følgelig blir fortjenesten lavere og konkurransen hardere. Dette gjør det vanskeligere for de små bankene å klare seg i markedet. Variasjonen på tilbydersiden er allerede blitt mindre. Men her spiller også øvrig regulering inn.

Et tredje aspekt som trekkes fram er at innføringen av gjeldsregistrene i noen tilfeller skaper konflikt mellom kunden og rådgiveren i banken. All gjeld avsløres. Det er kanskje flaut å ha forbrukslån, men det er enda flauere ikke å ha gjort noe med en alvorlig situasjon og kanskje få avslag på lån over bordet. På sikt vil det forhåpentligvis bli mer stuerent å snakke om usikret kreditt med kundene.

### 3.5 Oppsummering

Samtlige informanter uttrykker sterk tilslutning til innføringen av gjeldsregistrene. De er også fornøyd med kvaliteten på informasjonen. De fleste av bankene gjør to oppslag i ett av når de behandler lånesøknader: én gang tidlig i prosessen og én gang like før utbetaling av lånet.

Gjeldsregistrenes viktigste positive sider, slik bankinformantene ser det, kan punktvis oppsummeres slik:

- Faktainformasjon i sanntid
  - Økt presisjon i kredittvurderingene, mindre risiko
  - Raskere prosess for banken, bedre prosess for kunden
- Bedre kredittvurderinger
  - Økt profesjonalitet
  - Stopper uønsket vekst, høyere avslagsprosent
  - Problemlåntakere kan ikke lenger gå fra bank til bank
- Bedre omdømme for bransjen
  - Registrene identifiserer kunder som ikke bør ha (mer) lån
  - Registrene skjerper forretningsetikken
  - Nye låntakere er mer ressurssterke, bankene får mindre tap

Informantene ser også et forbedringspotensial i dagens system. Det dreier seg særlig om:

- All gjeld inn, også sikret gjeld
  - Total oversikt over alle låneforpliktelser i sanntid

- Tall fra Skatteetaten kan være utdaterte
- Bedre og tryggere prosess for kunden
- En forutsetning for at bankene skal kunne oppfylle kravene som reguleringene stiller

Dessuten må alle aktører på tilbydersiden få lik tilgang til alle opplysninger. Mange av informantene mener at dette bør omfatte merkenavn, kontonummer og renter. Slike data er særlig viktig når det søkes om refinansieringslån. Det er det imidlertid også delte meninger om hvilke opplysninger som bør gjøres tilgjengelige i tillegg til de som allerede er på plass. Motargumentene er at en utvidelse av innholdet kan gjøre gjeldsregistrene til salgsinstrumenter og at kundene ikke vet hva de egentlig samtykker til når de krysser av i boksen for samtykke.

Det aller viktigste er imidlertid å ha god kvalitet på dataene. Dersom en eventuell utvidelse av gjeldsregistrene fører til at prisen pr. oppslag øker noe, er det uproblematisk så lenge opplysningene er presise og i sanntid.

## 4. Gjeldsregisteret som instrument i et reguleringsregime

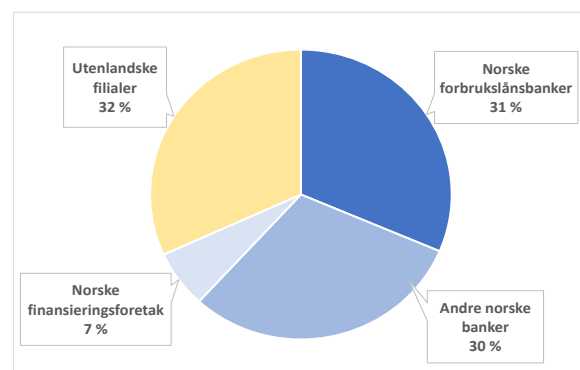
Gjeldsregistrene var ikke det eneste tiltaket som ble innført for å dempe uønsket vekst i markedet og forebygge gjeldsproblemer. I tillegg kom også et sett av reguleringer kjent som 5-5-5-5 (jfr. 2.2). Gjeldsregistrenes effekt og betydning for markedsutviklingen må derfor forstås innenfor konteksten av dette nye reguleringsregimet. I dette kapitlet ser vi først nærmere på hovedtendensene i markedsutviklingen de siste par årene. Deretter plasserer vi registrenes rolle i forhold til de andre reguleringene. I resten av kapitlet diskuterer vi markedsutviklingen i lys av gjeldsregistrene og det nye reguleringsregimet og spør hvilken betydning observerbare mønstre vil ha for forbrukerne i tiden som kommer.

### 4.1 Utviklingen i markedet for usikret kreditt

Det er fire typer av leverandører i det norske markedet for usikret kreditt (figur 4-1). I Finanstilsynets undersøkelse i 2020 (Finanstilsynet 2021), som omfatter 33 foretak og 90 prosent av markedet, har norske forbrukslån banker, andre norske banker og utenlandske filialer i overkant av 30 prosent av det samlede utlånet hver. Forbrukslån banker er definert som «... banker hvor mer enn halvparten av utlånsporteføljen er lån uten sikkerhet til personkunder». 'Andre norske banker' er det vi til nå har omtalt som fullsortimentsbanker. Kategorien 'utenlandske filialer' er utenlandsk-eide banker, men omfatter kun banker med stedlige filialer og ikke foretak som driver såkalt grensekryssende virksomhet. Den fjerde aktøren i Finanstilsynets undersøkelse er norske finansieringsforetak. Disse har rundt sju prosent av markedet, og har mange fellestrekk med bankene. De har imidlertid ikke adgang til å ta imot innskudd slik bankene har. I stedet finansieres de typisk ved innlån basert på individuelle lånekontrakter med både profesjonelle investorer og private småsparere. Vårt utvalg av informanter dekker alle fire tilbyderkategoriene.

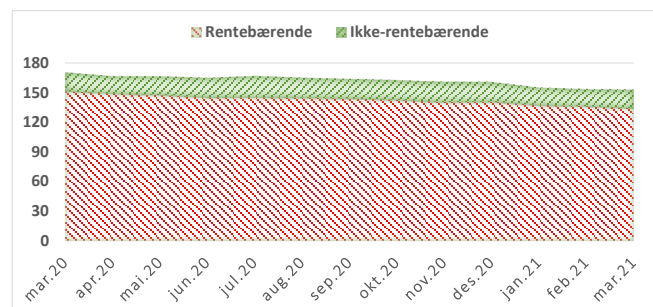
Som vi var inne på i kapittel 2.3 har markedet krympet, særlig fra 2019 og utover. Figur 4.2 viser at det totale utlånsvolumet ble redusert med ca. 17.5 milliarder mellom mars 2020 og mars 2021. Figuren skiller også mellom rentebærende og ikke-rentebærende

Figur 4-1 Aktører på tilbydersiden i det norske markedet for usikret kreditt. <sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kilde: Finanstilsynet (2021)

Figur 4-2 Utlån av usikrede lån. Mrd. kroner. Norge 2020—2021. <sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kilde: Arrestad (2021)

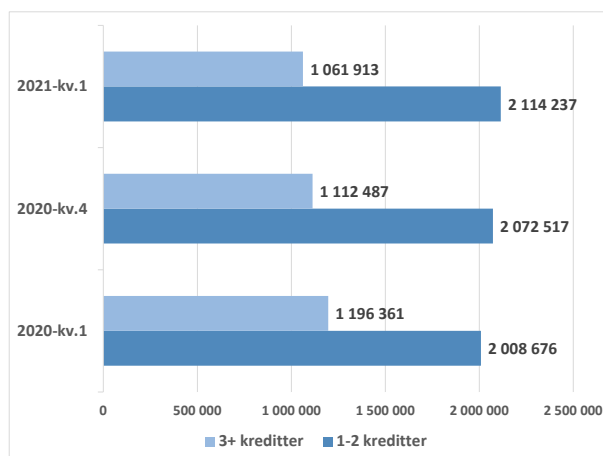
kreditt. Nesten hele nedgangen dreier seg om reduksjon i mengden rentebærende gjeld — fra ca. 151 milliarder til 134 milliarder. Mengden ikke-rentebærende kreditt har derimot holdt seg noenlunde konstant i perioden, dog med en liten oppgang i sommermånedene og desember 2020 samt en beskjeden reduksjon i første kvartal 2021. For perioden mars 2020 til mars 2021 er nedgangen i ikke-rentebærende kreditt på totalt rundt 300 millioner (Årrestad 2021; Finanstilsynet 2021).

Prosessene som ligger bak denne utviklingen i lånevolum er sammensatt. Men mange har åpenbart nedbetalt forbrukslån, mens andre har refinansiert kredittkortgjeld inn i billigere forbrukslån slik at nettoresultatet har summert seg til en nedgang i det totale volumet av usikret kreditt. Dessuten har nedgangen i ikke-rentebærende gjeld trolig også sammenheng med at mange ganske enkelt har kvittet seg med kreditttrammer de ikke bruker for å få ned de totale gjeldsforpliktelsene som ifølge utlånsforskriften nå skal inngå i kredittvurderingene.

Det figur 4.2 *ikke* viser er sammenhengen mellom usikret og sikret gjeld. I kapittel 2.3 pekte vi på at mens utlånsvolumet på usikrede lån har gått ned, har det totale utlånsvolumet gått opp som følge av vekst i mengden sikrede lån (jf. Figur 2.2). Hovedforklaringen er utvilsomt høy etterspørsel i boligmarkedet og hyttemarkedet de siste halvannet årene. Men også refinansiering av forbrukslån inn i lån sikret i bolig har bidratt til denne veksten. Hvor mye er imidlertid vanskelig å anslå.

Et noe mer nyansert bilde av den negative utviklingen framkommer hvis vi ser på antall lån eller som Finanstilsynet begrepsfester det: antall kreditter. I figur 4.3 ser vi at antall personer med én eller to kreditter har økt fra første kvartal 2020 til første kvartal 2021. Nettotilgangen ligger rundt 105.500 låntakere. Den motsatte tendensen gjør seg gjeldende for antall personer med tre eller flere kreditter. Her har det vært en reduksjon på nesten 134.500 personer. Summen av antall personer med én eller flere kreditter er med andre ord lavere i mars 2021 enn for ett år siden. Likevel er det grunn til å peke på at det er flere underliggende, og til dels motsatte, tendenser bak utviklingen. F.eks. tyder statistikk fra midt i korona-perioden på at en del hushold akkumulerer kredittkortgjeld samtidig som det er reduksjon i den totale mengden benyttet rammekreditt (Finanstilsynet 2021; Poppe and Kempson 2020).

Figur 4-3 Antall personer med 1—2 kreditter og 3 eller flere kreditter. Norge 2020—2021. <sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kilde: Finanstilsynet (2021)

Reduksjonen i utlånsvolum og antall kunder med kreditter er merkbart i bransjen. I prosent falt utlånsvolumet i 2020 med 15 prosent for forbrukslånsbankene, mot en 25 prosents økning i 2018. For de utenlandske filialene er reduksjonen 16% i 2020 mot 13 prosent økning i 2018. Andre norske banker har hatt en reduksjon i utlån av usikret kreditt i flere år. Dette har delvis sammenheng med at usikrede låneprodukter ikke har vært et uttalt satsingsområde for dem, men har vært flagget ut og solgt under andre merkenavn. Selv om

særlig de mindre bankene har slitt i 2020 er likevel er lønnsomheten god for flere av foretakene — typisk rundt fire prosent for bransjen under ett. Grunnet lavere renteinntekter og bokførte tap var det imidlertid også tap. For de norske forbrukslånbankene lå tapene på 3.9 prosent av utlånene i 2020 (Finanstilsynet 2021).

Til slutt skal vi merke oss at mislighold av usikrede lån over 90 dager har vært økende siden utgangen av 2019, og ligger nå på 19.3 prosent av utlånene (Finanstilsynet 2021). Økende mislighold av forbrukslån ble også registrert i en analyse av husholdenes økonomiske situasjon under koronakrisen midt i juni 2020 (Poppe and Kempson 2020)

## 4.2 Gjeldsregistrenes rolle og andre forklaringer

Den negative markedsutviklingen kan knyttes til tre begivenheter som i kombinasjon bidrar til å forklare nedgangen: innføringen av gjeldsregistrene, 5-5-5-5-reguleringene og koronaepidemien. Siden de tre begivenhetene har inntruffet omtrent samtidig, er det vanskelig å skille effekten av den ene fra de to andre.

Den mest forstyrrende begivenheten er utvilsomt koronapandemien. Den har ført til en omfordeling av økonomiske ressurser og økt betalingsevnen i noen grupper og svekket den i andre. Pandemien har også endret forbruksmønstrene og hvordan vi bruker tid og penger på jobb, når vi har fri og når vi ferierer. Dette har endret behovet for kreditt. Samtidig har de som har kommet godt ut av krisen økonomisk benyttet anledningen til å nedbetale lån og kvitte seg med kredittkort. Dette kan i seg selv forklare (noe av) nedgangen i utlånsvolumet og lønnsomheten for bankene. Det er imidlertid usikkert hvor varig disse effektene vil være i tiden som kommer, når pandemien kommer på retur.

Også innføringen av gjeldsregistre og 5-5-5-5-reguleringen kan forklare den negative markedsutviklingen. I kapittel 3 har vi bl.a. sett at bankinformantene berømmer gjeldsregistrene som instrument for økt presisjon i kredittvurderingene, med høyere avslagsprosent som effekt. Samtidig har utlånsforskriften begrenset bankenes mulighet for å gi lån. På et mer overordnet nivå er det viktig å understreke at de nye reguleringene stiller skjerpede krav til bankenes kredittvurderinger. I kjernen av dette ligger vurderingen av kundens betjeningsevne. Som redegjort for i 2.2 må enhver långiver i det usikrede lånemarkedet forsikre seg om at kunden kan nedbetale forbrukslån på fem år. I tilfellet rammekreditter knyttet til kort eller lån skal utnyttelse av hele rammen medregnes. Dette gjelder selv om kunden ikke har lånt seg maksimalt opp til øvre grense. I stresstesten skal banken sjekke at kunden tåler en renteoppgang på fem prosentpoeng. Videre skal utlåner ikke gi lån som fører kundens samlede gjeldsportefølje over fem ganger bruttoinntekten. Det betyr at også sikrede lån må tas i betraktning i vurderingen av søknader om usikret kreditt. Dessuten stilles det krav om at banken skal ta hensyn til kundens inntekt og alle relevante utgifter.

For at bankene skal kunne leve opp til disse kravene, har gjeldsregistrene en nøkkelrolle i forhold til alle 5-5-5-5-reglene. Grunnlaget er finansforetakenes plikt til å innrapportere gjeldsinformasjon til gjeldsinformasjonsforetakene. Dette gir långiverne en tilgang til faktaoversikter over kundenes usikrede gjeld som de aldri har hatt før, noe som setter dem i posisjon til faktisk å oppfylle de lovpålagte kravene i utlånsforskriften. Dette er selvsagt særlig viktig for nisjebankene som hovedsakelig lever av usikrede låneprodukter, men også

fullsortimentsbankene får økt presisjon i sine kredittvurderinger — enten kunden søker om et usikret eller sikret lån. Det er viktig å understreke at forskriften pålegger bankene å ta alle gjeldsforpliktelser inn i kredittvurderingene. Det er i denne konteksten at samtlige informanter i intervjurunden har flagget behovet for at også sanntidsoversikter over kundens sikrede gjeld må bli tilgjengelig i registrene.

Gjeldsregistrenes nøkkelrolle blir også tydelig i et kontrafaktisk perspektiv. Hvis registrene ikke hadde eksistert, hadde bankene ikke hatt mulighet til å oppfylle de lovpålagte kravene fullt ut. For 5-5-5-5-reguleringene ville neppe vært praktisk gjennomførbare på ønsket presisjonsnivå hvis bankenes kredittvurderinger utelukkende skulle vært basert på kundens informasjon slik tilfellet var før. Finanstilsynets kontroll med bankenes utlånsvirksomhet forbedres også betydelig ved at fleksibilitetskvoten kan overvåkes med stor presisjon — altså bankenes adgang til å avvike fra forskriftens krav i inntil fem prosent av verdien av alle nye usikrede lån hvert kvartal. Siden utlånsforskriften ble innført har andelen usikrede lån som bryter med ett eller flere av kravene typisk ligget mellom 1.5 og 2.7 prosent. I fjerde kvartal 2020 var det kravet om betjeningsevne som ble hyppigst avveket (Finanstilsynet 2021).

### 4.3 Markedsutviklingen og gjeldsregisteret

I intervjurunden i 2017 var gjennomgangstonen optimistisk på bransjens vegne, selv om man innså at innstrammende reguleringer var på vei. Bankinformantene så riktignok for seg at man først ville måtte ta noen tap siden det ikke lenger ville være mulig for problemkunder å gå fra bank til bank. Men deretter mente de at prisene på usikret kreditt ville synke betydelig, det samme ville misligholdet, og på sikt ville forbrukslånbankene kunne konkurrere med boliglånbankene om finansiering av forbruk med renter kanskje helt ned mot svensk nivå. I begge disse prediksjonene — mislighold og tap, etterfulgt av prisreduksjon og vekst — står gjeldsregisterenes rolle og funksjon i et nytt reguleringsregime sentralt. Vi skal se på dem etter tur.

#### Mislighold og tap

Forventningen om at bransjen måtte ta en del tap som følge av de nye reguleringene har slått til. For noen har tapene vært betydelige:

*«Gjeldsregisteret ble jo innført sommeren, juli 2019. Og da sammen med forskrift så stoppet det jo for mange kunder den muligheten til å bare flytte rundt mellom bankene. Og da kom jo på en måte problemene opp til overflaten og det ga utslag i rekordhøye tap for oss i fjerde kvartal 2019, og også til dels i først i Q1 2020. Og det var jo en effekt av innføringen av Gjeldsregisteret som kostet oss ganske mange millioner i ekstra tap, og så har vi sett en bedring fordi vi gradvis har faset inn bedre kunder i totalstokken vår, så etter det, peaken vår jo i Q1 2020. Da var vi all time high, og så har det gått nedover og positivt siden den gangen» (Bank 7).*

*«Veksten har jo ikke vært som budsjettert og vi ligger sånn i balansepunktet på en kritisk masse på porteføljen vår. Så har reguleringen delvis og innføringen av Gjeldsregisteret delvis medført at bransjen som sådan har hatt store tap de siste to årene. Det har rammet oss også, så jeg tror nok vi har nok en trend som ligner på det de fleste andre nisjebanker har hatt de siste to, to og et halvt årene, som har vært en uønsket stans i vekst. Og så samtidig så kommer det konkurrenter inn som har andre vilkår*



*å arbeide under kan du si. Altså nå, DnB har trukket seg ut av dette markedet på en måte offisielt, men de tilbyr fremdeles produkter til sine beste kunder på direktekanal. Det samme gjør sånn som S-banken gjør det, sånn at det er banker som på en måte nå skummer det øvre sjiktet da, prime segmentet om vi kan si det sånn» (Bank 3).*

Økningen i misligholdet varierer fra bank til bank, og de fleste, men ikke alle, har måttet ta tap som følge av de nye reguleringene. Omfanget kan vurderes fra flere vinkler. En av informantene peker på en viktig mekanisme:

*«Finanstilsynets rapportering om at misligholdsandelen øker er litt misvisende. De friske kundene betaler tilbake raskere, de med betalingsproblemer blir igjen. I nominelle kroner er ikke økningen i mislighold så stor, men i andel øker den fordi færre kunder tar opp nye lån. Telleren er med andre ord forholdsvis stabil, men nevneren i brøken reduseres» (Bank 1)*

Problemene har dessuten rammet ulikt avhengig av produktspekteret. Vi har allerede notert at misligholdet av forbrukslån har vært økende fra slutten av 2019. Men mens reguleringene har hindret at utsatte kunder kan å gå fra bank til bank og ta opp nye lån for å nedbetale gamle, har de fortsatt kunnet benytte seg av ubrukte kredittrammer. Noen av bankene melder følgelig også om at kredittkortgjeld i økende grad har gått til inkasso.

Konsekvensene av 5-5-5-5-innstrammingene varierer også med bankenes størrelse. De små har gjennomgående måttet bokføre merkbare tap, mens de store typisk har endt opp med reduserte overskudd. Løsningene de har valgt omfatter bl.a. salg av misligholdsporteføljer og fusjonering for å håndtere underskuddet. Selv om ikke alle fusjonene er motivert av tap og underskudd, har reguleringene utvilsomt utløst markedskorleksjoner av et ikke ubetydelig omfang.

Gjeldsregistrene har hatt — og har — en betydelig rolle i disse prosessene. På den ene siden har de vært avgjørende når det gjelder å identifisere problemkunder og forhindre dem fra å låne seg ytterligere opp. Tapene som bankene har måttet ta skyldes da også stort sett deres utlånspraksis før utlånsforskriften kom i 2019, hvor det i en del tilfeller ble tatt for stor risiko. På den annen side er gjeldsregistrene en viktig årsak til at kundemassen endres. Gjeldsregistrene har tvunget fram en opprydning i bankenes kundeporteføljer. Sammenlignet med de som fikk lån før gjeldsregistrene ble innført, er misligholdet blant de som nå får lån vesentlig mindre. De nye kundene framstår som mer «high-end»:

*«Det veldig tydelig skille på kunder som ble tatt inn før Gjeldsregisteret og de som kom etterpå. Det er helt to forskjellige forventede PD som vi kaller det da, Probability for Default, på den, de kundene. Det er mye mer ressurssterk gruppe som er igjen nå. For de ressurssterke i dette markedet her, så er det helt klart en fordel. Fordi de får lavere pris og du konkurrerer på det» (Bank 7).*

Selv om denne utviklingen primært tilskrives gjeldsregistrene, er det usikkert hvor stor denne effekten av gjeldsregistrene er. En annen bankinformant mener at det først og fremst var 5-5-5-5 forskriften, og ikke Gjeldsregisteret, som forhindrede kreditt for enkelte kundegrupper:

*«Hvis du er eneforsørger og tjener 600.000-700.000 og har et boliglån på to millioner og to barn, så får du ikke kredittkort, du kvalifiserer ikke til*

*kredittkort lenger. Så det er ganske mange kundegrupper som rett og slett ikke får kreditt. Så det er ikke så mange tilgjengelige rammer for dem. [...] Altså det var både den 5 års regelen, 5 prosent rentepåslag, at all ubenyttet ramme skal legges til grunn, da legger man inn ganske store buffere som ikke reflekterer kundens faktiske økonomiske hverdag. Vi må legge til grunn at alle de ubenyttede rammene vi nå vet om er fullt utnyttet. Utover det så har ikke Gjeldsregisteret noen effekt på å gi flere avslag til kunder vi mener burde hatt lån. Da er det forskriften som begrenser hvem vi kan innvilge til» (Bank 1)*

Videre er koronaepidemien et åpenbart forstyrrende element i vurderingene av årsakene bak den endrede kundemassen. Flere av informantene peker her på at koronaen har tatt ned forbruket og at folk isteden betaler på lånene sine. Dette har særlig sammenheng med at epidemien legger begrensninger på folks bevegelsesfrihet og sosiale liv:

*«Man kaller jo egentlig kredittkort opprinnelig sånn «travel and entertainment» segmentet. Og 40-50 % av omsetningen tidligere var jo på «travel» og «entertainment» segmentet på kredittkort. Nå er jo det endret seg, fordi nå kjøper du jo hvitevarer og brunevarer og pusser opp og holder på. Så man har lissom endret ting man bruker kredittkort til. Og det ser du jo på fra kredittkortaktørene når du rapporterer hva som blir brukt nå kontra tidligere. Og vi har vel nedgang på, ja det er omtrent null på reise» (Bank 6).*

En annen informant tenker i samme retning og peker på at årsakene bak den reduserte etterspørselen etter usikret kreditt er sammensatte:

*«Det var jo litt sånne sjokktilstander som det var for de fleste i mars. Da var vi veldig spente på hva som skulle skje med liksom økonomien totalt sett sant, og det kunne jo slå begge veier for å si det sånn da. Hvis liksom plutselig man fikk en økt etterspørsel etter forbrukslån fordi at man hadde bortfall av inntekt eller noe sånt da. Men vi kan jo ikke se noe sånt. Så det var på en måte bare veldig redusert etterspørsel i noen uker. Men så er på en måte stabilisert seg igjen da. Og på tilbudssiden så kan vi heller ikke se sånne voldsomme utslag. Jeg tror at vi hadde sett helt andre utslag hadde forskrift og Gjeldsregisteret ikke kommet. Men så min tolkning er det at liksom forskrift og Gjeldsregisteret har skapt et mer sunt marked da som til og med tåler en krise» (Bank 11).*

Når koronaen er over og samfunnet åpner opp igjen, forventer bransjen at etterspørselen vil øke igjen. Men samtidig er det en fare for at også misligholdet kan øke i tiden framover — ikke pga. dårlig utlånspraksis, men som følge av koronaen. Bankene har lempet på både nedbetalingsplaner og renter for utsatte hushold under pandemien. Hvis de ikke kommer i normal gjenge raskt nok etter at de ekstraordinære betalingsordningene opphører kan dette føre dem inn i økonomiske problemer. Dessuten er det sannsynlig at utsatte hushold for tiden misligholder regninger fordi de ikke lenger har tilgang på kreditt. På sikt kan dette forplante seg til mislighold av lån de allerede sitter med.

### **Hvorfor går ikke prisene ned?**

Det er to hovedargumenter som peker i retning av rentenedgang på usikret kreditt. Det ene er at gjeldsregistrene reduserer risiko gjennom å øke presisjonen i kredittvurderingene. Det andre handler om at de nye reguleringene har ført til innstramminger og gjort markedet

mindre. Konsekvensen er økt konkurranse om kundene. Kombinasjonen av skarpere konkurranseforhold og økt presisjon i kredittvurderingene tilsier at bankene ikke lenger trenger å prise inn så store risikomarginer som de tidligere argumenterte for var nødvendig. Men ifølge Finanstilsynet (2021) har gjennomsnittlig nominell rente for rammekreditter ligget omtrent stabilt fra mars 2020 til mars 2021, mens gjennomsnittsprisen på forbrukslån har gått ned med bare 0.7 prosentpoeng i samme periode.

Det er imidlertid alltid variasjon rundt et gjennomsnitt. Mens markedsmekanismen åpenbart ikke fungerer for kredittkort, tyder bransjeintervjuene på at prisen på nye lån tross alt er på vei ned, takket være nettopp opprettelsen av gjeldsinformasjonsforetakene. En bank forteller f.eks. at renten på deres forbrukslån har gått ned tre prosentpoeng siden gjeldsregistrene ble operative. Andre peker mer generelt på at det er forskjell på lån før og etter at registrene kom, og at de nye lånene er priset lavere i henhold til lavere risiko:

*«Jeg vil ikke bli sitert på noe tall, uten å ha dobbeltsjekket det, men jeg kan tenke meg at snittrenten for vår del kanskje har falt to prosentpoeng eller noe sånn, på nye lån. [Det] vil jo ta litt tid før det viser seg i porteføljen, så når, når man leser i kvartalsrapporter om snittrenten til de ulike bankene så, og at den er fallende, så er jo snittrenten på nye lånt mye sterkere fallende enn porteføljerenten. Det tar lang tid før porteføljen vil ha så markant fall i renten» (Bank 8).*

Når vi også tar hensyn til at etterspørselen etter nye lån er gått ned, kan dette forklare at utslaget på gjennomsnittet for alle lån under ett blir relativt beskjedent.

Prisvariasjoner framkommer også som følge av hvilke lån det er snakk om. Et ordinært, uspesifisert forbrukslån ligger noe høyere i pris enn såkalte objektlån, hvor det tas pant i f.eks. en båt, en bil eller en caravan. Bankinformantene peker dessuten på at det er snakk om et rentespenn fra i underkant av sju prosent og oppover mot 12—14 prosent. Gjennomsnittet i porteføljene ligger imidlertid høyt opp mot den øvre grensen i kontinuumet. Dette forklares med scoringen som lånesøkerne oppnår i kredittvurderingen. Det betyr at de som søker usikret kreditt fortsatt vurderes som risikolåntakere sett under ett.

Prising av lån er dessuten en del av et større regnestykke. At bankene ønsker å dekke inn tapene de har hatt de siste 15 månedene, er sannsynligvis én av innsatsverdiene. Andre faktorer har med konkurransesituasjonen å gjøre. Når konkurransen skjerpes og det legges press på pris, dempes utslaget av bl.a. kostnader forbundet med høyere utgifter til markedsføring:

*«Det er press nedover i, i renten, hvert fall opplever vi det. Det er jo bra for kunden og kan du si den risikojusterte avkastningen til banken vil sannsynligvis bli omtrent det samme. Så det er jo dessverre sånn det er når banken har en kostnad så må den kostnaden bæres av kundene, uansett hvor den kostnaden kommer fra. Så det er jo, i kost, det er derfor det er dyrt å ta forbrukslån og kredittkortlån. Det vil nok ta litt tid også. Men det er jo i den retningen det går» (Bank 8).*

En annen konkurranserelatert faktor er innsynet som gjeldsregistrene tilfører markedet:

*«Det er jo klart at når alle vet hva slags renter andre tar så vil man jo kunne tilpasse seg selvfølgelig. Vi har kuttet inn på scoren ganske kraftig i to*

*runder. Altså at du må ha bedre kredittscore akkurat for å kunne få lån. Og det resulterer jo i at vi tar lavere risiko selv om det resulterer i lavere innvilget rente (Bank 5)»*

På spørsmål om hvorfor ikke renta går mer ned forklarte bankinformanten at:

*«Nei, altså man treffer jo et visst gulv da av hvor mye risiko, eller hvor dårlig man vil ta betalt for risikoen din» (Bank 5).*

Ellers ser det ut til at prisutviklingen i noen grad reflekterer forskjellen mellom store og små banker. Tapene i bransjen har vært mer utfordrende for de mindre forbrukslånbankene, som ensidig har spesialisert seg på usikrede låneprodukter og nok også vært mer risikovillige i et forsøk på å kapre markedsandeler fra andre forbrukslånbanker og fullsortimentsbankene. Det er en tendens i intervjumaterialet til at de store tilbyderne, som både har et bredere produktspekter og større kundeporteføljer å basere kredittvurderingene på, ikke melder om rentereduksjoner av betydning som følge av gjeldsregistrene. Isteden peker de på at prisnedgang tar tid og at man må ha på plass historikk først.

Så godt som alle informantene er likevel enige om at vi vil se rentereduksjoner i tiden som kommer, og at gjeldsregistrene spiller en avgjørende rolle som kilde til redusert risiko. Men det er lite i årets bransjeintervjuer som tyder på at rentene skal ned på svensk nivå rundt seks—sju prosent, slik det ble antydnet i 2017.

## 4.4 Framtidsutsikter

I 2017 handlet bankinformantenes framtidsforventninger om vekst, og ikke nedgang. I årets intervjurunde er vekstoptimismen mer dempet. Informantene ser isteden for seg andre framtidsscenarioer knyttet til satsing på ulike forretningsområder og produktutvikling. Generelt tyder bransjeintervjuene på at 5-5-5-5-reguleringene framtvinger et behov for strategisk omlegging i retning av økt spesialisering i et mer segmentert marked. Men igjen framstår gjeldsregistrene som en nøkkelparameter i tilpasningen til nye markedsrealiteter.

### **Strategisk satsing på forretningsområder**

Bransjeintervjuene peker i retning av at de nye reguleringene har utløst to typer av tilpasningsstrategier. Den ene er spesialisering. Dette handler om å velge en nisje i markedet som man skal satse på og vinne fram med i konkurransen med andre tilbydere. Den utløsende faktoren er at markedet er blitt mindre. Her går det et hovedskille mellom forbrukslånbankene og fullsortimentsbankene. Det er først og fremst forbrukslånbankene som har behov velge strategiske forretningsområder siden de jevnt over er små og har et begrenset produktspekter. Flere av dem har dessuten slitt med tap. Fullsortimentsbankene, derimot, har flere muskler og ikke samme press på seg når det gjelder spesialisering siden de jo skal være «overallt». De skal imidlertid være konkurransedyktige og representerer slik sett en trussel mot de mindre nisjebankenes eksistens.

Reguleringene har også utløst forskjeller mellom ulike typer av forbrukslånbanker i vurderingen av forretningsområder. Intervjuene tyder på at de utenlandske bankene forventes å særlig eksponere seg i markedet for nye forbrukslån og vinne i konkurransen med norske forbrukslånbanker fordi lavere egenkapitalkrav i hjemlandene gjør at de har mer penger å låne ut:

*«Det siste kvartalet eller siste året så har egentlig de norske nisjebankene, de har jo gått ned i forbrukslån. Det er de utenlandske som har klart å vokse i det norske markedet. [...] Det er en skjevregulering mellom norske og utenlandske banker på kapitalkrav. Og dette er igjen drevet av at politikere og etter mitt syn Finanstilsynet prøvde å regulere et produktmarked ved å ta bare noen av de norske nisjebankene og øke kapitalkravene der så trodde de det skulle løse problemet med veksten. Men det var jo helt feil medisin fordi da regulerer du et produktmarked og skaper skjevregulering i det markedet istedenfor å ha like konkurransevilkår» (Bank 7).*

Flere av de norskeide forbrukslånbankene ser på sin side til utlandet. De hevder at 5-5-5-5-forskiften gjør Norge til et av de strengeste og minst lønnsomme markedene. Men først og fremst satser de på refinansieringsmarkedet. Da slipper de unna, som tidligere påpekt, noen av 5-5-5-5-reglene (se kapittel 2.2. og Finansdepartementet 2021).

De norskeide bankene ser imidlertid først og fremst i retning av refinansieringsmarkedet. Særlig de som i løpet av 2020 mistet mange kunder setter sin lit til den økende etterspørselen etter refinansiering. Målet er å bli et ekspertmiljø som er tettere på kunden og finner gode refinansieringsløsninger. Flere av informantene peker dessuten på at risikoen er lavere for slike lån, forutsatt at kunden ikke låner seg opp i andre banker etterpå. Dette forhindres langt på vei av gjeldsregistrene.

Fullsortimentbankene er også oppmerksomme på refinansieringsmarkedet. For dem er det sterkt ønskelig med helkunder og operere et fagmiljø av rådgivere som kan ta hele produktspekteret i betraktning og tilby helhetlige løsninger for kunden. Mange av disse bankene er — og har vært lenge — store på forbrukslån. I takt med at slike produkter blir mer stuerene, vil de også profilere seg sterkere i dette markedet i tiden som kommer. De skiller seg imidlertid (fortsatt) ut fra forbrukslånbankene ved at de er mindre risikovillige. Som en av dem sier:

*«Vi ønsker ikke å gi lån til kunder som ikke bør ha lån. Renten er jo, gjenspeiler jo risikoen og, både til kunde og på en måte sannsynligheten for mislighold. Det bør i hvert fall være en type tak der da for hva som er på en måte moralsk riktig og gi et lån til da ... De rene forbrukslånsbankene har typisk en høyere snittrente og spesielt en høyere maksrente [enn oss]. [...] Vi ønsker ikke å ta den risikoen, og vi synes det er vårt ansvar å ikke gi lån til kunder som har den høye risikoen. Da skal ikke de ha et forbrukslån (Bank 4)»*

I den grad dette legger føringer på fullsortimentsbankenes utlånspolicy, vil forretningsrommet for forbrukslånbankene ligge i det mellomste risikobeltet og kanskje litt over. Pga. det nye reguleringsregimet med gjeldsregistrene som kilder til sanntidsdokumentasjon vil høyrisikogruppene få det vanskelig med tilsagn om lån.

### **Strategisk satsing på produktutvikling**

Den andre tilpasningsstrategien er produktutvikling. Som en av bankinformantene sier det:

*«Det kommer masse sånt, det er jeg ganske sikker på. Det har skjedd mye på Fintech siste årene, men det kommer til å skje enda mer når PSD 2 kommer for fullt eller blir ordentlig implementert og sånn, så tror jeg vi*

*kommer til å se aktører som finner på nye spennende produkter [...] Vi kommer aldri tilbake igjen på det nivået som var i 2018 og 2017 og den eneste måten å vokse på nå er at, at markedet, altså da må man vokse i et fallende marked, da. For det kommer ikke til å vokse igjen ser det ut til. Med mindre det kommer, det er klart det kan komme noen veldig spennende produkter som gjør at, at for eksempel småforbruksfinansiering kan bli mer allemannseie da. At, typisk at du, kanskje du begynner å handle på kreditt når du kjøper mat for eksempel. At, la oss si at Coop kommer med noen spennende løsninger i Coop pay løsningen sin som, som gjør at den totale eksponeringen mot kreditt blir større. Det er en spennende fremtidsvy» (Bank 3).*

Produktutviklingen kan gå i flere retninger. Én er å se på nye betalingsløsninger. Klarna har hatt en viss suksess med det:

*«Men vi har jo sånn som Klarna for eksempel som har tatt mye av kredittkortveksten. Når du bare kan klikke på faktura og så få varen og så betale så har du jo på en måte en forsikring der også. Så jeg tror veksten i kredittkort har stoppet opp til fordel for andre betalingsmidler også, i kjøpsøyeblikket da. Jeg er jo litt skeptisk til forretningsmodellen deres, du får jo faktura, kredittutsettelse uten å betale noe. Og så prøver de jo da i den perioden å få deg over på å betale for å ta 3 måneder, 6 måneder og andre ting, og så har de jo eget inkassoselskap» (Bank 9).*

Samme informant ser for seg en «one-click»-løsning:

*«Jeg tror du kommer til å få se i mobilbankene også løsninger der du bare ser bort i fra den plastikken, den er ikke så viktig, jeg vil bare kjøpe en kreditt da. Og det kundene sier da, er at de vil, de skjønner ikke dette med rente og hvor mye det egentlig koster og sånn. Så hvor mye koster det meg, så hvis bankene skulle ta inn over seg Klarna da, så ville vi typisk solgt med et trykk i mobilbanken, 10.000 inn på konto, det kunne du, det må du betale tilbake over 3 måneder og da koster det 10.100 kroner. Full transparens, det koster deg 100 kroner å vente med 10.000 i 3 måneder. Og klarer du ikke det, så kanskje du kan få tilbud om en nedbetaling på lenger tid da. Eller at du splitter 10.000 på 6 måneder og betaler 50 kroner i måneden, altså full transparent forutsigbarhet. Du kjøper kreditt for en kreditt uten at det er skjult inn i noe annet. Det er hvert fall det vi tenker altså» (Bank 9).*

Flere av bankinformantene peker på at kundene først og fremst ser på låneutgifter pr. måned, og ikke totalomkostningene. Dette slår inn i prisdifferensieringen og markedsføringen av ulike låneprodukter. Vi har allerede lagt merke til at uspesifiserte forbrukslån prises høyere enn objektlånene. Intervjuene antyder at det nå satses på nettopp et utvidet spekter av objektlån og også i noen grad på omstartslånsprodukter.

Men framfor alt peker informantintervjuene på at bankene i økende grad ser i retning av produkter som visker ut det skarpe skillet mellom usikret og sikret kreditt. I dette ligger det en sterk interesse i å få sanntidsopplysninger om all gjeld fra gjeldsregistrene.

### **Lånefinansiert forbruk med sikkerhet i boligen**

Med den økte presisjonen og kontrollen over usikret kreditt som gjeldsregistrene tilfører kredittvurderingene, ligger forholdene til rette for å se denne typen gjeld i sammenheng med

boliglån og friverdi i boligen. I den grad gjeldsregistrene også gir økt legitimitet til lånefinansiering av forbruk, vil trolig både etterspørselen og tilbudet om denne typen løsning øke i tiden som kommer. Nå peker fullsortimentsbankene riktignok på at de «alltid» har gitt lån til forbruk med sikkerhet i boligen i form av boliglån og rammelån i tilknytning til både ordinær opplåning og refinansiering. En av forbrukslånbankene ser likevel en tydelig tendens:

*«For vår del vurderer vi nå opplåning i bolig som en av våre hovedkonkurrenter ... Det er jo lettere for mange å låne opp i boligen sin og der er det ikke noe rigid nedbetalingsplan. Kan du låne 1 million over 30 år, du ser jo ikke økningen i månedskostnaden engang. Hvis du skal låne 1 million [i forbrukslån] så får du en månedskostnad på 20.000 i måneden, for det skal betales ned over 5 år. Det er en del konkurranseparametere som er blitt jevnet ut i vår disfavør, hvis vi skal si det sånn, som gjør at den utviklingen får vi nok ikke med den forskriften som vi har i dag, og med den utjevningen av regulering hvor man prøve å stoppe smutthullene i lånemarkedet. Så da har vi nok en oppblomstring av bolig gjelden på bekostning av vår bransje» (Bank 1).*

Vi har tidligere lagt merke til at denne doble tendensen allerede er en realitet, og at driveren bak veksten i det totale kredittvolumet er den høye takten i boligmarkedet (se figur 2-2). Det er imidlertid uvisst hvor stor del av dette som har sammenheng med nye forbruksmønstre og refinansiering av usikret gjeld inn i boligene. Ikke alle fullsortimentsbankene er like mye innstilt på å tilby lånefinansiering av forbruk med sikkerhet i boligen. Det handler om kompetanse og kunnskap om risikoen i dette segmentet. Så mens noen av dem velger å være avventende og andre å fortsette som før, ser atter andre at samtykkebasert informasjon fra gjeldsregistrene åpner et mulighetsrom som kan utnyttes:

*«Vi så på [et større antall] boliglånskunder som har vært igjennom [navn bank] i løpet av et år da. Og så vasket vi de mot anonymiserte data fra Gjeldsregisteret og så hvor mye som lå andre steder da. Og da var tallet hele 7 milliarder i usikret gjeld, det var både kredittkort og lån, som bankenes kunder da fortsatt hadde andre steder etter at de hadde vært innom og gjort noe med boliglånet sitt da. Det jo en åpenbar vinn/vinn å hente disse lånene hjem. Så det må vi bare gjøre, for kundens beste, for bankens beste og for vårt beste og den prosessen har vi startet på nå da. Gjeldsregisteret har jo bidratt til at vi nå gjør en satsning» (Bank 9).*

Ikke overraskende oppfatter forbrukslånbankene konkurransen fra fullsortimentsbankene som en stor utfordring. En av dem sier:

*«Man ser jo på veksttall at forbrukslånemarkedet går ned og det er jo drevet av stadig høyere boligpriser, sånn at folk kan låne mere på boligen sin, ikke sant. Og da har de dyttet veldig mye av forbrukslånet sitt inn i rammekreditter og boliglån isteden» (Bank 7).*

Det store fortrinnet som forbrukslånbankene har, nemlig «convenience» (enkel tilgang på små lån), vil bli vanskeligere å selge inn hos boligeierne i markedet. Dette forutsetter selvsagt at fullsortimentsbankene har gode rutiner for nye lån og refinansiering, og at disse rutinene oppfattes av kundene som raske og enkle nok. De store bankene kan tilby lave renter på sikrede lån. Låntakerens månedlige låneutgifter blir betydelig redusert med denne løsningen, noe som jo er et godt salgsgargument. Forbrukslånbankene på sin side innvender

at det ofte er bedre økonomi for kunden i å ta et dyrere nedbetalingslån over fem år enn å finansiere forbruk over 25 år med et boliglån. Og der hvor rammelån tas i bruk mister man i grunnen oversikten over hvor dyrt det lånefinansierte forbruket egentlig er.

Forbrukslånbankene har imidlertid funnet nisjer de kan eksponere seg i. Noen av dem er f.eks. eid av fullsortimentsbanker og kan gjennom dette sluse kundene til helhetlige løsninger hvor også lån med sikkerhet i bolig er aktuelt. Andre forbrukslånbanker satser på å utvikle produkter med 2. prioritets sikkerhet i boligen. Prismessig ligger slike lån på rundt halvparten av vanlige forbrukslån, og for tiden rundt tre ganger høyere enn det typiske boliglånet. Dette er et segment med høyere risiko enn det fullsortimentsbankene vanligvis aksepterer, og derfor en nisje som de mindre forbrukslånbankene kan ha for seg selv. Samtidig snakker vi om et relativt lite segment i «mellomklassen»: her befinner verken de beste eller de dårligste kundene seg. Men de har tross alt noe sikkerhet å stille. Noen av bankene går inn med enn viss entusiasme:

*«Så det er personer som eier bolig og som har friverdi i boligen og som kan da refinansiere kredittkortgjeld eller forbrukslån inn i boligen, og få en vesentlig lavere rente. For oss er det jo ett av satsingsområdene. Ettersom vi får lavere risiko så får vi også lavere kapitalkrav. Så vi må binde mindre egenkapital bak utlånene slik at vår egenkapitalavkastning blir omtrent den samme da. Så vi har omtrent halvparten av rentene [til] ordinære forbrukslån, men kapitalbehovet er også omtrent halvparten. Så det er litt sånn vinn/vinn» (Bank 8).*

Andre tilbydere — ikke bare fullsortimentsbanker, men også forbrukslånbanker — stiller seg likevel mer kritisk 2. prioritetsmarkedet. En av dem sier det slik:

*«Det er jo min personlige kommersielle vurdering av de restrukturingslånene som tilbys, at de er ikke spesielt bærekraftige over tid. Fordi de har så høy rente og så høy store tickets, at de gode kundene de kommer jo til å refinansiere i en god bank som gir de lavere rente. Og så blir man sittende igjen med de dårlige kundene. Så jeg er veldig skeptisk til om man klarer å drive det lønnsomt i særlig stor skala. Så jeg er rett og slett, ja jeg skjønner logikken bak at man beveger seg mot de produktene. Man kan ikke ta 6-7 % rente på et sikret lån på 3 millioner kroner. Det går ikke over tid» (Bank 1).*

En annen variant av lånefinansiering av forbruk med lån med sikkerhet i bolig er de såkalte omstartslånene. Dette er et marked som i utgangspunktet er forbundet med høy risiko siden det foreligger mislighold. Men samtidig handler dette om kunder som kan stille sikkerhet i egen eller andres bolig, og banken slipper unna noen av 5-5-5-5-reglene (se kapittel 2.2. og Finansdepartementet 2021). Vi snakker her om én av få markedsløsninger for betalingsproblemer. De andre ventilene for kunder med svak betjeningsevne er fleksibilitetskvoten og i noen grad 2. prioritetsproduktene. Markedet for omstartslån er imidlertid et forretningsområde som krever en særlig kompetanse, og betjenes derfor typisk av banker som har spesialisert seg på feltet. Som en informant fra en av forbrukslånbankene påpeker:

*«Jeg syns jo det der med omstartslån som enkelte driver og sånn, de har jo tatt mye av forbrukslånsmarkedet og. Det er det ikke tvil om. Og det er mindre regulert, sant. Og så er det kjempehøye etableringskostnader for*



*kunden, og så er de på bok i kort tid, og det er en annen type kredittvurdering. Men de har tatt mye tror jeg av markedet, fordi reguleringen på forbrukslån er så sterk. Så har nok en del av de kundene som tidlig var i forbrukslån, har gått over til den type omstartslån og sånn. [...] Det passer vår forretningsmodell litt dårlig, og vi føler det markedet er litt uregulert ennå. Og vi mener det er en regulatorisk risiko for det markedet der, fordi finansstilsynet også tror jeg ser at dette tar mange banker og fokusere på, og så er det veldig høye etableringsgebyrer på dette her.» (Bank 7).*

## 4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt utgangspunkt i statistikk over utviklingen i markedet for usikret kreditt, og sett på hvordan bankinformantene vurderer situasjonen og framtidsutsiktene. Markedet er blitt mindre og flere av forbrukslånbankene har måttet tåle merkbare tap. Årsaken er dels 5-5-5-5-reguleringen, og dels koronapandemien som har endret folks forbruksmønster og også ført til at store forretningsområder som reiseliv og servicenæringen har stoppet opp. På den annen side har bankene nå kommet inn i et nytt spor hvor tap på nye lån er betydelig lavere. Kundemassen oppleves også som sunnere. Det er en gjennomgående oppfatning blant bankinformantene at dette er en effekt av gjeldsregistrene.

Til tross for at gjeldsregistrene tilfører kredittvurderingene sanntidsinformasjon om kundenes usikrede gjeld og dermed reduserer risikoen, har ikke gjennomsnittsprisen på slike produkter gått særlig ned. Det ser likevel ut til at prisen på nye forbrukslån er på vei ned, om enn i en mer beskjeden grad enn det bransjen forventet i 2017. Gjeldsregistrene ansees å være hovedforklaringen på prisreduksjonen. Markedsmekanismen fungerer åpenbart ikke for kredittkort.

Når det gjelder framtidsutsiktene, tyder bransjeintervjuene på at 5-5-5-5-reguleringene har skapt et behov for strategisk omlegging i retning av økt spesialisering i et mer segmentert marked. Gjeldsregistrene framstår som en nøkkelparameter i tilpasningen til nye markedsrealiteter. Hovedtendensen er en utvikling i retning av økt lånefinansiering av forbruk med pant i bolig. I dette perspektivet står ønsket om at all gjeld må inn i gjeldsregistrene sentralt. En viktig konsekvens av denne dreiningen er at fullsortimentsbankene vil kunne helt eller delvis utkonkurrere de mindre forbrukslånbankene i viktige nisjer av markedet inkludert refinansieringsmarkedet. Blant forbrukslånbankene ser vi av den grunn et betydelig fokus på produktutvikling og spesialisering i ulike markedssegmenter, herunder finansiering av forbruk gjennom 2. prioritetslån.

## 5. Konklusjon: virker gjeldsregisteret?

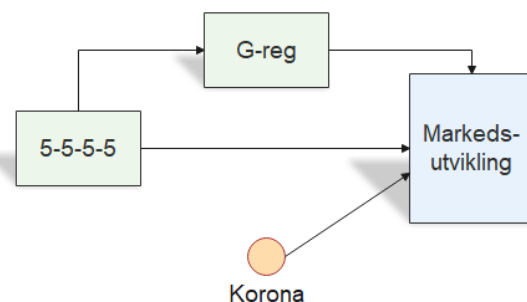
Hovedproblemstillingen for denne studien har vært: «Hvilken effekt har innføringen av gjeldsregistrene hatt på tilbydernes praksis i markedet for usikret kreditt? Virker gjeldsregistrene som forventet?» I utgangspunktet har prosjektet vært lagt opp som et naturlig eksperiment, hvor vi gikk inn med en intervjurunde i 2017 før gjeldsregistrene var opprettet, og med en ny oppfølgingsrunde i mars 2021. Ideen er å se hvordan gjeldsregistrene som et nytt tiltak påvirker holdninger, forventninger og praksis i kredittvurderingene, og hvilke utslag det gir for kundeporteføljen. Et slikt design forutsetter strengt tatt at tiltaket som vurderes ikke forstyrres av andre begivenheter som kan tenkes å innvirke på effekten. Men i 2019 kom nye reguleringer på plass, og i mars 2020 ble Norge stengt ned som følge av koronaepidemien. Det er vanskelig å vurdere gjeldsregisterenes effekt uten å trekke inn disse begivenhetene, og nesten umulig å snakke om rendyrkede effekter. Likevel gir årets bransjeintervjuer et klart inntrykk av at innføringen av gjeldsinformasjonsforetak har vært svært vellykket.

### 5.1 Gjeldsregisterets betydning

Siden gjeldsregistrene ble innført har markedsutviklingen vært negativ. Markedet for usikret kreditt er blitt mindre, og flere av forbrukslånbankene har måttet tåle til dels betydelige tap. Det har også vært flere bankfusjoner som følge av denne utviklingen. Som modellen i figur 5-1 viser, tenker vi oss at 5-5-5-5-reguleringen er den primære driveren. Forbrukslånsforskriften, og senere utlånsforskriften, har nettopp hatt som mål å begrense tilsagnene om usikret kreditt gjennom bl.a. å sette et øvre tak for gjeldsgrad, stille krav om nedbetaling over fem år og at låntakeren må passere en stresstest av betjeningsevnen, samt å innføre en fleksibilitetskvote på kun 5 prosent av utlånene. Videre har koronaen bidratt til å forsterke den negative utviklingen i markedet. Pandemien er en forstyrrende faktor som ikke er linket direkte til verken reguleringene eller gjeldsregistrene. Men den har likevel endret husholdenes forbruksmønstre og nærmest radert ut viktige markeder hvor lån og kreditt inngår som viktige finansieringskilder, herunder reise-, hotell- og servicenæringen.

I det totale bildet, hvor alle disse begivenhetene inkluderes, framstår gjeldsregistrene som en informasjonskilde og teknisk redskap i kredittvurderingene, og som sådan en mellomliggende variabel. Registrene er et helt sentralt redskap i implementeringen av 5-5-5-5, og derfor nært knyttet til de politiske intensjonene med de nye forskriftene. Gjeldsinformasjonsforetakenes funksjon og bankenes rutiner knyttet til bruken av dem er neppe særlig påvirket av koronaepidemien som sådan. Men fordi pandemien kom kort tid etter at registrene ble operative, er det vanskelig å si hvorvidt, og eventuelt hvor mye, de har bidratt til nedgangen i volumet av usikret kreditt.

Figur 5-1: Hovedforklaringer på markedsutviklingen



Innføringen av gjeldsinformasjonsforetak har vært et svært vellykket tiltak, oppslutningen er unison. Ingen av informantintervjuene ga uttrykk for grunnleggende skepsis eller negativ holdning til verken innføringen av gjeldsregistrene eller måten de fungerer på i praksis. Tvert imot omtales tiltaket som «*veldig bra*» og «*en revolusjon*». Dette gjelder både forbrukslånsbankene og fullsortimentsbankene uavhengig av størrelse, og også de to bransjeorganisasjonene Finans Norge og Finfo.

Informantintervjuene gir inntrykk av at de fleste bankene gjør oppslag i gjeldsregistrene to ganger: tidlig i lånesøknadsprosessen og like før utbetalingen av lånet. Det er særlig registrenes funksjon som leverandør av gjeldsopplysninger i sanntid som fremheves som attraktiv. Tidligere var scoringen og kredittvurderingene langt på vei basert på kundens opplysning om egen gjeldssituasjon. Denne informasjonen var av forskjellige grunner ikke alltid korrekt og ofte heller ikke alltid like kontrollbar. Gjeldsregistrene øker således presisjonen i kredittvurderingene og reduserer risikoen i lånetilsagnene. Dermed tilføres bransjen økt profesjonalitet og stopper uønsket vekst inn i kundegrupper som ikke vil kunne betjene lånene de søker om. Låntakere som tidligere kunne holde seg flytende ved å gå fra bank til bank og betjene gammel gjeld med nye lån, har takket være gjeldsregistrene mistet tilgangen på finansiering. Avslagsprosenten for nye lån ligger nå høyere, og bankene rapporterer om at deres kundeporteføljer er blitt sunnere. Misligholdsraten for nye lån har gått vesentlig ned etter at gjeldsregistrene ble operative.

Det pekes dessuten på at gjeldsregistrene gjør søknadsprosessen raskere for banken og bedre for kunden. Nå kan kunden også lett skaffe seg oversikt over sin egen låneportefølje ved å slå opp i ett av registrene direkte. Gjeldsinformasjonsforetakene har dermed ikke bare stor betydning for bankene, men også for privatpersoner. Bankinformantene peker her på at de som rydder opp i gjeldssituasjonen vil kunne få lettere tilgang på kreditt i framtiden.

En viktig effekt av den økte presisjonen som gjeldsregistrene tilfører kredittvurderingene, er at antall «katastrofe-lån» — altså lån som aldri skulle vært gitt og som fører til mislighold og store personlige belastninger for låntakeren — er kraftig redusert. Dermed er hovedkilden til forbrukslånsbankenes frynsete omdømme borte. Bankinformantene peker dessuten på at gjeldsregistrene har bidratt til nye erfaringer og læring for bankene, og satt økt fokus på bransjeetiske problemstillinger. I den grad misligholdet går ned og bankene blir mer bevisst på hva som er ansvarlig långivning, vil bransjens omdømme kunne øke i framtiden, og lånefinansiering av forbruk bli mer stuerent blant folk flest.

Den unisone oppslutningen om innføringen av gjeldsregistrene betyr imidlertid ikke at bransjen mener at alt er vel. Informantene ser klare forbedringspotensialer. Dette dreier seg særlig om et sterkt ønske om å utvide registrenes innhold til også å inkludere sikrede lån, herunder boliglån, studielån og billån. Bankinformantene understreker at de trenger sanntidsinformasjon om denne typen gjeld på linje med det de kan innhente om usikret kreditt og inntekt. Ellers blir det vanskelig å oppfylle de krav til kredittvurdering som forskriftene pålegger bankene.

Et annet ønske fra bankene er å få tilgang til merkenavn, dvs. hvilke långivere kunden har. Dette har de til nå kun fått tilgang til gjennom samtykke fra lånsøker. Gjeldsregistrene tilbyr imidlertid i disse dager et nytt produkt til bankene: at kunden ved samtykke kan se opplysningene om seg selv fra gjeldsregistrene direkte i nettbanken. Kunden vil m.a.o. ikke trenge å logge seg inn på registrenes hjemmesider for å få oversikt over egne usikrede lån.

Angjeldende bank vil også få en samtykkebasert mulighet til å se disse opplysningene gjennom denne løsningen. Dette har imidlertid også et teknisk aspekt. Hvis opplysninger som kid-nummer og kontonummer kunne bli direkte tilgjengelig for bankene gjennom oppslag i ett av gjeldsregistrene i tilknytning til en lånesøknad, ville det fjerne både friksjon og en mulig feilkilde i refinansieringsprosessen.

Til tross for den overveldende oppslutningen rundt innføringen av gjeldsinformasjonsforetak trekker noen av informantene likevel fram noen nedsider. F.eks. kan det i noen av intervjuene spores en viss bekymring for at jo flere opplysninger som registreres, desto større mulighet for regulering og tilsvarende mindre mulighet for å bruke skjønn. Innføringen av gjeldsregistrene vil også føre til at bankene blir mer like hverandre over tid og at variasjonen i tilbudene ut til kundene dermed blir smalere. Dessuten pekes det på at gjeldsregistrene generelt bidrar til at konkurransen blir hardere, presser prisene nedover og gir de små bankene utfordringer med å klare seg.

## 5.2 Forbrukerperspektiv på markedsutviklingen

I 2017 hadde bankinformantene to klare forventninger til markedsutviklingen. Den ene var at prisene ville gå betydelig ned og nærme seg svensk nivå når gjeldsregistrene ble operative. Det har ikke skjedd. Isteden ser vi en relativt beskjedent rentenedgang på nye forbrukslån. Man forventer fremdeles en viss prisreduksjon i tiden som kommer, men det vil uansett ta lang tid å få en gjennomsnittrente på godt under ti prosent.

Den andre forventningen var vekst. Dette har heller ikke slått til. Veksthypotesen var egentlig en følge av forventningen om prisnedgang: gjeldsregistrene ville presse rentene på usikret kreditt så langt ned mot boliglånsrenten at usikrede finansieringsløsninger ville bli en reell konkurrent til finansiering av forbruk med sikkerhet i boligen. Dette fordi det er lettere og raskere — mer bekvemmelig, altså '*convenient*' — å ta ut et forbrukslån enn å refinansiere boliglånet. Her så bankinformantene for seg at det lå det et vekstpotensial. Fra et forbrukspolitisk synspunkt var dette også attraktivt. Det lånefinansierte forbruket ville riktignok fortsatt bli mer kostbart med et usikret enn et sikret lån. Men samtidig ville vi fått et skarpere skille mellom det å låne til forbruk og det å låne til investering i bolig og andre verdier. På sikt kunne det også tenkes at det ville feste seg en aksept for denne forskjellen — at det å låne til forbruk koster mer enn å låne til f.eks. en bolig, og at det faktisk bør være slik. Låntakerne ville dessuten kunne danne seg en oppfatning av hvor mye et forbrukslån-finansiert forbruksgode ville koste. En slik bevissthet ville i sin tur kunne føre til en mer overveid, fornuftig og kanskje begrenset bruk av lånte penger til forbruksformål.

Denne visjonen er ikke til stede i årets intervjuer. Isteden ser vi en nesten stikk motsatt utviklingstrend i markedet med en tydeligere satsing på å lånefinansiere forbruk med sikkerhet i boligen. Dette er først og fremst en konsekvens av 5-5-5-5-reguleringen. Men som vi har sett inngår oppslag i gjeldsregistrene i enhver kredittvurdering, og dette vil bli enda mer sentralt hvis sikrede lån inkluderes. Dersom utviklingen fortsetter i retning av finansiering av forbruk med sikrede lån, vil det være viktig med en bredest mulig gjeldsinformasjon i sanntid.

Som en av informantene påpekte, går veien til vekst — og for så vidt også bevaring av *status quo* — gjennom strategisk produktutvikling. Intervjuene signaliserer en økt segmentering av lånemarkedet. Fullsortimentsbankene ser i økende grad ut til å være åpne for å finansiere

forbruk med boliglån og rammelån. Siden prisforskjellen mellom slike lån og forbrukslån er så stor, vil de mindre forbrukslånbankene i så fall trolig fortsette å tape markedsandeler. Siden forbrukerne typisk er mest opptatt av de månedlige låneutgiftene, er det grunn til å tro at mange vil velge å ta ut forbruk med pant i boligen. Med dette som utgangspunkt, innretter forbrukslånbankene seg strategisk, dels gjennom fusjoner eller eierskapsrelasjoner til fullsortimentsbanker, dels gjennom utvikling av nye låneprodukter, og dels gjennom spesialisering mot utvalgte segmenter i markedet.

I et slikt scenario vil de beste kundene — investeringshushold med friverdi i bolig og andre verdier — har full adgang til hele spekteret av låneprodukter og kunne finansiere både investeringer og forbruk med sikrede lån. Siden dette er en stor kundegruppe, vil vi i tiden som kommer forvente å se en nedgang i volumet av usikret kreditt samtidig som det totale utlånet til husholdene øker. Det er signaler som kan tyde på at denne utviklingen allerede er i gang.

Fullsortimentbankene vil imidlertid bare finansiere lånekunder opp til et visst risikonivå. Forbrukslånbankene er slik sett først og fremst henvist til å betjene de kundene som de store bankene ikke vil ha, eller kunder som velger å gå til dem fordi det er enklere eller bedre. Vi snakker altså om hushold som av ulike grunner må — eller ønsker — å benytte seg av dyrere lån. Blant disse fins det også boligeiere. For hushold med lite eller ingen friverdi, eller som allerede har en belåningsgrad over 60 prosent, vil det ofte kunne være mest aktuelt med et forbrukslån. Innenfor denne gruppen fins det dessuten et segment hvor økonomien er presset. Intervjumaterialet viser at flere av forbrukslånbankene nå utvikler låneprodukter med 2. prioritets sikkerhet i boligen. Dette markedssegmentet er imidlertid forbundet med høyere risiko, og det er foreløpig begrenset med erfaringsbasert informasjon om hvor høy denne risikoen er.

En gruppe som kommer dårlig ut er lavinntektshushold – og blant dem særlig de som leier boligen de bor i. Leietakere har ingen sikkerhet å stille, så de må forholde seg til de dyre — kanskje også de aller dyreste — låneproduktene. I den grad de allerede har mye gjeld eller varierende inntekter, vil scoring-programmene og kredittvurderingene aldri kvalifisere dem til annet enn låneprodukter i det øvre prisleiet. Som kundegruppe betraktet er de ganske sammensatt, og varierer fra unge hushold under utdanning til frilansere, folk med usikre arbeidskontrakter, fattige og eldre med lav pensjon. En annen gruppe som stiller svakt, er folk med betalingsanmerkninger. Disse vil nesten ingen banker betjene. Vi ser riktignok at noen nisjebanker spesialiserer seg på denne kundegruppen, men det forutsetter som regel at de kan stille sikkerhet i egen eller andres bolig.

Til slutt har vi en gruppe hushold som er ekskludert som følge av 5-5-5-5 eller har en generelt skakkjørt økonomi som ingen banker vil — eller har lov til – å tilby lån. Dette har for så vidt vært noe av hensikten med den nye reguleringen. De som har for mye lån eller som av andre grunner ikke kan betjene (mer) gjeld, skal heller ikke få tilsagn om lån. Det er foreløpig uvisst hvor denne kundegruppen går: til Nav, gjeldsordning eller et gråmarked.

Det kan umiddelbart se ut som at alt er ved det vante: boligeiere med friverdi har alltid vært best stilt, og leietakere, lavinntektshushold og folk med betalingsanmerkninger har tilsvarende alltid kommet dårligst ut. Men her er det viktig å peke på at det nye reguleringsregimet innebærer en politisk villet innstramming av tilgangen på lån. Markedet er blitt mindre. I bunnen av systemet ligger gjeldsregistrene som gjør det mulig å segmentere

kundemassen og ekskludere risikokunder med høy presisjon. Denne funksjonen vil bli ytterligere styrket hvis registrene utvides med informasjon om sikrede lån, studielån og eventuelt andre gjeldsforpliktelser. I den grad dette utløser en strategisk oppdeling av markedet og en dreining i retning av finansiering av forbruk med pant i boligen, vil gjeldsregistrene over tid framstå som en mekanisme som bidrar til større ulikhet. På den ene siden vil hushold med friverdi i boligen kunne øke levestandarden og forbruke mer til en billigere penge. På den andre siden vil utsatte grupper måtte betale mer for et lavere forbruk. En større tilbøyelighet til å lånefinansiere forbruket med pant i boligen vil dessuten gjøre de reelle kostnadene av forbruksgodene mindre synlige, og viske ut forskjellen mellom forbruk og investering. På sikt vil dette trolig øke mengden gjeld som husholdene tar med seg inn i pensjonstilværelsen. I ytterste konsekvens er hele systemet basert på vekst i boligprisene. Hvis utviklingen i boligmarkedet blir negativ i kortere eller lengre perioder, vil også grunnlaget for etablerte forbruksmønstre svekkes. I så fall vil etterspørselen etter usikret kreditt paradoksalt nok kunne øke.

### 5.3 Hovedkonklusjon

Gjeldsregisteret er et tiltak som bankene ønsker velkommen og som virker etter intensjonen. Informasjon om folks usikrede gjeld i sanntid har økt presisjonen i kredittvurderingene, tilført bransjen økt profesjonalitet og redusert misligholdet av lån som er tatt opp etter at gjeldsregistrene ble operative. Slik sett bidrar gjeldsinformasjonsforetakene sterkt til realiseringen av den politiske målsettingen om å «...bidra til bedre kredittvurderinger og forebygge gjeldsproblemer blant enkeltpersoner». Bransjen ønsker å styrke denne funksjonen ytterligere ved å inkludere sanntidsinformasjon om sikret gjeld – helst all gjeld – i registrene.

Denne konklusjonen er basert på elleve intervjuer med sentrale aktører på tilbydersiden i lånemarkedet. Vi har imidlertid ikke analysert effekter av gjeldsregistrene og 5-5-5-reguleringen med data fra kundesiden. Men det er grunn til å nevne at det i intervjuer vi for tiden gjør med personer med alvorlige betalingsproblemer ofte blir nevnt at det burde ha vært vanskeligere å ta opp lån — særlig usikret kreditt. Gjeldsregistrene framstår som oppfyller av dette ønsket. Det er selvsagt umulig å vite hvor disse personene ville ha vært i dag hvis Gjeldsinformasjonsloven hadde kommet tidligere. Vi vet heller ikke noe om hvordan ekskluderingen fra markedet for usikret kreditt vil virke framover for dem som ligger på eller like under grensen for kredittverdighet som nå er trukket opp. Videre vet vi lite om dagens regime er for strengt og på urimelig vis utestenger hushold som muligens hadde hatt noe betjeningsevne. Framfor alt mangler vi kunnskap om hvordan de som heretter utestenges fra lånemarkedet håndterer eventuelle lånebehov og hverdagsøkonomien i sin alminnelighet. Dessuten, hvis dagens regime på sikt fører til reduksjon i mengden av de mest alvorlige gjeldsproblemene, og at de som før ville ha tatt opp mer lån isteden bruker det som er igjen av betjeningsevnen til å betale ned på lånene de har, vil dette representere et betydelig endringspotensial på sikt — ikke bare for bankene og låntakerhusholdene i sin alminnelighet, men også for Nav, inkassobransjen, namsmennene og gjeldsordningsinstituttet. Dette er spørsmål som har falt utenfor denne studien av gjeldsregistrenes effekter, men som bør være temaer i framtidige forskningsprosjekter. Generelt er den ulikhetsskapende mekanismen i tilgangen på lån for ulike grupper viktig å studere i mange sammenhenger.

Til slutt vil vi peke på at personvern hensyn er et viktig tema, spesielt i forbindelse med en eventuell utvidelse av gjeldsregistrenes innhold. Behovet for personvern varierer med lånetype, og er typisk forskjellig avhengig av om lånene er sikret i formue eller ikke. Dette har ikke vært en del av denne studien, og ville ha krevd at andre informanter ble trukket inn som del av datagrunnlaget.

# Litteratur

- Årrestad, Egil. 2021. "Dialogmøte Gjeldsrådgivning – Status Og Mulige Bidrag Fra Gjeldsregisteret." Presented at the Dialogmøte med gjeldsrådgivere i Trøndelag, April 8, Oslo.
- Bråthen, T., O. Skalpe, and M. Viken. 2008. *Utredning Om Gjeldsregister i Norge*. Oslo: barne- og Likestillingsdepartementet.
- Finansdepartementet. 2021. *Utlånsforskriften*. Oslo: Regjeringen.no.
- Finanstilsynet. 2017. *Utkast Til Retningslinjer for Finansforetaks Behandling Av Forbrukslån – Konsultasjon*. Oslo: Finanstilsynet.
- Finanstilsynet. 2021. *Utviklingen i Forbruksgjeld. April 2021*. Oslo: Finanstilsynet.
- Lovdata. 2021. *Forskrift Om Finansforetakenes Utlånspraksis (Utlånsforskriften)*. Oslo: Lovdata.
- Norges Bank. 2017. *Aktuell Kommentar 1/2017*. Oslo: Norges Bank.
- Poppe, C. 2017. *Usikret Kreditt - Et Samfunnsproblem?* Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, HiOA.
- Poppe, Christian. 2019. *Lånefinansiert Forbruk i Norge Anno 2019*. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, Storbyuniversitetet OsloMet.
- Poppe, Christian, and E. Kempson. 2020. *Hvordan Går Det Med Folks Økonomi i Koronatider? Rapport Nr. 2*. Oslo: OsloMet/ SIFO.





Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved OsloMet – storbyuniversitetet har et spesielt ansvar for å bidra til kunnskapsgrunnet for forbrukerpolitikken i Norge og skal utvikle ny kunnskap om forbruk, forbrukerpolitikk og forbrukernes stilling og rolle i samfunnet.

SIFOs kjerneområder er:

- Bærekraftig forbruksutvikling (herunder mat)
- Klær og tekstil
- Markedsbasert velferd
- Teknologi og digitalisering