Kommunal- og moderniseringsdepartementet

VISTA ANALYSE

Mer boligvelferd for pengene

Målretting av de statlige boligsosiale virkemidlene

Tyra Ekhaugen, Mari Brekke Holden, Ingeborg Rasmussen og Nina Bruvik Westberg

Dokumentdetaljer

Tittel	Mer boligvelferd for pengene
Rapportnummer	2017/33
ISBN-nummer	978-82-8126-348-2
Forfattere	Tyra Ekhaugen, Mari Brekke Holden, Ingeborg Rasmussen, Nina Bruvik Westberg
Prosjektleder	Tyra Ekhaugen
Kvalitetssikrer	Sidsel Sverdrup
Oppdragsgiver	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Dato for ferdigstilling	11. desember 2017
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Velferd, tilskudd, effektivisering, startlån, bostøtte

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vi i denne rapporten tatt for oss fire temaer på det boligsosiale området: Startlån, bostøtte, et nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene, og leie til eie. Oppdraget er en oppfølging av den evalueringen vi ferdigstilte tidligere i år, *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*, Vista Analyse-rapport 2017/20.

Arbeidet er gjennomført av Tyra Ekhaugen, Mari Brekke Holden, Ingeborg Rasmussen og Nina Bruvik Westberg, med Sidsel Sverdrup som kvalitetssikrer. I arbeidet har Nina Bruvik Westberg hatt hovedansvaret for kap. 2 om startlån, Mari Brekke Holden for kap. 3 om bostøtte, og Ingeborg Rasmussen for kap. 5, om leie til eie. Tyra Ekhaugen har hatt hovedansvaret for kap. 5, om boligsosialt kompetansetilskudd, og har som prosjektleder også blandet seg inn i de øvrige kapitlene.

En viktig del av informasjonsgrunnlaget har vært intervjuer med et utvalg kommuner og alle Husbankens regionkontorer. Vi takker informantene for deres bidrag gjennom intervjuene, og de skriftlige og muntlige innspillene mange av dem fulgte opp med. Vi takker også Husbanken og Statistisk sentralbyrå som vi har hentet inn registerdata fra. En spesiell takk til Tuan Anh Ngu i Husbanken og Svein Johansen i SSB for oppklaringer og velvilje.

Vi setter stor pris på den gode dialogen vi har hatt med oppdragsgiver underveis. Særlig vil vi trekke frem Kjersti B. Halvorsrud, Harald Assev, Kari Eika og Dag Rune Arntsen, som har kommet med nyttige innspill og latt seg engasjere i selv de mest detaljerte diskusjoner. Tusen takk for et svært interessant oppdrag.

Tyra Ekhaugen
Prosjektleder
Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag 7

1 Innledning 12
1.1 Bakgrunn og mandat 12
1.1.1 Mer boligvelferd for pengene 12
1.1.2 En oppfølging av vår evaluering av de boligsosiale virkemidlene 12
1.2 Informasjonsgrunnlaget 13
1.2.1 Registerdata fra SSB og Husbanken 13
1.2.2 Intervjuer med kommunene og Husbanken 13
1.2.3 Spørreundersøkelse til kommunene 14
1.2.4 Dokumentgjennomgang 14

2 Startlån 15
2.1 Bakgrunn 15
2.2 Kjennetegn ved startlånsmottakere i 2015 – et øyeblikksbilde 15
2.3 Hva kjennetegner de som mottar startlån til de ulike formålene? 25
2.4 Et nærmere blikk på enkelte grupper mottakere 29
2.4.1 Barnefamilier vs. andre startlånsmottakere 29
2.4.2 Uføretrygdede vs. andre startlånsmottakere 33
2.4.3 Boforhold: Eiere, leietakere og andre 36
2.5 Langvarige boligfinansieringsproblemer 41
2.5.1 Hva vil det si å ha langvarige boligfinansieringsproblemer? 41
2.5.2 Illustrasjon ved fem typehusholdninger 42
2.5.3 Kan personer med høy inntekt ha «langvarige boligfinansieringsproblemer»? 46
2.6 Innstrammingene i startlånsordningen 53
2.6.1 Forskriftsendring i 2014 vedrørende førstegangsetablerere 53
2.6.2 Forskriftsendring i 2015 vedrørende samfinansiering 55
2.7 Er målgruppen for startlånsordningen klart nok avgrenset? 56
2.8 Drøfting av resultatene fra de økonometriske analysene 57
2.8.1 Sannsynligheten for å bo i eid bolig i 2015 gitt mottak av startlån i 2010 57
2.8.2 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av startlån i 2010 58
2.9 Sensitivitetsanalyser vedrørende definisjonen av vanskeligstilte 58
2.9.1 Definisjonen av vanskeligstilte 58
2.9.2 Definisjonen av vanskeligstilte og startlånsmottakere 59
2.9.3 Definisjonen av vanskeligstilte og bostøttemottakere 63

3 Bostøtte 64
3.1 Innledning 64
3.2 Kjennetegn ved bostøttemottakerne 69
3.3 Bostøttemottakerne sammenliknet med befolkningen for øvrig 71
3.3.1 Husholdningene inndelt etter inntektskilder 73
3.4 Nærmere om ulike grupper av bostøttemottakere 74
3.5 Hvor lenge mottar husholdningene bostøtte? 76
3.6 Hvem er bostøttemottakerne uten trygdeytelser? 82
3.7 Berettiget til bostøtte – men søker ikke 85
3.7.1 Intervjuene: Kan være en utfordring, men uten klare løsninger 85
3.7.2 Hva kan inntektsstatistikken si om de støtteberettigede? 86
3.8 Geografisk differensiering 90

3.8.1 Generell vurdering – bør boutgiftsgrensen avhenge av kommunen man bor i? 91
3.8.2 Dagens inndeling – hva viser empirien? 92
3.8.3 Hvordan bør kommunegruppene bestemmes? 96

4 Boligsosialt kompetansetilskudd 97
4.1 Bakgrunn og avgrensning 97
4.2 Behov for et boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene? 98
4.2.1 Kommunene har et vanskelig utgangspunkt 98
4.2.2 Hva er de viktigste utfordringene i det boligsosiale arbeidet? 99
4.2.3 Svake kommuner kan være både store og små 100
4.2.4 Svakt boligsosialt arbeid har alvorlige konsekvenser for innbyggerne 101
4.2.5 Store samfunnsøkonomiske kostnader ved svakt boligsosialt arbeid 102
4.3 Statlige tilskuddsordninger må ses i sammenheng 103
4.4 Hovedformål og premisser for et nytt kompetansetilskudd 105
4.4.1 Hovedformål fastsatt ut fra et innbyggerperspektiv og Bolig for velferd 105
4.4.2 Premisser for hva som utgjør en god tilskuddsordning 106
4.4.3 Husbanken har behov for mer kunnskap om hver enkelt kommune 107
4.5 Formål 1: Løft av svake kommuner 108
4.5.1 Hvordan tilskuddet er ment å virke 108
4.5.2 Hvilke kommuner bør prioriteres? 109
4.5.3 Hvilke formål bør tilskuddet gis til? 109
4.5.4 Hva bør kommunene bidra med selv? 110
4.5.5 Hva annet bør staten bidra med overfor kommunen? 111
4.5.6 Hvor lenge bør hver kommune få tilskudd – og hvor stort bør det være? 112
4.5.7 Rapportering og kunnskapsdeling 113
4.6 Innovasjon og kunnskapsdeling 113
4.6.1 Hvordan tilskuddet er ment å virke 113
4.6.2 Hvilke kommuner bør prioriteres? 114
4.6.3 Hvilke formål bør tilskuddet kunne gis til? 115
4.6.4 Hva bør kommunene bidra med selv? 116
4.6.5 Hva annet bør staten bidra med? 116
4.6.6 Hvor lenge bør hver kommune få tilskudd – og hvor stort bør det være? 116
4.6.7 Rapportering og kunnskapsdeling 117

5 Fra leie til eie 119
5.1 Bakgrunn og avgrensning 119
5.2 Et overordnet politisk mål at flest mulig skal eie 119
5.3 En boligsosial eierstrategi og boligsosiale virkemidler 120
5.3.1 Eierstrategi i den boligsosiale politikken 120
5.3.2 Virkemidlene er rettet mot to kategorier med ulike leie-eie-utfordringer 121
5.4 Anslag viser stort potensial for at flere kan eie 122
5.4.1 Hvor mange bostøttemottakere kunne blitt eiere? 122
5.4.2 Hvor mange med bostøtte kunne blitt eiere og beholdt boligen over tid? 123
5.5 Etablering i eid bolig en mulighet for flere vanskeligstilte 123
5.6 Leie-før-eie: En modell utviklet av Husbanken 124
5.6.1 Bakgrunn og målgrupper 124
5.6.2 Leie-før-eie i korte trekk 124
5.6.3 Vår vurdering av risiko- og gevinstfordeling 125
5.6.4 Subsidie, risikoavlastning og tvungen sparing 126

5.6.5 Risikoavlastning er et effektivt virkemiddel for å stimulere til eie 126
5.6.6 Kommunes kostnader og fordelingshensyn 127
5.7 Leie til eie – eksempler fra kommunene 129
5.7.1 Kommunenes forsøk sett fra fugleperspektiv 129
5.7.2 Sortland kommune 129
5.7.3 Andre kommuner 130

6 Referanser 133

A Startlån - økonometriske analyser 134
A.1 Modellen 134
A.2 Deskriptiv statistikk 134
A.3 Effekten av startlån på sannsynligheten for å bo i eid bolig 135
A.4 Effekten av startlån på trangboddhet 138

B Bostøtte – datagrunnlag 140
B.1 Kategoriseringen av husholdninger 140
B.2 Datautfordringer – hvordan identifisere de støtteberettigede 141

Sammendrag

Vista Analyse gjennomførte nylig en evaluering av hele det boligsosiale virkemiddelapparatet under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av de statlige boligsosiale virkemidlene, *Vista Analyse-rapport 2017/20. Evalueringen tar for seg alle de statlige boligsosiale virkemidlene, både økonomiske virkemidler, juridiske virkemidler og informasjonstiltak. I denne rapporten følger vi opp en del av analysene fra evalueringen.*

Det ene hovedformålet er å fremskaffe mer kunnskap om de som mottar startlån og bostøtte, basert koblede registerdata fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå. Vi skisserer også et nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene, og vurderer leie til eie-modeller. Analysene kan bidra til en klarere målretting av alle de fire virkemidlene slik at de i enda større grad kan rettes inn mot – og nå ut til – de innbyggerne som trenger dem mest. Slik kan man få mer boligvelferd for pengene.

Mandat og informasjonsgrunnlag

Mandatet for oppfølgingsoppdraget er firedelt, der størst vekt skulle legges på pkt. 1 og 2:

1. Startlån: Utdyping av tall og analyse for bedre å utnytte informasjonen i de koblede registerdatasettene fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå, ut fra et sett med spesifiserte problemstillinger
2. Bostøtte: Som startlån
3. Skissere nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene
4. Vurdere ulike leie-til-eie-modeller

Informasjonsgrunnlaget er i stor grad det samme som i evalueringen:

- Registerdata fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå gir informasjon om mottakerne av startlån og bostøtte, og hvordan ordningene brukes
- En spørreundersøkelse til kommunene gir informasjon om hvordan de bruker virkemidlene, og belyser behovet for et boligsosialt kompetansetilskudd
- Intervjuer med et utvalg kommuner og Husbankens regionkontorer gir informasjon om alle temaene over. Vi har gjennomført nye intervjuer i forbindelse med dette oppdraget
- Dokumentanalyse av forskning, styringsdokumenter mv.

Startlån

Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Det ble gitt tilsagn om startlån til om lag 7 000 boliger i 2016.

I vår evaluering pekte vi på flere svakheter ved utformingen og forvaltningen av startlånet (Vista Analyse, 2017). På denne bakgrunn anbefalte vi å enten endre startlånet slik at det ble mer målrettet, eller – hvis dette ikke lot seg gjøre – å avvikle det. Noen av svakhetene ble avdekket ved hjelp av en ny operasjonalisert definisjon av vanskeligstilte. I denne rapporten ser vi nærmere på hvem som mottar startlån og hvordan startlånet brukes. Vi gjennomfører også sensitivitetsanalyser av vår definisjon av hvem som er vanskeligstilt, og gir en fortolkning av resultatene av de økonometriske analysene i evalueringen.

I analysen av hva som kjennetegner startlånsmottakerne i 2015, finner vi at mottakerne i stor grad er dårligere stilt enn befolkningen for øvrig, i tråd med målgruppen for ordningen. Enslige med og uten

barn og husholdninger som bor trangbodd, er overrepresentert blant mottakerne. Startlånsmottakerne har også gjennomgående en svakere arbeidsmarkedstilknytning enn den øvrige befolkningen. Rundt halvparten av mottakerne benytter kun startlån til finansiering av boligen, dvs. ikke i samfinansiering med lån fra ordinære banker.

Samlet sett tyder våre funn på at en betydelig andel av startlånsmottakerne har langvarige boligfinansieringsproblemer, jf. at dette er et kriterium i ordningens målformulering. Boligfinansieringsproblemene er imidlertid ikke like alvorlige for alle. Barnefamilier ser generelt ut til å være noe bedre stilt enn øvrige mottakere. Eksempelvis er det en større andel av mottakere med barn som leier på det private markedet og er sysselsatte, samt kombinerer startlån med privatlån. Uføretrygdede er i en annen situasjon: Sammenliknet med ikke-uføretrygdede bor de oftere alene, har en lavere bruttoinntekt per forbruksenhet, benytter seg i mindre grad av det private leiemarkedet og får oftere startlån i kombinasjon med tilskudd til etablering, snarere enn privatlån. Generelt ser det ut til at mottakere som leier på det private markedet på søknadstidspunktet er i en mer fordelaktig posisjon sammenlignet med de som leier kommunalt eller allerede eier en bolig. De har i snitt en noe høyere bruttoinntekt per forbruksenhet og en tettere arbeidsmarkedstilknytning. I tråd med dette er det en større andel som finansierer boliginvesteringen med privatlån i kombinasjon med startlån.

Vi finner at en del av startlånsmottakerne har så høy inntekt at de vanskelig kan sies å ha «langvarige boligfinansieringsproblemer». Andelen er riktignok ikke betydelig, men underbygger våre konklusjoner i Vista Analyse (2017) om at det gis startlån til personer som burde kunne skaffet seg finansiering gjennom ordinære banker. Mottakere med høy inntekt bor typisk i en bolig leid på det private markedet på søknadstidspunktet (55 pst.). Videre er nær halvparten enpersonshusholdninger, mens under en tredel har barn. Flesteparten av mottakerne kan defineres som sysselsatt (78 pst. har inntekt over 4G), i tråd med deres høyere inntekt. Mottakerne er i all hovedsak klassifisert som førstegangsetablerer (67 pst.) og startlånet benyttes som regel til kjøp av bolig (79 pst.). I tråd med en høyere inntekt og tettere arbeidsmarkedstilknytning finner vi også at over halvparten av mottakerne kombinerer startlån med privatlån, mens nesten ingen mottar tilskudd til etablering.

Funnene må ses i sammenheng med at tildelingskriteriene i forskriften i dag åpner for at startlån gis også til personer som ikke har langvarige boligfinansieringsproblemer. Blant annet kan startlån gis til barnefamilier og av distriktshensyn uten at dette kravet er oppfylt. Myndighetene har også gitt føringer om at barnefamilier og flyktninger skal prioriteres innenfor ordningen. For kommunene som har ansvaret for å tildele dette gunstige boliglånet, er det ikke alltid klart hvem som faktisk er i målgruppen og ikke. Uklarhetene er knyttet til prioriteringen av barnefamilier og flyktninger («hvor lenge er man flyktning?»), men også enslige uføre («skal alle enslige uføre få startlån?»). Slik situasjonen er i dag, med en romslig bevilgning til startlån, er ikke dette store problemer: Det er startlån nok til (nesten) alle. De eneste som iblant prioriteres bort, er de som søker fra andre kommuner. Men når det oppstår behov for å faktisk prioritere mellom søkerne, trenger kommunene klarere retningslinjer. Dette er noe staten bør lage, i stedet for at hver kommune utformer sine egne.

Alt i alt støtter funnene dermed våre konklusjoner i Vista Analyse (2017) om at det er behov for en strengere målretting av startlånsordningen som virkemiddel for vanskeligstilte på boligmarkedet – og en reduksjon av lånerammen. En avvikling tilrår vi likevel ikke.

Bostøtte

Formålet med den statlige bostøtten er å sikre personer med lav inntekt og høye boutgifter en egnet bolig. Bostøtten er rettighetsbasert og ble mottatt av om lag 138 000 husholdninger i løpet av 2016.

Mange bostøttehusholdninger mottar også trygdeytelser eller sosialhjelp. Nesten halvparten av bostøttehusholdningene i 2015 mottok sosialhjelp, mot kun 2 pst. i den øvrige befolkningen. Nesten 60 pst. av bostøttehusholdningene mottok enten uførepensjon, AAP eller alderspensjon i 2015. Kun 3 pst. av bostøttehusholdningene mottok verken sosialhjelp eller skattepliktige overføringer (herunder sykepenger, foreldrepenger, dagpenger, AAP, uføre- og alderspensjon mv.), mot 26 pst. i befolkningen for øvrig.

Husbankens kategori «husstander uten trygdeytelser» består av mange som faktisk mottar ulike former for økonomisk overføringer: En del mottok sosialhjelp, men også dagpenger, sykepenger og AAP. Det er altså ikke slik at Husbankens kategori «husstander uten trygdeytelser» kun består av husstander uten trygdeytelser. Nær 40 pst. av «husstandene uten trygdeytelser» er flyktninger.

Det er relativt liten utskifting i gruppen husholdninger som mottar bostøtte. Over to tredeler av bostøttemottakerne januar 2015 mottok bostøtte hver måned gjennom 2015. Kun 7 pst. mottok mindre enn 6 måneder bostøtte i 2015. 40 pst. hadde mottatt bostøtte hvert år siden 2009 og 15 pst. hadde mottatt bostøtte hver måned i minst 6 år.

Om lag 10 pst. av bostøttemottakerne i 2015 søkte bostøtte med inneværende års inntekt, som indikerer at husholdningen har opplevd et inntektsfall, mens de fleste bostøttemottakeren søkte støtte basert på siste tilgjengelige skatteoppgjør, som indikerer at de har hatt lav inntekt over lengre tid. Men det illustrerer også at det ofte ikke var søkerens økonomiske situasjon inneværende år, eller de siste 12 månedene, som gjorde at husholdningen kvalifiserte til bostøtte. Idet et nytt inntektsår legges til grunn for søknaden, typisk fra og med juli, ser vi en økning i antall avslag grunnet for høy inntekt.

Dersom husholdningene i deler av året hadde lav nok inntekt til å kunne tro at inntektsåret som helhet ville holdes innenfor meldepliktsgrensen, kan husholdningen ha mottatt bostøtte til tross for at årsinntekten vi har fra SSBs inntektsstatistikk likevel viser at inntekten til slutt ble for høy.

Vi gir et grovt anslag på antall «støtteberettigede» som ikke mottok bostøtte, der «støtteberettigede» vurderes ut ifra årsinntekten i 2015. Det svært usikre svaret fra inntektsdataene er at om lag 73 000 husholdninger med inntekt under inntektsgrensen ikke mottok bostøtte i 2015. Dette utgjør 60 pst. av husholdningene som hadde lav nok inntekt.[1] Om lag 8 pst. av husholdningene i befolkningen hadde inntekt under øvre inntektsgrense i bostøtteordningen.

Det bør fortsette å være en geografisk differensiering i ordningen som hensyntar at boutgiftene er høyere i noen kommuner, all den tid det er et politisk ønske å muliggjøre at husholdninger med lav inntekt kan bo i hele landet og oppnå en viss boligstandard. En budsjettnøytral omlegging av ordningen der den geografiske differensieringen fjernes vil antakelig gjøre det vanskelig for mange av dagens bostøttemottakere å oppnå en minimumsstandard i Oslo. Det er klart at sammenliknet med en person som bor i et rimelig område, vil en person med samme inntekt i et område med mye høyere bokostnader, enten måtte akseptere en bolig med betydelig lavere standard (men til samme pris), eller bruke en betydelig større del av sin inntekt på boutgifter. Geografisk differensiering av inntektsgrensen bidrar dermed til at bostøtten i større grad treffer de personer som har størst økonomisk behov for støtte.

Et nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene

Det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene ble lagt inn i kommunerammen fra 2017. Midlene fordeles dermed ikke lenger av Husbanken, og er heller ikke øremerket boligsosialt arbeid. I stedet fordeles de etter kommunenes innbyggertall mv. og kan brukes slik kommunene ønsker. Innlemmingen

[1] Vi har da trukket ut de husstandene som hadde inntekt fra stipend, siden mange av dem ikke har rett til bostøtte.

av kompetansetilskuddet i kommunerammen vil etter alt å dømme forsterke forskjellene mellom kommunene: De gode blir enda bedre, mens de svakeste mister en mulighet til å heve seg.

I vår evaluering av de boligsosiale virkemidlene foreslo vi derfor å gjeninnføre et boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene, men der vi samtidig understreket at det måtte målrettes betydelig bedre enn det forrige tilskuddet. I dette oppfølgingsoppdraget skisserer vi hvordan et slikt tilskudd kan se ut.

Forslaget har et klart innbyggerperspektiv: Det bør være en nedre terskel for hvor ille det skal være å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Alle kompetansetiltak bør ha som klart formål å øke innbyggernes velferd. Innbyggerperspektivet gjør kommunestørrelse mindre relevant: Også innbyggere i små kommuner har rett til et *godt nok* boligsosialt arbeid. Vi foreslår derfor at deler av tilskuddet skal rettes inn mot å løfte kommuner med svakt boligsosialt arbeid, også små kommuner. Resten av tilskuddet skal brukes til praksisnær innovasjon i kommunene slik at *alle innbyggere* får et godt nok tilbud, også innbyggere med særskilte utfordringer og behov.

En del kommuner har i dag så svakt boligsosialt arbeid at de ikke makter å yte sine innbyggere den hjelpen de har behov for. Det boligsosiale arbeidet i disse kommunene er preget av:

- Mangelfullt kunnskapsgrunnlag om bolig- og tjenestebehovet blant innbyggerne
- Svak planlegging
- Ineffektiv organisering

Dette er såkalt *bakenforliggende utfordringer* som kan svekke måloppnåelsen for alle kommunens oppgaver på det boligsosiale området. De kan også gjøre at kommunene i mindre grad evner å nyttiggjøre seg og informere om de statlige virkemidlene. Ved å gi tilskudd øremerket til å adressere de bakenforliggende utfordringene, kan dermed hele det boligsosiale arbeidet i kommunen «løftes» - og dermed også innbyggernes velferd. Husbanken bør ta en aktiv rolle i å identifisere hvem de svakeste kommunene er og oppfordre dem til å søke om tilskudd.

Også innbyggerne i små kommuner har krav på et minstenivå på det boligsosiale arbeidet, og tilskuddet bør derfor gis også til de små kommunene. Husbanken bør yte informasjon og veiledning sammen med tilskuddet. Tilskudd bør gis for en avgrenset periode, for eksempel inntil fire år. Tilskuddet kan dermed ikke gå rett inn i Husbankens programarbeid slik det er nå, siden programkommunene typisk har vært med så lenge at de ikke er blant de svakeste, og de heller ikke blir skiftet ut med jevne mellomrom.

Den andre delen av tilskuddet foreslås gitt til innovasjon og kunnskapsdeling. Tilskudd bør gis til prosjekter som har til hensikt å gi økt velferd for innbyggerne ved å gjøre noe nytt, og der dette nye ligger utenfor det som må anses å være en naturlig del av et velutviklet boligsosialt arbeid. Andre kommuner enn prosjektkommunen må dra nytte av tilskuddet.

Alle kommuner bør kunne søke om kompetansetilskudd til innovasjon og kunnskapsdeling, uavhengig av programdeltakelse, nivå på det boligsosiale arbeidet og størrelse. Tilskuddet bør fordeles strategisk slik at kommunene til sammen adresserer et stort sett med utfordringer. Det bør stilles krav om at kunnskapen bygger på eksisterende kunnskap og deles med andre kommuner. Tilskuddet skal dermed være et *kompetansetilskudd* i ordets rette forstand, som bidrar til å videreutvikle det boligsosiale feltet systematisk over tid.

For at et slikt tilskudd skal være meningsfullt, må bevilgningen til det være så stor at kommunene forholder seg til det aktivt. Dette gir raskt en bevilgning på over 50 mill. kroner. Minst 50 pst. av bevilgningen bør forbeholdes løft av svake kommuner.

Vårt forslag stiller store krav til Husbanken som boligsosial samarbeidspartner for kommunene. Husbanken skal stille med akkumulert kunnskap, og kommunen med partikulær kunnskap. Husbanken må dermed sørge for å opparbeide seg kunnskap om hvilke løsninger som virker overfor ulike utfordringer, basert på den innovasjonen som foregår i kommunene, og forskning nasjonalt og internasjonalt. Husbanken må også ha tilstrekkelig oversikt over den enkeltes kommunes utfordringer og behov til å kunne identifisere og løfte de svakeste kommunene.

Leie til eie

Eierstrategien har i en årrekke vært førende for norsk boligpolitikk. Vi ser nærmere på bakgrunnen og begrunnelsen for denne strategien og gir en kort oversikt over de generelle og mer selektive virkemidlene som stimulerer til eierskap.

Kommunene bruker i dag flere modeller for å stimulere til eierskap blant vanskeligstilte på boligmarkedet og unge, såkalt leie til eie. I tillegg finnes det leie til eie-modeller som brukes av private aktører. Vi går særlig inn i modellen «leie før eie», som er utformet av Husbanken og brukes i ulike varianter av en del kommuner i dag. Vi drøfter hvilken fordeling av risiko og kostnader denne modellen innebærer for kommunene, staten og de husstandene som tilbys en leie før eie-modell.

Ulike former for leie-før-eie modeller der de boligsosiale virkemidlene kombineres med eventuelle tilskudd til tilpasninger, framstår som et spleiselag mellom stat og kommune. Staten finansierer subsidierte lån, mens kommunene frasier seg verdistigningen i løpet av leieperioden og bærer risikoen ved modellen. Husstandene som tilbys modellen, mottar en subsidie som vil variere med tid og boligprisveksten i området. I perioder og områder med prisvekst i boligmarkedet vil subsidiene kunne være betydelig. I perioder og områder med svak prisvekst vil husstandens gevinst i første rekke være forutsigbarhet og risikoavlastning.

Kommuner med høyt press i boligmarkedet må forventes å være mer tilbakeholdende med kontrakter som innebærer kjøp i år fem til pris i år null. Bruk av startlån og direkte eie, kombinert med bostøtte og annen støtte fra kommunen, kan for disse kommunene være vel så hensiktsmessig. I et marked med sterk prisstigning vil salg av bolig til en pris fastsatt i år null, innebære en svært stor subsidie. Størrelsen på subsidien husstanden mottar vil således variere på tvers av kommuner.

Modellen gir muligheter til en form for tvungen sparing. Husleieloven gir ikke muligheter til å kombinere subsidiert leie med tvungen sparing. Kommunen kan eventuelt forhandle med leietagere av kommunale boliger og motivere for sparing, men husleieloven gir ikke rett til å kreve av leietagerne sparer eller deltar i andre tiltak. I og med husleieloven også gjelder for private utleiere, er det neppe hensiktsmessig med lovendringer som gir husleier mulighet til å sette denne type vilkår til leietagere.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

1.1.1 Mer boligvelferd for pengene

Hovedmålet for den boligsosiale politikken er at flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Det er etablert en rekke virkemidler som skal bidra til å nå dette målet. Noen av virkemidlene er rettet direkte mot innbyggerne, mens andre er rettet mot kommunene for å styrke deres arbeid. På denne måten samarbeider staten og kommunene om å øke innbyggernes velferd.

Et klart innbyggerperspektiv krever kunnskap om hvordan virkemidlene faktisk når ut til, og brukes av innbyggerne. Innbyggerperspektivet gir også føringer for hvordan virkemidlene bør utformes og forvaltes. De to hovedformålene med denne utredningen er å:

- Fremskaffe mer kunnskap om de som mottar startlån og bostøtte
- Skissere et nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene, og vurdere leie-til-eie-modeller

Analysene av startlån og bostøtte kan bidra til en enda klarere målretting av disse viktige individrettede virkemidlene. En klarere målretting innebærer at de i enda større grad kan rettes inn mot – og nå ut til – de innbyggerne som kan nyttiggjøre seg dem mest.

Dernest foreslår vi et nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene som er enda klarere innrettet mot å øke innbyggernes velferd: Det bør være en nedre terskel for hvor ille det skal være å være vanskeligstilt på boligmarkedet, uavhengig av hvilken kommune man bor i, eller hvilke utfordringer livet byr på. Vi undersøker også ulike modeller for leie-til-eie, der vi legger vekt på deres konsekvenser for den enkelte innbygger, i tillegg til hva de innebærer av ressursbruk for stat og kommune. Dermed kan også disse analysene bidra til en klarere målretting av statens virkemidler.

Slik kan man få mer boligvelferd for pengene.

1.1.2 En oppfølging av vår evaluering av de boligsosiale virkemidlene

Dette prosjektet er en oppfølging av vår nylig gjennomførte evaluering for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av de statlige boligsosiale virkemidlene*, Vista Analyse-rapport 2017/20. Evalueringen tar for seg alle de statlige boligsosiale virkemidlene, både økonomiske virkemidler, juridiske virkemidler og informasjonstiltak. Virkemidlene evalueres hver for seg og samlet. Med et så omfattende mandat var det begrenset mulighet til å gå i detalj, selv der vi avdekket sammenhenger det kunne være opplagt interessant å gå nærmere inn i. Departementet valgte derfor å gi oss et oppfølgingsoppdrag, og denne rapporten er resultatet av dette.

Mandatet for oppfølgingsoppdraget er firedelt, der størst vekt skulle legges på pkt. 1 og 2:

1. Startlån: Utdyping av tall og analyse for bedre å utnytte informasjonen i de koblede registerdatasettene fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå, ut fra et sett med spesifiserte problemstillinger
2. Bostøtte: Som startlån

3. Utforming av et eventuelt nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene
4. Utforming av leie-til-eie-modeller

1.2 Informasjonsgrunnlaget

1.2.1 Registerdata fra SSB og Husbanken

Siden dette prosjektet er et oppfølgingsprosjekt til vår evaluering Vista Analyse (2017), har vi fått beholde de registerdataene vi innhentet da fra SSB og Husbanken. Registerdata fra SSB gir informasjon om mottakerne av startlån og bostøtte, befolkningen for øvrig og boligene. Registerdata fra Husbanken gir informasjon om mottakerne av startlån og bostøtte og hvordan disse virkemidlene brukes.

Fra SSB har vi bestilt registerdata på individ- og husholdningsnivå for alle bosatte individer over 18 år, for årene 2009-2015. Fra befolkningsstatistikken henter vi opplysninger om fødselsår og -måned, kjønn, fødeland og dato før første innvandring, samt årlige opplysninger om familie- og husholdningssammensetting, inn- og utvandring, og flytting innad i landet. Fra inntektsstatistikken henter vi opplysninger om personenes inntekt fra arbeid og ulike inntekter. Dette er opplysninger som oppdateres årlig. I tillegg har vi brukt den registerbaserte statistikken på boforhold for 2015.

Fra Husbanken har vi fått tilgang på månedsdata for bostøtte for hele perioden 2009-2016. Registrene gir detaljert informasjon om søkerne, inkludert bosituasjon, boutgifter, husholdningssammensetning og inntektsforhold. Bostøtten gis til en husholdning, og husholdningen er registrert med søkerens personnummer. Ved hjelp fra SSB er bostøtteregistrene koblet på tvers av måneder og år. Følgelig kan vi identifisere hvor ofte en husholdning har mottatt bostøtte gjennom året, og over perioden 2009-2016.

Husbanken opererer med to ulike registre for startlån. Det ene inkluderer mer detaljert informasjon om søkeren, inklusive lånebeløp, type tiltak lånet/tilskuddet skal benyttes til (i.e. kjøp, oppføring, refinansiering), inntektsforhold og husholdningssammensetning. Registrene inneholder midlertid ikke informasjon om hvorvidt startlån faktisk benyttes av husholdningen. I avslagsregisteret har vi informasjon om blant annet type tiltak, type søker, årsinntekt, husholdningssammensetning og avslagsgrunn.

1.2.2 Intervjuer med kommunene og Husbanken

I forbindelse med dette prosjektet har vi gjennomført intervjuer med seks kommuner og alle de seks regionkontorene i Husbanken. Fem av de seks kommunene intervjuet vi også i forbindelse med Vista Analyse (2017). Kommunene er valgt ut slik at de omfatter både store, mellomstore og små kommuner i ulike deler av landet, og kommuner som er og ikke er programkommuner for Husbanken.

Intervjuene med kommunene tok for seg fire temaer:

- Startlån og leie-til-eie: Hvordan de bruker startlånet (målgruppe, prioritering, formål), og om de ser andre virkemidler enn startlån som kan bidra til å nå målet om leie-til-eie
- Bostøtte: Om bostøtten når frem til alle som har rett til den, og inndelingen i kommunegrupper
- Boligsosialt kompetansetilskudd: Om det er behov for et nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene, og hvordan det i så fall bør være
- Kommunens boligtilbud overfor de vanskeligstilte på boligmarkedet, ment å belyse sider ved kommunens arbeid med leie-til-eie.

Intervjuene med Husbankens regionkontorer tok i all hovedsak for seg boligsosialt kompetansetilskudd, men noen av intervjuene omhandlet også leie-til-eie og andre sider ved det boligsosiale arbeidet.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer: Vi brukte en overordnet intervjuguide som var lik for alle i hver av respondentgruppene (kommunene og Husbanken), men åpnet opp for å vektlegge temaene ulikt, og for å trekke inn andre temaer dersom informanten ønsket det. Alle fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd. Intervjuene hadde en varighet på om lag en time. Intervjuene ble gjennomført per telefon, med unntak av ett som foregikk ansikt til ansikt. Flere av informantene sendte oss skriftlig informasjon. Enkelte informanter gjennomførte vi flere intervjuer med, og enkelte kommuner stilte med flere informanter.

Informasjonen fra intervjuene har utgjort en viktig del av grunnlaget for denne rapporten, og er innarbeidet i hvert av kapitlene 2-5.

1.2.3 Spørreundersøkelse til kommunene

I forbindelse med vår evaluering av de boligsosiale virkemidlene gjennomførte vi en spørreundersøkelse ut til alle kommunene, i samarbeid med vår underleverandør ideas2evidence. Resultatene fra denne undersøkelsen er også brukt inn i denne rapporten, spesielt i kap. 4 om kommunenes behov for et nytt boligsosialt kompetansetilskudd. Undersøkelsen er presentert i Vista Analyse (2017), kap. 9.

Undersøkelsen hadde en høy svarprosent og forholdsvis god representativitet. Svarprosenten var 48 pst. hvis vi tar utgangspunkt i fullførte skjema, og 68 pst. når vi tar med også de som bare svarte på deler av undersøkelsen. Dette er gode tall for en slik type undersøkelse, spesielt når vi vet at utfyllingen i flere tilfeller har involvert mange personer i de enkelte kommunene.

De kommunene som har svart på undersøkelsen, er relativt godt representative for Norges kommuner som helhet. Svarene kan dermed tolkes som å gjelde kommune-Norge generelt, og ikke bare de som har besvart undersøkelsen. Vi må riktignok ta noen forbehold: Små og/eller lite boligsosialt aktive kommuner er noe underrepresentert i undersøkelsen. Geografisk sett er representativiteten god, men kommuner i Nordland, Sør-Trøndelag og Akershus er overrepresentert, mens kommuner i Nord-Trøndelag spesifikt er underrepresentert.

1.2.4 Dokumentgjennomgang

For å forstå detaljene i de virkemidlene vi skal analysere, har vi gått til de skriftlige primærkildene, dvs. regelverk, retningslinjer og nettbasert informasjon fra Husbanken, og styringsdokumenter som budsjettdokumenter, tildelingsbrev og årsrapporter. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) *Bolig for velferd* oppsummerer den gjeldende boligsosiale politikken, og utgjør dermed et viktig supplement til disse kildene.

Forskningslitteraturen gir et kunnskapsgrunnlag vi bygger videre på, spesielt i de delene av rapporten som tar for seg boligsosialt kompetansetilskudd og leie-til-eie. Vi ga tidligere en oppsummering av store deler av denne litteraturen (Vista Analyse, 2017). Vi gir ikke nå noen ny oppsummering, men trekker frem de mest relevante rapportene i de sammenhengene vi bruker dem.

2 Startlån

2.1 Bakgrunn

I dette kapitlet tar vi for oss startlånsordningen og dens mottakere. Startlånet skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Hensikten med gjennomgangen er å få en bedre forståelse av hvem mottakerne er og på hvilket grunnlag de mottar startlån med henhold til forskriften.

Vi begynner med å ta for oss startlånsmottakerne i 2015 i lys av registerdataene fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå (SSB). Vi ser bl.a. på hva startlånet brukes til, mottakernes boforhold, hva slags type søker de er kategorisert som, husholdningssammensetning, inntektsforhold og arbeidsmarkedstilknytning. Deretter ser vi i avsnitt 2.2 nærmere på hva slags type tiltak det gis startlån til, samt det vi oppfatter som hovedmålgruppene: barnefamilier, mottakere med vedvarende lav inntekt, eiere og leietakere.

Vi følger så opp med en gjennomgang av den overordnete målgruppen til startlån, nemlig personer med langvarige boligfinansieringsproblemer, før vi ser nærmere på hvorvidt personer med høy inntekt i et gitt år kan få startlån på bakgrunn av langvarige boligfinansieringsproblemer. Vi tar også kort for oss de to store innstrammingene de senere årene, og hvordan disse har slått ut i tildelingene: Innstrammingen av målformuleringen i 2014 som innebar at unge i etableringsfasen falt ut som egen målgruppe, og av innstrammingen i regelverket for bankene i 2015 som innebar at de kun kunne godta at egenkapitalkravet ble dekket opp med startlån i 10 pst. av bankenes utlån.

I avsnitt 2.6 og 2.7 ser vi nærmere på enkelte av analysene fra Vista Analyse (2017). For det første ser vi på regresjonsanalyser av startlånsmottakeres sannsynlighet for å bo i eid bolig i 2015 gitt mottak av startlån i 2010, samt sannsynligheten for å bo trangbodd. Begge analysene er tidligere presentert i evalueringsrapporten, men vi går her mer i detalj, og diskutere styrker og svakheter ved analysene.

I Vista Analyse (2017) kartla vi overlapp mellom mottakere av Husbankens virkemidler i 2015 og en ny operasjonalisert definisjon av vanskeligstilte. Denne definisjonen tilsa at rundt 84 pst.[2] av mottakerne av startlån i 2015 ikke var definert som vanskeligstilte. Definisjonen av vanskeligstilte fanger imidlertid ikke opp alle dimensjoner ved det å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Vi ønsker å få en bedre forståelse av hvem mottakerne er, og hvorvidt de kan defineres som vanskeligstilte gitt andre kriterier. I avsnitt 2.9 utfører vi en rekke sensitivitetsanalyser, der vi bl.a. ser på inntekt og boligpriser.

2.2 Kjennetegn ved startlånsmottakere i 2015 – et øyeblikksbilde

Analysene i dette avsnittet er basert på registerdata fra Husbanken og SSB. Husbankens registerdata gir informasjon om den enkelte søker. Det er på bakgrunn av dette informasjonsgrunnlaget saksbehandleren vurderer søknaden. Det er imidlertid begrenset med informasjon om bl.a. inntektsforhold. I tillegg inkluderer registerdataene fra Husbanken kun informasjon om personer/husholdninger som har søkt,

[2] Merk: grunnet en feil i beregningene i evalueringsrapporten kom vi frem til 86 pst. tidligere. De rette beregningene gir en andel på 84 pst.

og ikke befolkningen for øvrig. Vi supplerer derfor med registerdata fra SSB, inkludert data for husholdningenes boforhold per 1. januar 2015. Vi har koblet statistikken på boforhold med informasjon fra 2014 på husholdningssammensetning, arbeidsforhold, inntektsforhold, mv.

Ved å bruke begge kildene sikrer vi at alle startlånsmottakere fanges opp av minst én kilde, og at vi får utnyttet mest mulig av den tilgjengelige informasjonen om hver enkelt søker. Det er verdt å merke seg at forskjellig bruk av årganger kan føre til at det er avvik i kjennetegn mellom hva som er registrert i Husbankens data og SSBs registerdata. Vi presenterer informasjon fra den kilden som vi anser som mest hensiktsmessig, og begge der det er relevant.

Der vi rapporterer tall fra Husbanken har vi inkludert alle mottakere uavhengig av om de har fått én eller flere søknader godkjent. Prosentandelene endrer seg marginalt dersom vi kun bruker én observasjon per person. Der vi rapporterer tall med utgangspunkt i SSBs data oppgir vi også andeler for befolkningen som helhet. Gjennomsnittsalderen for mottakerne er lavere enn for befolkningen som helhet, og mottakerne er overrepresentert i aldersgruppen 20-49 år. For å gjøre gruppene mest mulig sammenlignbare har vi konsentrert oss om denne aldersgruppen. Dette omfatter rundt 79 pst. av mottakerne.

I 2015 ble det ifølge registerdataene til Husbanken gitt 7 317 startlån, fordelt på 7 213 personer. Tabell 2.1 viser en del kjennetegn ved disse personene.

Boforhold

Startlånsordningen skal hjelpe husholdninger til å skaffe seg en egnet bolig, og beholde den. Det er derfor interessant å undersøke mottakernes boforhold.

SSBs tall viser at 45 pst. av mottakerne bor i en leid bolig, og disse leier i hovedsak på det private leiemarkedet. Videre bor 18 pst. trangbodd. Husbankens data er mer detaljert og oppdatert, da de inneholder informasjon som søkeren selv har oppgitt på søknadstidspunktet. Disse viser at 57 pst. av de som fikk innvilget søknaden sin bor i en leid bolig, hvorav 12 pst. bor i en kommunal bolig. I underkant av en tredel bor i eid bolig, mens de resterende er uten bolig eller bor på institusjon. Vi ser altså at en noe lavere andel er registrert som leietaker i SSBs data (45 pst.) enn i Husbankens data (57 pst.). Dette kan bl.a. ha sammenheng med at enkelte søkere bor hjemme hos foreldre på søknadstidspunktet.

I Figur 2.1 ser vi nærmere på individer i alderen 20-49 år, der vi sammenligner mottakerne med befolkningen for øvrig med utgangspunkt i SSBs data. Mottakerne bor i større grad trangbodd (21 pst.) enn befolkningen for øvrig (13 pst.). Videre er andelen som leier høyere blant mottakere enn for befolkningen som helhet, selv når vi tar utgangspunkt i SSBs data. Mottakerne er i større grad å finne i både privat og kommunalt leide boliger, og det er dermed en lavere andel som bor i en eid bolig.

Husholdningssammensetning

Ulike husholdninger står overfor ulike boligbehov og finansieringsutfordringer, og det er derfor interessant å skille på mottakernes husholdningssammensetning. Halvparten av mottakerne har barn, ifølge både Husbankens og SSBs data. Videre viser Husbankens data at en stor andel av startlånsmottakerne er enslige uten barn (41 pst.), mens denne andelen er lavere i SSBs data (29 pst.). Motsatt mønster finner vi for enslige med barn. Ifølge SSB-dataene er det et større innslag av husholdninger med flere voksne (med og uten barn). Dette kan igjen være et tegn på at en del av søknadene om startlån kommer i forbindelse med skilsmisse, utflytting fra foreldre osv., dvs. oppsplitting av husholdningene.

Tabell 2.1: Kjennetegn ved startlånsmottakere i 2015

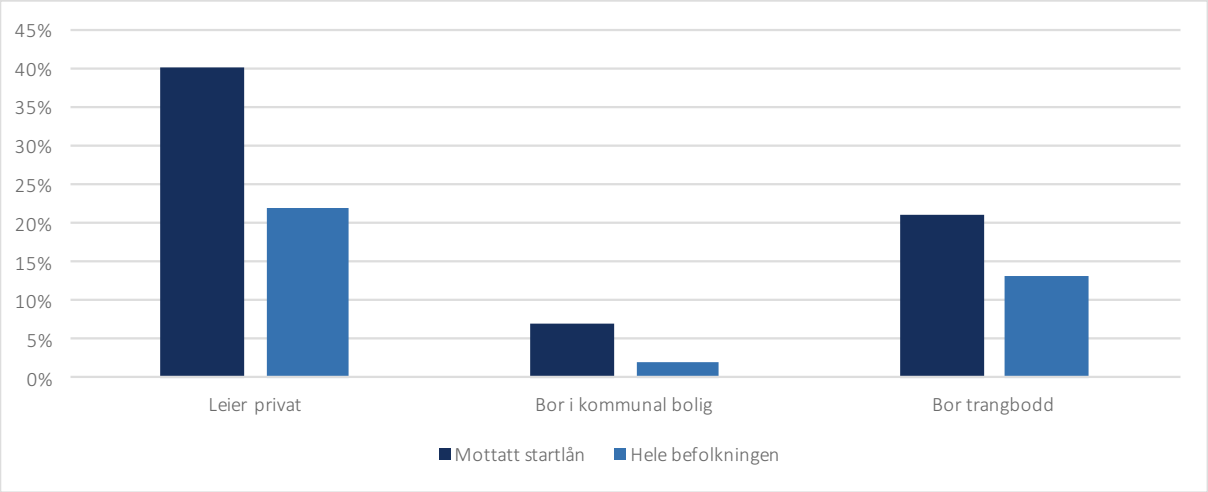
Karakteristikker	Pst.	Karakteristikker	Pst.	Karakteristikker	Pst.
Alder (SSB)		**Inntektsforhold (SSB)**		**Innvandring (SSB)**	
Gjennomsnittsalder	40 år	Høy gjeldsbelastning	16 %	Innvandret	31 %
Aldersgrupper		Inntekt etter skatt per forbruksenhet (2014)[3]		Norskfødt med innvandrerforeldre	4 %
18-19 år	1 %	Første kvintil	45 %	Landbakgrunn	
20-29 år	24 %	Andre kvintil	27 %	Norge	62 %
30-39 år	30 %	Tredje kvintil	13 %	Europa	19 %
40-49 år	25 %	Fjerde kvintil	9 %	Afrika	6 %
50-59 år	13 %	Femte kvintil	7 %	Asia, Oceania	11 %
60-74 år	7 %			Amerika	2 %
+75 år	1 %			Gjennomsnittlig botid hvis innvandret	9 år
Boforhold (SSB)		**Arbeidsmarkedsstatus (SSB)**		**Type søker (HB)**	
Leier privat	38 %	Yrkesinntekt over 1G	60 %	Førstegangsetablerer	50 %
Bor i kommunal bolig	7 %	Yrkesinntekt over 4G	33 %	Vanskeligstilt	39 %
Bor trangbodd	18 %	Mottar uføretrygd	29 %	Reetablering	17 %
Boforhold (HB)		Mottar sosialhjelp	12 %	Funksjonshemmet	12 %
Eier	28 %	Mottar arbeidsavklaringspenger	15 %	Ruspsykiatri	8 %
Leier privat	46 %	Mottar dagpenger ved arbeidsledighet	7 %	Flyktning	5 %
Leier kommunalt	12 %	Mottar sykepenger	24 %	Funksjonshemmet barn	3 %
Bor i foreldrenes bolig	9 %	Mottar alderspensjon	3 %	Rusmisbruker	2 %
Bostedsløs	3 %				
Annet	3 %				
Husholdningssammensetning (SSB)		**Kommunestørrelse (SSB)[4]**		**Type finansiering (HB)**	
Enpersonshusholdning	29 %	Store kommuner	55 %	Bare startlån	53 %
Flere voksne uten barn	22 %	Mellomstore kommuner	31 %	Privatlån og startlån	29 %
Enslige med barn	13 %	Små kommuner	15 %	Startlån, privatlån og tilskudd til etablering	1 %
Flere voksne med barn	36 %			Startlån og tilsk. til et.	16 %
Har barn	49 %				

Kilde: Husbanken og SSBs registerdata.

[3] Første kvintil: $x \leq 250\,000$, andre kvintil: $250\,000 < x \leq 318\,000$, tredje kvintil: $318\,000 < x \leq 382\,000$, fjerde kvintil: $382\,000 < x \leq 474\,000$, femte kvintil: $x > 474\,000$

[4] Små kommuner har under 5000 innbyggere i 2015, mellomstore kommuner har 5 000-19 999 innbyggere og store kommuner har 20 000 innbyggere eller mer.

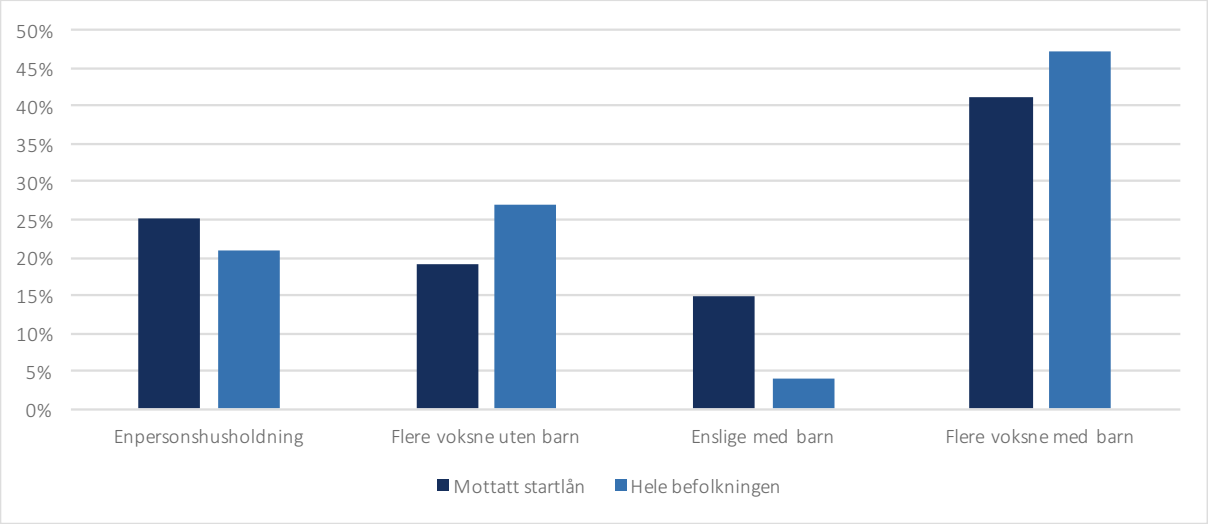
Figur 2.1: Boforhold per 1.1.2015 for mottakere og befolkningen som helhet, alder 20-49 år



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Igjen er det hensiktsmessig å se hvordan mottakerne skiller seg fra befolkningen som helhet, med utgangspunkt i SSBs data, se Figur 2.2. Enslige med og uten barn er overrepresentert. I befolkningen generelt bor vare fire pst. av personene i aldersgrupper 20-49 år alene med barn, mens denne andelen er på 15 pst. blant startlånsmottakerne.

Figur 2.2: Husholdningssammensetning i 2015 for mottakere og befolkningen generelt, 20-49 år



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Inntekt og gjeld

En annen viktig dimensjon er inntektsnivået og gjeld. Startlånsordningen er rettet mot personer med langvarige boligfinansieringsproblemer, noe som nødvendigvis må være en funksjon av inntektsnivået og eksisterende gjeld. Vi ser på inntekt som rapportert i både SSBs og Husbankens data.

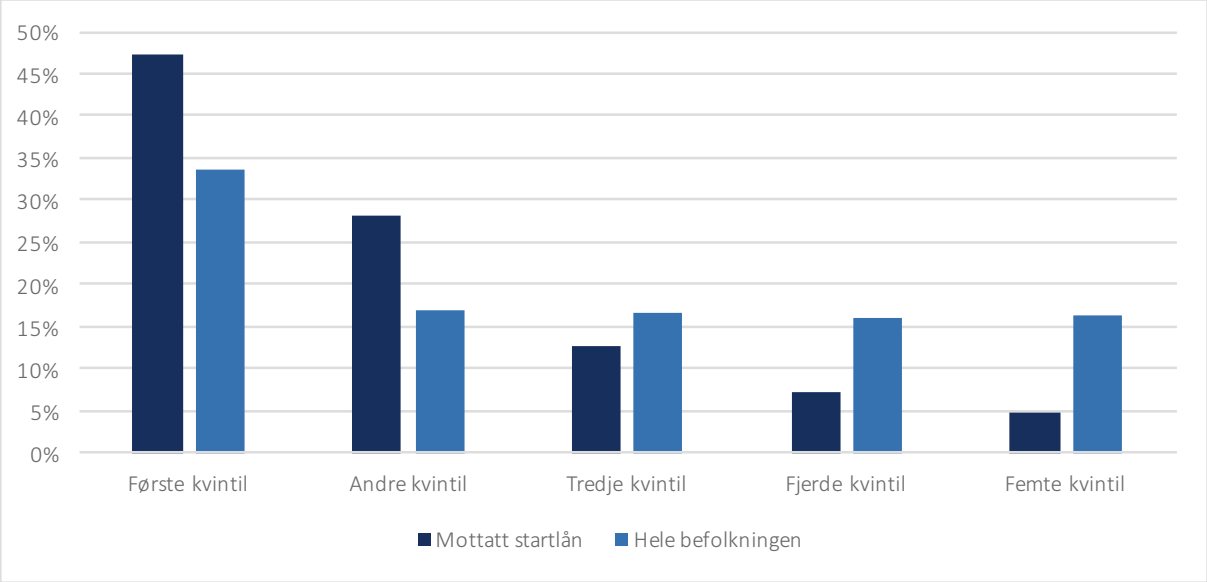
SSBs inntekts- og gjeldsdata

Det er hensiktsmessig å se på husholdninger, snarere enn enkeltindivider, når vi skal sammenligne mottakerne på tvers av inntekt. På bakgrunn av opplysninger om inntekt og husholdningssammensetning har vi plassert mottakerne og deres husholdninger i kvintiler for inntekt etter skatt per forbruksenhet,

se Figur 2.3.[5] Kvintilene lages med utgangspunkt i en rangering av, i dette tilfelle, husholdningers inntekt etter skatt per forbruksenhet, for deretter å dele populasjonen inn i fem like store deler, der de 20 pst. med laveste inntekt plasseres i den første kvintilen. I tabellen over har vi rapport tall for alle startlånsmottakere, og her finner vi den høyeste andelen startlånsmottakere er i første kvintil. Dette omfatter 45 pst. av mottakerne. 29 pst. av startlånsmottakerne registrert er i husholdninger blant de 60 pst. med høyest inntekt i landet. I underkant av 500 startlånsmottakere er blant de 20 pst. med høyest inntekt. Husbankens data modererer riktignok dette bildet noe, jf. neste avsnitt. Figur 2.3 sammenlikner startlånsmottakerne med befolkingen generelt, der vi kun inkluderer husholdninger hvor eldste husholdningsmedlem er i aldersgruppen 20-49 år.[6]

Behovet for og evnen til å betjene et startlån er også være en funksjon av gjeldsbelastningen. Vi finner at 16 pst. av mottakerne er registrert i en husholdning med gjeld som overstiger tre ganger husholdningens inntekt i 2014.

Figur 2.3: Startlånsmottakere i 2015, kvintiler for inntekt etter skatt per forbruksenhet (2014)



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Husbankens inntektsdata

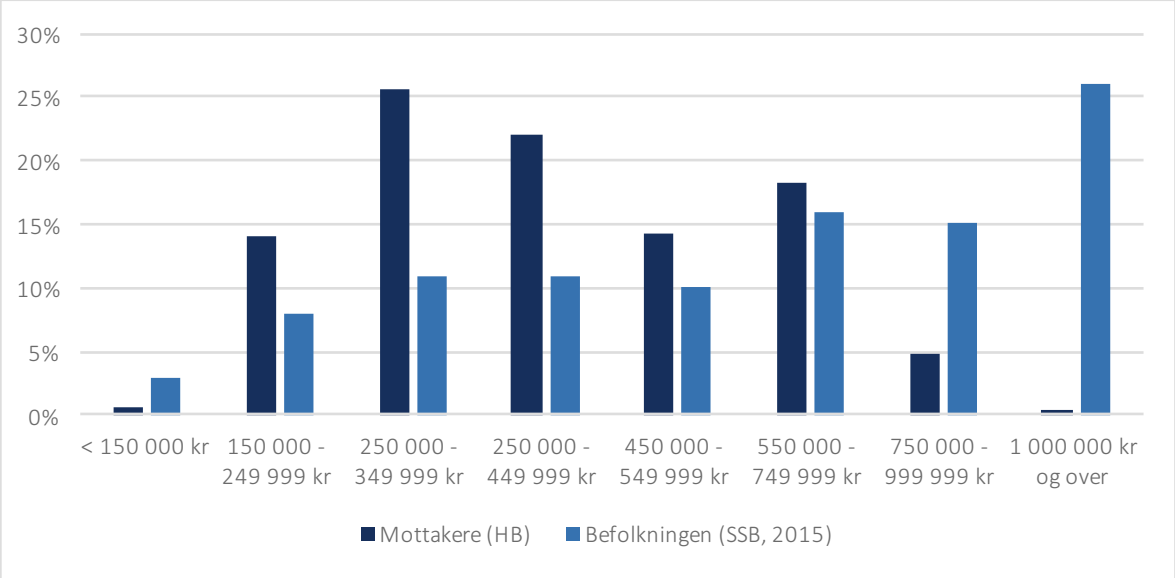
Fra Husbankens registerdata innhenter vi opplysninger om husstandens samlede bruttoinntekt. Dette er enten inntekt fra siste års selvangivelse eller basert på lønnslipp/trygdeutbetaling fra de siste to månedene (ganget opp med seks). Vi vet ikke hvilken kilde eller årgang som er lagt til grunn i inntektstallene for hver enkelt husholdning. Inntektene omfatter arbeidsinntekt, trygdeinntekt, barnetrygd, barnebidrag, bostøtte og evt. andre inntekter. Dette er bruttoinntekter (før skatt), mens SSBs data som er nettoinntekter.

[5] Fordelingen i kvintiler skiller seg noe fra den i Vista Analyse (2017) bl.a. fordi vi nå inkluderer bostøtte i inntektsgrunnlaget.

[6] En utfordring i forbindelse med inndelingen i husholdninger er knyttet til sammenkoblingen av inntekts- og befolkningsdata. Ifølge en av våre kontaktpersoner i SSB er husholdningsstørrelsene i snitt noe større i SSBs husholdningsstatistikk enn SSBs inntektsstatistikk, da man i sistnevnte har splittet opp husholdninger for å sikre at de faktisk har felles økonomi. Da vi ikke har mulighet til å foreta denne oppsplittingen slik SSB gjør, vil våre husholdninger være i snitt noe større, og det kan se ut som at dette underestimerer inntekt etter skatt per forbruksenhet for noen. Vi har et større innslag av husholdninger i den nederste inntektskvintilen, selv etter at vi har utelatt studenthusholdninger.

Litt over halvparten av mottakerne har en samlet bruttoinntekt på 399 999 kroner eller mindre. Vi ser også at 18 pst. av mottakerne har en samlet bruttoinntekt på 600 000 kroner eller mer. Vi begynner med å sammenligne disse tallene opp mot husholdningers samlede bruttoinntekt som rapportert av SSB for 2015.[7] Her må vi imidlertid ha i mente at inntektene fra Husbanken kan stamme fra 2014, så dette blir en grov sammenlikning. Vi ser at startlånsmottakerne er overrepresentert i gruppene med samlet bruttoinntekt i intervallet 150 000 - 449 999 kroner sammenlignet med befolkningen generelt. Til gjengjeld er de underrepresentert i gruppen med bruttoinntekt under 150 000 kroner, en inntekt som er lite forenlig med å betjene et lån, samt intervallet med bruttoinntekter over 750 000 kroner.

Figur 2.4: Startlånsmottakere i 2015 etter husholdningenes samlede bruttoinntekt



Kilde: Husbankens registerdata og SSBs Tabell 07184

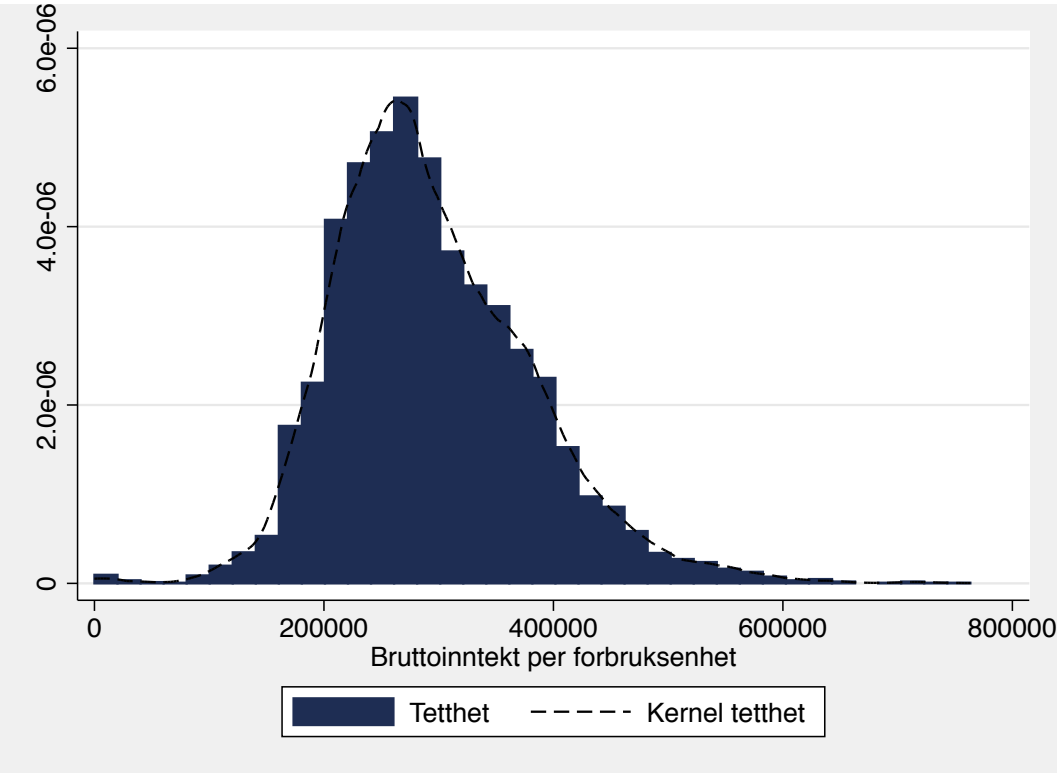
Disse størrelsene tar ikke hensyn til antall husholdningsmedlemmer. Vi vet dermed ikke hvor lav bruttoinntekt *per forbruksenhet* er. Dette sier noe om hvor mye inntekt som er tilgjengelig per person, der man justerer for antall voksne og barn i husholdningen. Startlånsregisteret inneholder ikke informasjon om antall personer, men vi vet antall barn i husholdningen, og om husholdningen består av én eller flere voksne. Vi antar her at flere voksne tilsvarer to voksne, og beregner på bakgrunn av dette bruttoinntekt per forbruksenhet. Vi bruker de samme vektene for forbruksenheter som SSB.[8] I figuren under rapporterer vi tettheten for mottakernes bruttoinntekt per forbruksenhet, der vi for leselighetens skyld har utelatt de 12 øverste verdien (bruttoinntekt per forbruksenhet over 1 000 000 kr). Flesteparten av mottakerne har en bruttoinntekt per forbruksenhet på mellom 200 000 og 400 000 kroner, medianen er på 282 714 kroner. Rundt 11 pst. av mottakerne har en bruttoinntekt per forbruksenhet på over 400 000 kroner, mens 10 pst. har en bruttoinntekt per forbruksenhet under 200 000 kroner.

Det er en opphopning av mottakere i enkelte kommuner i det øverste inntektssjiktet, deriblant i mindre folksomme kommuner som Frøya, Finnøy, Ballangen og Vikna, men også i mellomstore (Eigersund) og store kommuner (Oslo og Stavanger).

[7] SSB, Tabell: 07184: Husholdninger, etter størrelse på samlet inntekt (F)

[8] Forbruksvekter: første voksen i husholdning=1, neste voksen=0,5, barn=0,3.

Figur 2.5: Tetthetsfordeling av startlånsmottakernes bruttoinntekt per forbruksenhet (HB)



Kilde: Husbankens registerdata.

SSBs vs. Husbankens inntektsdata

SSBs og Husbankens inntektsdata er ikke direkte sammenlignbare. Husbankens data tyder imidlertid på at mottakerne i all hovedsak har lave inntekter, og at det er grunn til å moderere tolkningen av funnet fra SSBs data om at 29 pst. av startlånsmottakerne er blant de 60 pst. med høyest inntekt i landet. Vi finner eksempelvis med utgangspunkt i Husbankens data at 11 og 1 pst. av mottakerne har en bruttoinntekt per forbruksenhet over henholdsvis 400 000 kroner og 600 000 kroner. En viktig årsak til at Husbankens data nedjusterer anslaget over andelen mottakere med relativt høye inntekter er at vi i SSBs data trolig har fått med oss inntektene til andre personer enn de som skal bo sammen med startlånsmottakeren, jf. oppsplitting av husholdninger som vi så under omtalen av husholdningssammensetning. Vi ser nærmere på mottakere med relativt høy inntekt i avsnitt 2.5.2.

Arbeidsmarkedstilknytning

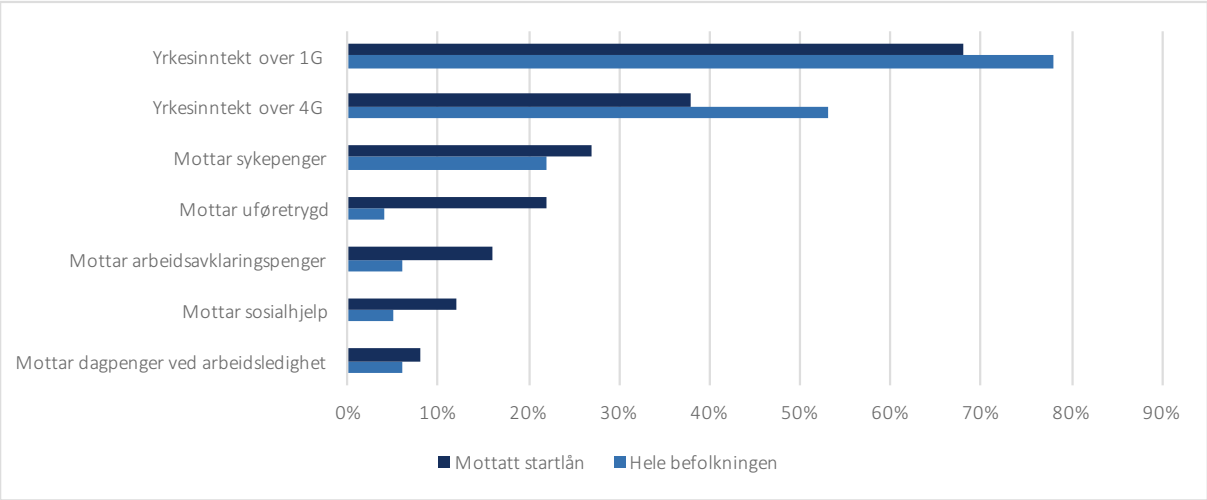
Mottakernes arbeidsmarkedstilknytning sier noe om hvorvidt de har mulighet til å forbedre inntektsutsiktene sine, og dermed også evnen til å spare og betjene et lån.

Vi utleder informasjon om arbeidsmarkedstilknytning fra SSBs inntektsstatistikk. Personer defineres ofte som sysselsatte dersom de har en yrkesinntekt på over 1G i ett gitt år, se for eksempel Blom (2014). Schreiner m.fl. (2014) kombinerer i stedet informasjon om inntekt med andre opplysninger eller setter inntektsgrensen til 4G, trolig i en erkjennelse av at inntekt over 1G ikke tyder på en veldig nær arbeidsmarkedstilknytning.

Vi benytter både 1G og 4G som inntektsgrenser og ser på mottakerens inntekt i 2014 (1G=88 370kr). Rundt 60 pst. av mottakerne er definert som sysselsatt gitt en inntektsgrense på 1G, slik det fremkommer av figuren under. Andelen faller til 33 pst. dersom vi setter inntektsgrensen til inntekt over 4G.

Sammenlignet med befolkningen som helhet (20-49 år) ser vi at mottakerne har en lavere arbeidsdeltakelse enn andre. Rundt 78 pst. av alle personer hadde en yrkesinntekt på over 1G i 2014, mens denne andelen er kun på 68 pst. blant mottakerne. Til gjengjeld er personer på uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp overrepresentert blant mottakerne.

Figur 2.6: Arbeidsmarkedstilknytning og inntektsforhold i 2014 for mottakere og befolkningen generelt, aldersgruppen 20-49 år (SSB)



Kilde: *Husbanken og SSBs registerdata*

Innvandringsbakgrunn

Arbeidsmarkedstilknytning er til dels en funksjon av innvandrerbakgrunn og hvor lenge en person har bodd i landet. I Tabell 2.1 så vi at 31 pst. av mottakerne hadde innvandret til Norge, mens 4 pst. var norskfødte med innvandrerforeldre. Sammenligner vi mottakerne i aldersgruppen 20-49 år med befolkningen som helhet finner vi at personer som har innvandret er overrepresentert blant mottakerne, se Figur 2.7. Mens 24 pst. av personene i aldersgruppen 20-49 år har innvandret, er tilsvarende andel på 34 pst. blant mottakerne. Videre er personer med innvandrerbakgrunn (innvandret selv eller norskfødt med utenlandske foreldre) fra Afrika, Asia og Oceania overrepresentert blant mottakerne. Gjennomsnittlig botid i Norge blant personer som har innvandret er imidlertid ikke forskjellig blant mottakere og befolkingen som helhet (rundt åtte år for begge i 2014).

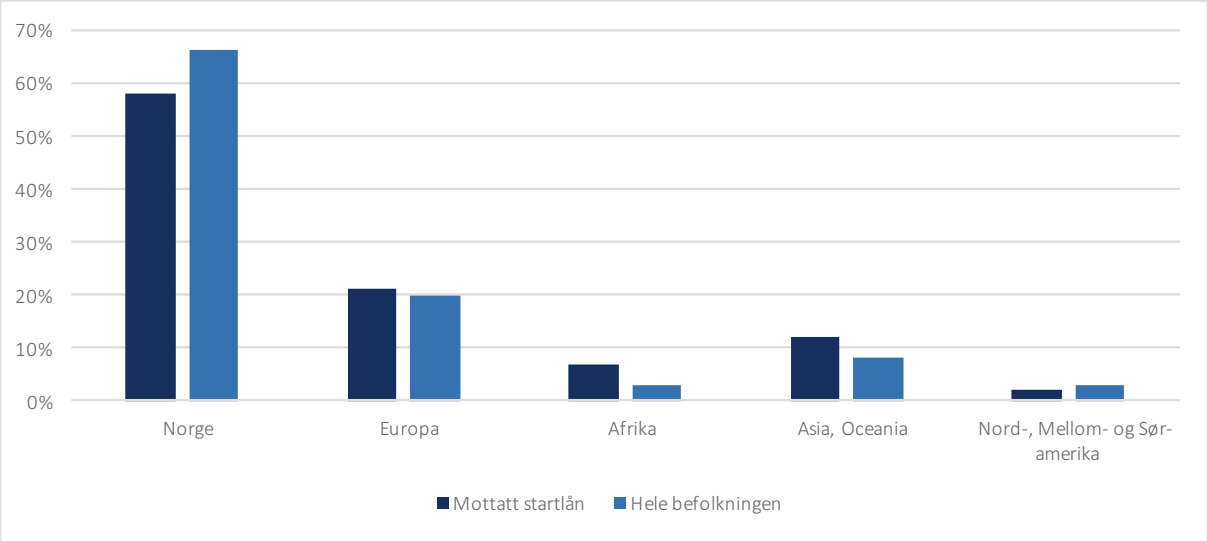
Type søker

Vi får mer informasjon om mottakerne ved å se på hvilken begrunnelse saksbehandleren oppga for hvorfor de skal motta startlån. I 2015 måtte de krysse av for en eller flere av følgende kategorier type søker: *førstegangsetablerer*, *vanskeligstilt*, *reetablering*, *funksjonshemmet voksen*, *funksjonshemmet barn*, *ruspsykiatri*, *flyktning* og *rusmisbruker*. Halvparten av de som får søknaden godkjent er registrert som *førstegangsetablerere*, mens 39 pst. er klassifisert som *vanskeligstilt*. Den tredje største kategorien er *reetablering*. Dette er i all hovedsak personer som hadde gjennomgått et samlivsbrudd, og som søkte om startlån for å kunne overta boligen etter bruddet.

Type tiltak

Startlån ble i all hovedsak gitt til kjøp av bolig (74 pst.) etterfulgt av refinansiering (17 pst.), utbedring (7 pst.) og oppføring (2 pst.).

Figur 2.7: Landbakgrunn for mottakere og befolkningen generelt, aldersgruppen 20-49 år

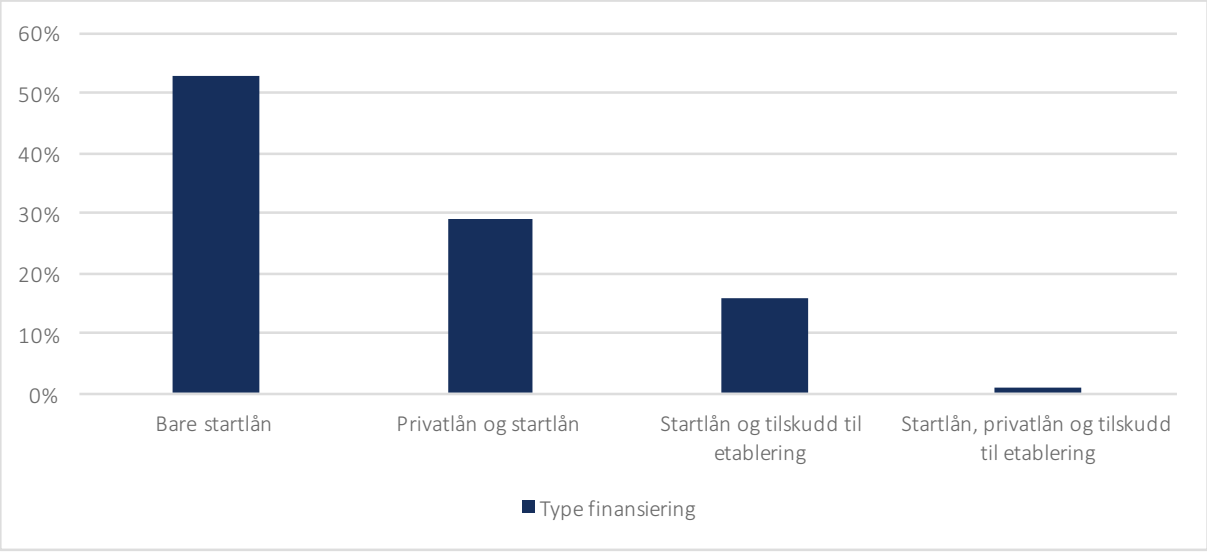


Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Finansiering

Startlånet kan benyttes som eneste finansieringskilde eller i kombinasjon med andre kilder. Vi vet ikke om mottakerne har spart opp til egenkapital, men vi vet hvorvidt de benytter seg av tilskudd til etablering eller hvorvidt de har lån i privat bank.

Figur 2.8: Startlånsmottakere i 2015 etter type finansiering



Kilde: Husbankens registerdata

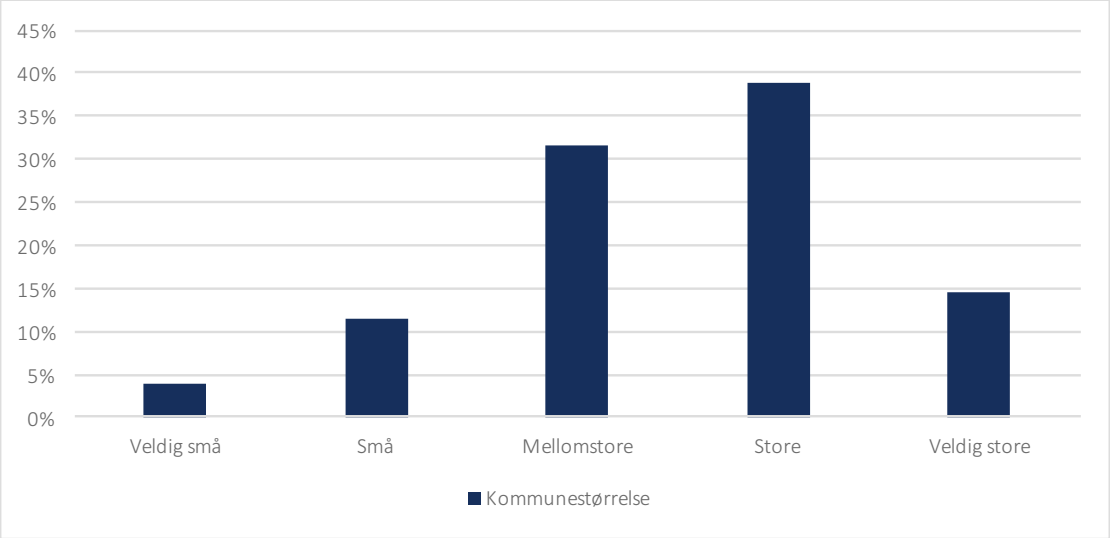
Drøyt halvparten av startlånsmottakerne bruker kun startlånet til finansiering av boligen. Nær en tredel mottar både startlån og lån fra en privat bank, de har såkalt samfinansiering. Startlånet utgjør i gjennomsnitt 21 pst. av det samlede lånebeløp i de tilfeller der mottakeren også har lån i privat bank, noe som tyder på at startlånet dekker opp kravet om egenkapital. Videre finner vi at 16 pst. mottok startlån i kombinasjon med tilskudd til etablering. Kun 1 pst. fikk finansiering fra alle tre kildene (startlån, privat bank og tilskudd til etablering).

Gjennomsnittlig lånebeløp var på rundt 840 000 kroner i 2014. Det er imidlertid stor variasjon i beløpet, i tråd med at lånet til dels brukes som samfinansiering. Rundt en firedel av mottakerne mottok et lån på 260 000 kroner eller mindre, mens den øvre firedelen mottok et lån på 1 370 000 kroner eller mer.

Geografi

Til slutt ser vi på i hvilke kommuner mottakerne søker om startlån. Vi skiller mellom kommuner etter befolkningsstørrelse i 2015: under 2 000 personer (veldig små), 2 000-4 999 (små), 5 000-19 999 (mellomstore), 20 000–179 999 (store), og de tre største kommunene Oslo, Bergen og Trondheim, som alle har mer enn 180 000 personer (veldig store). Vi finner at 70 pst. av mottakerne bor i de store og mellomstore kommunene, mens 14 pst. er å finne i Oslo, Trondheim eller Oslo.

Figur 2.9: Startlånsmottakere i 2015 etter geografi



Kilde: *Husbankens registerdata. Veldig små kommuner har under 2 000 innbyggere i 2015, små kommuner har 2 000-4 999 innbyggere, mellomstore kommuner har 5 000-19 999 innbygger, store kommuner har 20 000 – 179 999 innbyggere og veldig store kommuner har over 179 999 innbyggere (Oslo, Bergen og Trondheim).*

Tekstboks 2.1: Oppsummering – startlånsmottakerne i 2015

En sammenlikning av startlånsmottakere med befolkningen som helhet i aldersgruppen 20-49 år viser at mottakerne er overrepresentert blant leietakere. I tråd med dette brukes startlånet i hovedsak til kjøp av bolig. Enslige med og uten barn og husholdninger som bor trangbodd er overrepresentert blant mottakerne. Videre har nær 50 pst. av startlånsmottakerne barn. Mottakerne har en lavere arbeidsmarkedstilknytning enn andre personer i aldersgruppen 20-49 år. Dette gjenspeiles bl.a. i en lavere andel med inntekt over 1G og en høyere andel som er uføretrygdet. I tråd med dette befinner mottakerne seg generelt på den nedre delen av inntektsskalaen. Rundt halvparten av mottakerne benytter kun startlån til finansiering av boligen, noe som kan være et tegn på manglende tilgang på private kredittmarkeder, mens en tredel samfinansierer med privat lån. Mottakerne mottar i all hovedsak startlån i mellomstore og store kommuner.

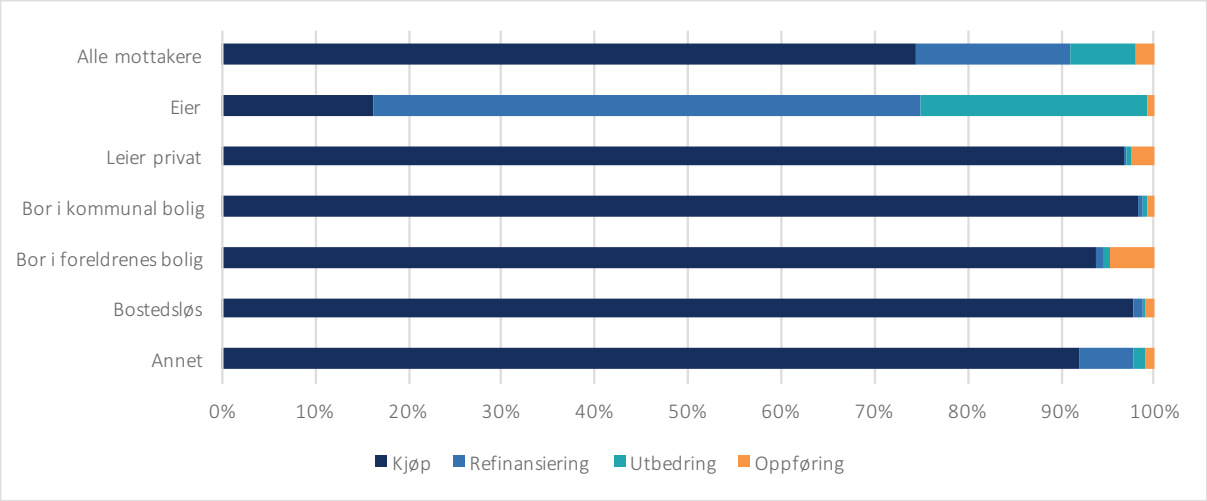
2.3 Hva kjennetegner de som mottar startlån til de ulike formålene?

Startlån gis til kjøp av bolig, refinansiering, utbedring og oppføring. I dette avsnittet ser vi nærmere på hva som kjennetegner de som mottar startlån til disse ulike formålene. Vi skiller bl.a. mellom type boforhold, type søker, inntektsforhold og husholdningssammensetning. I det følgende bruker vi den kilden som vi anser som mest hensiktsmessig for hvert tema.

Fra SSB innhenter vi informasjon om trangboddhet, som er en viktig side ved boforhold. Vi finner at en høyere andel av de som er klassifisert som trangbodde mottar startlån til kjøp av bolig (83 pst.) mot de som ikke bor trangbodd (73. pst). De resterende lånene går i hovedsak til refinansiering. Følgelig vil ikke startlånet kunne bøte på trangboddheten, med mindre husholdningssammensetningen har endret seg.

Husbankens data utgjør en mer detaljert og oppdatert kilde for søkernes boforhold, basert på søkerens egne opplysninger. Figur 2.10 viser hvordan boforhold på søknadstidspunktet korresponderer med type tiltak. Den øverste stolpen viser fordelingen av startlån etter type tiltak. Uavhengig av boforhold mottar de fleste startlån til kjøp av bolig, med unntak av mottakere som allerede bor i en selveid bolig. I underkant av to tredeler av disse mottar startlån til refinansiering, etterfulgt av 24 pst. til utbedring. Kun 17 pst. av lånene til mottakere i en selveid bolig går til kjøp av bolig. Det er nærliggende å tro at dette er husholdninger med endret boligbehov, f.eks. pga. økt husholdningsstørrelse.

Figur 2.10: Startlånsmottakere i 2015 etter type tiltak og boforhold på søknadstidspunktet (HB)

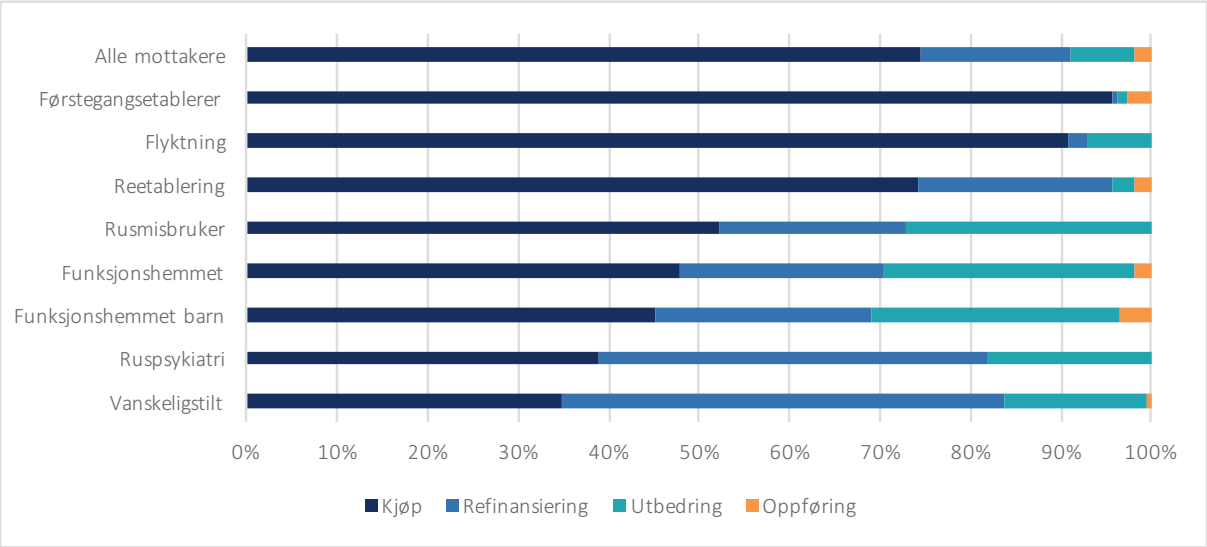


Kilde: Husbankens registerdata

Figur 2.11 viser sammenhengen mellom type søker og type tiltak, som registrert i Husbankens data. Type søker gir informasjon om hva slags boligbehov mottakeren har. Tilnærmet alle startlån som blir tildelt husholdninger i kategoriene *førstegangsetablerer* og *flyktning*, er tiltenkt kjøp av bolig. Andelen som går til kjøp av bolig er lavere for de øvrige kategoriene. Særlig blant de som er klassifisert under *vanskeligstilte* og *ruspsykiatri* ser vi at en stor andel av startlånene går til refinansiering. Videre er det som ventet en større andel husholdninger registrert i kategoriene *funksjonshemmet* eller *funksjonshemmet, barn* som bruker startlånet til utbedring eller oppføring, sammenlignet med de øvrige kategoriene.

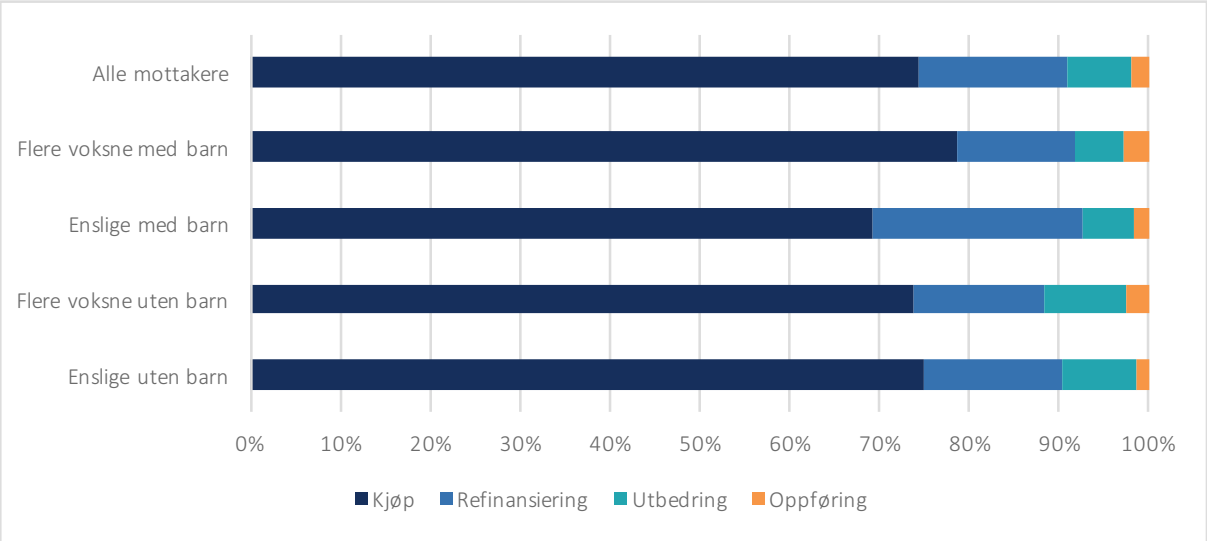
I Figur 2.12 ser vi at forskjeller i tiltak mellom ulike husholdningssammensetninger viser at en noe høyere andel enslige med barn mottar startlån til refinansiering (23 pst.) snarere enn til kjøp av bolig, i tråd med at de gjerne har en trangere økonomi. Utover dette er det ingen store forskjeller etter husholdningssammensetning.

Figur 2.11: Startlånsmottakere i 2015 etter type tiltak og type søker (HB)



Kilde: *Husbankens registerdata*

Figur 2.12: Startlånsmottakere i 2015 etter type tiltak og husholdningssammensetning



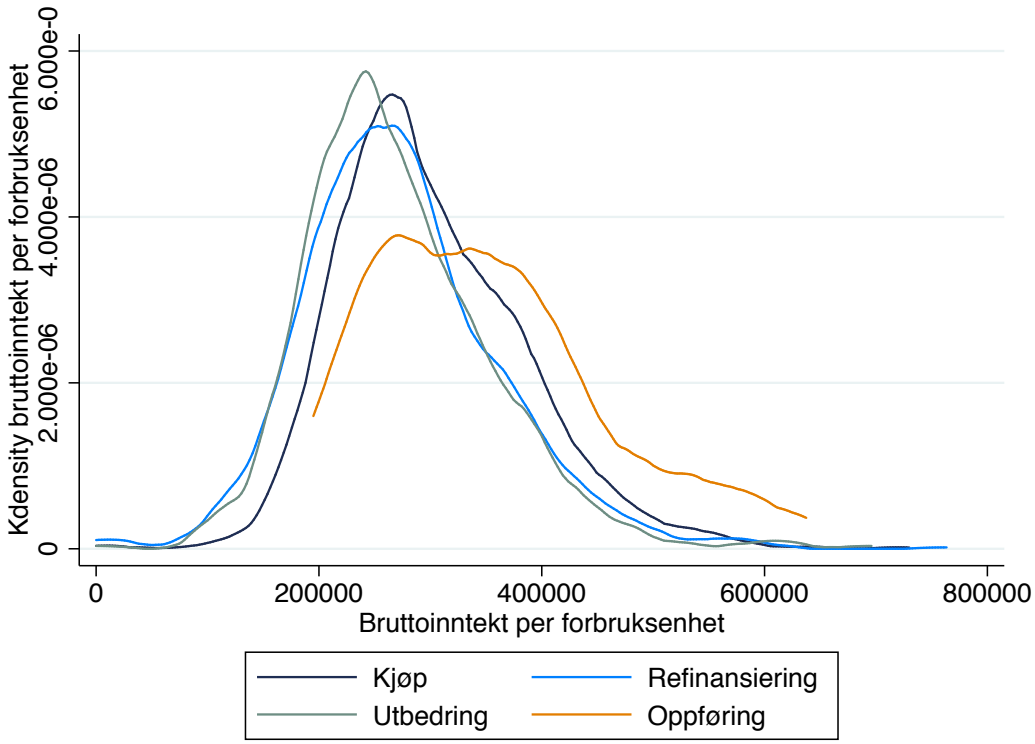
Kilde: *Husbankens registerdata*

Figur 2.13 viser sammenhengen mellom bruttoinntekt per forbruksenhet og hvilket tiltak søkeren får lån til. En sammenlikning av medianene viser at mottakere som mottar startlån til utbedring har laveste bruttoinntekt per forbruksenhet (rundt 260 000 kr), etterfulgt av de som mottar startlån til refinansiering (rundt 270 000 kr), kjøp (290 000 kroner) og oppføring (330 000 kroner). Det kan tyde på at utbedring er et alternativ til kjøp av ny bolig for noen av de som har det mest økonomisk trangt, mens oppføring innebærer en risiko for kostnadsavvik som gjør det mest aktuelt for de med høyere inntekt.

Informasjon om gjeldsbelastning fra SSBs data viser sammenhengen mellom type tiltak og husholdningens gjeldsbelastning, se Figur 2.14. Husholdninger med høy gjeldsbelastning har et betydelig høyere innslag av startlån til refinansiering, mens en lavere andel får lån til kjøp av bolig. Det er likevel mange som får lån til kjøp av bolig til tross for gjeld over tre ganger egen inntekt (37 pst.). Her må vi imidlertid

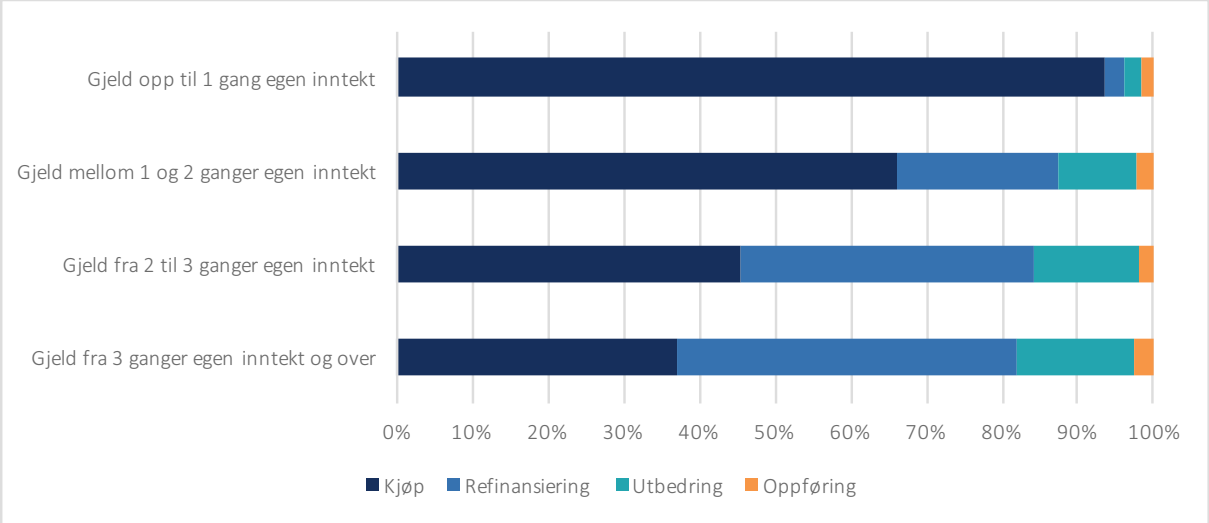
ha i mente at husholdningssammensetningen som ligger til grunn for høy gjeldsbelastning ikke nødvendigvis er identisk med de som faktisk mottar startlån.

Figur 2.13: Startlånsmottakere i 2015 etter type tiltak og bruttoinntekt per forbruksenhet



Kilde: *Husbankens registerdata*

Figur 2.14: Startlånsmottakere i 2015 etter type tiltak og gjeldsbelastning

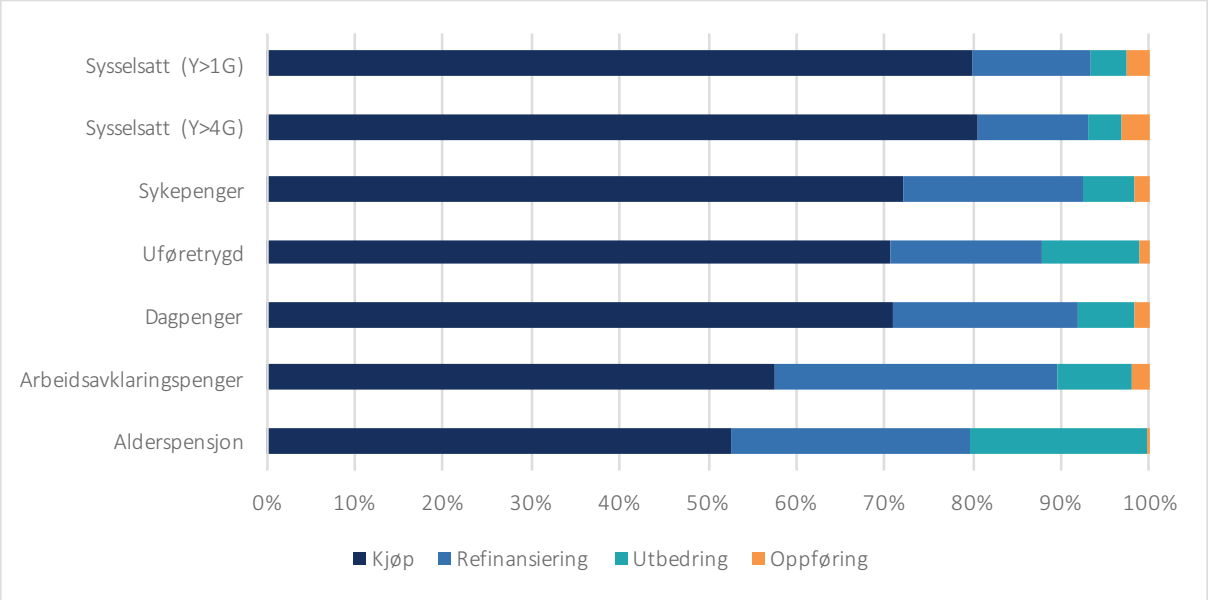


Kilde: *Husbanken og SSBs registerdata*

Hva det gis startlån til, henger til dels sammen med mottakernes økonomiske situasjon, og dermed med deres arbeidsmarkedstilknytning. En større andel mottar startlån til kjøp av bolig blant de som er sysselsatte (yrkesinntekt over 1G) (80-81 pst.), sammenlignet med mottakere som mottar ulike trygdeytelser (uføretrygd, arbeidsavklaringspenger etc.). Videre finner vi et større innslag av startlån til utbedring (11-20 pst.) blant personer på trygdeytelser som gjerne er knyttet til en funksjonshemming eller er korrelert med et større behov for tilpasninger av boligen (uføretrygd, alderspensjon). Størst innslag av startlån til

refinansiering ser vi blant personer som mottar arbeidsavklaringspenger (32 pst.), i tråd med at de har en usikker økonomisk framtid i møte og dermed kan ha problemer med å betjene eksisterende boliglån.

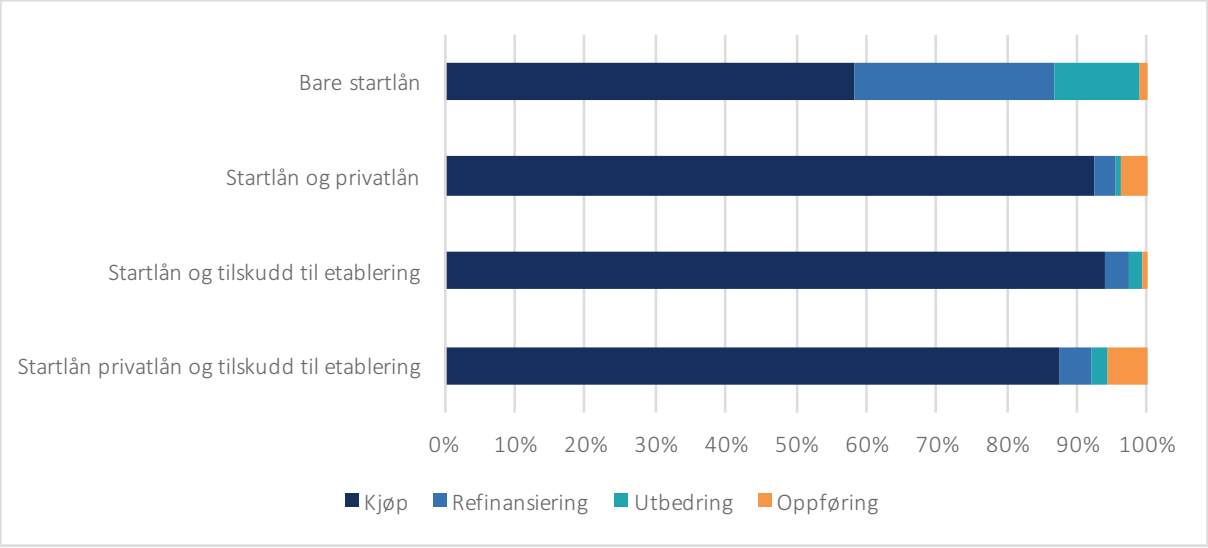
Figur 2.15: Startlånsmottakere i 2015 etter type tiltak og arbeidsmarkedstilknytning



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Figur 2.16 viser hvordan type finansiering samsvarer med type tiltak. En større andel av mottakere som kun mottar startlån benytter lånet til refinansiering (28 pst.) eller utbedring (12 pst.), sammenlignet med de som har flere finansieringskilder (3-5 pst. til refinansiering og 1-2 pst. til utbedring). Størrelsen på startlånet er trolig også mindre. Mottakere med tilgang på flere finansieringskilder benytter i hovedsak startlånet til kjøp av bolig. Dette er som ventet, da kjøp av bolig krever mer finansiering.

Figur 2.16: Startlånsmottakere i 2015 etter type tiltak og finansiering



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Tekstboks 2.2: Oppsummering – startlån etter type tiltak

Vår gjennomgang av hva slags tiltak startlån gis til viser i stor grad at tiltakene er tilpasset mottakernes behov. Eksempelvis mottar enslige med barn i noe større grad lån til refinansiering, sammenlignet med ande husholdningssammensetninger. Det samme ser vi for mottakere på tidsbegrensede trygdeytelser.

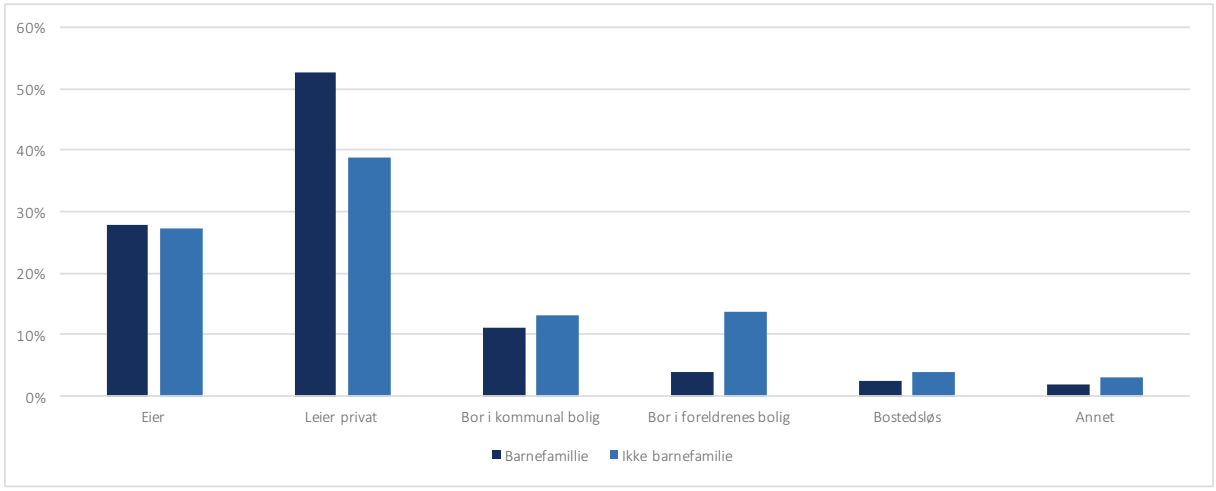
2.4 Et nærmere blikk på enkelte grupper mottakere

2.4.1 Barnefamilier vs. andre startlånsmottakere

Barnefamilier er en viktig målgruppe for startlån, og halvparten av mottakerne i 2015 hadde barn i husholdningen. I forskriften heter det at startlån kan gis til husstander som har barn og behov for å "sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid". Dette gjelder uavhengig av om de tilfredsstiller kriteriene om å ha langvarige boligfinansieringsproblemer og ha benyttet spareevnen. Husbanken fremhever barnefamilier som en viktig målgruppe både i årsrapportene og på nettsiden, i tråd med føringene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Et resultatmål i tildelingsbrevet for 2016 var at 50 pst. av startlån skulle gis til barnefamilier. Også i *Bolig for velferd* fremheves barnefamilier som en viktig målgruppe for de boligsosiale virkemidler, men da de *vanskeligstilte* barnefamiliene.

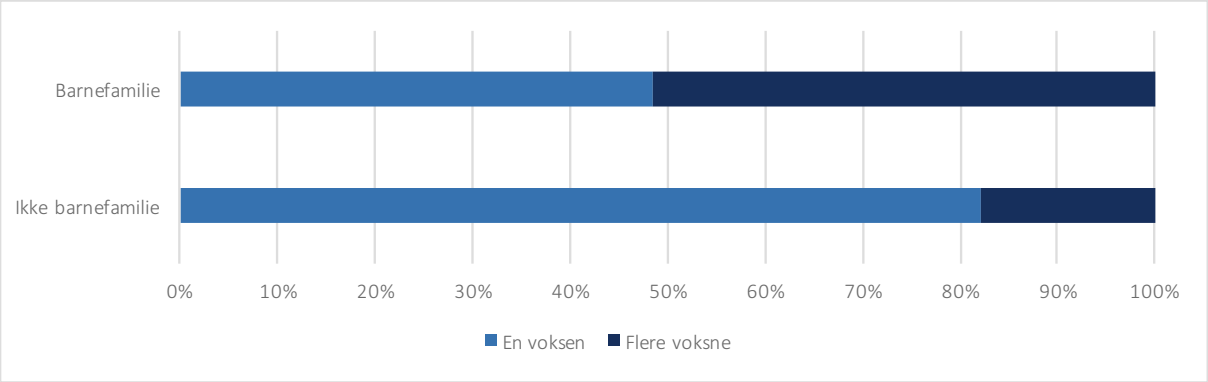
Barnefamilier leier i større grad på det private markedet (53 pst.) sammenlignet med mottakere uten barn (39 pst.), se Figur 2.17. Kun en liten andel barnefamilier bor derimot hjemme i foreldrenes bolig. Det er færre store forskjeller i de øvrige kategoriene. Det er en noe lavere andel barnefamilier som bor i en eid bolig, mens færre bor i en kommunal bolig eller er bostedsløse. Startlånsmottakere uten barn er i all hovedsak enpersonshusholdninger (82 pst.), se Figur 2.18. Fordelingen er annerledes blant barnefamilier, der rundt halvparten av husholdningene består av én voksen, i tillegg til barn.

Figur 2.17: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter type boforhold



Kilde: Husbankens registerdata

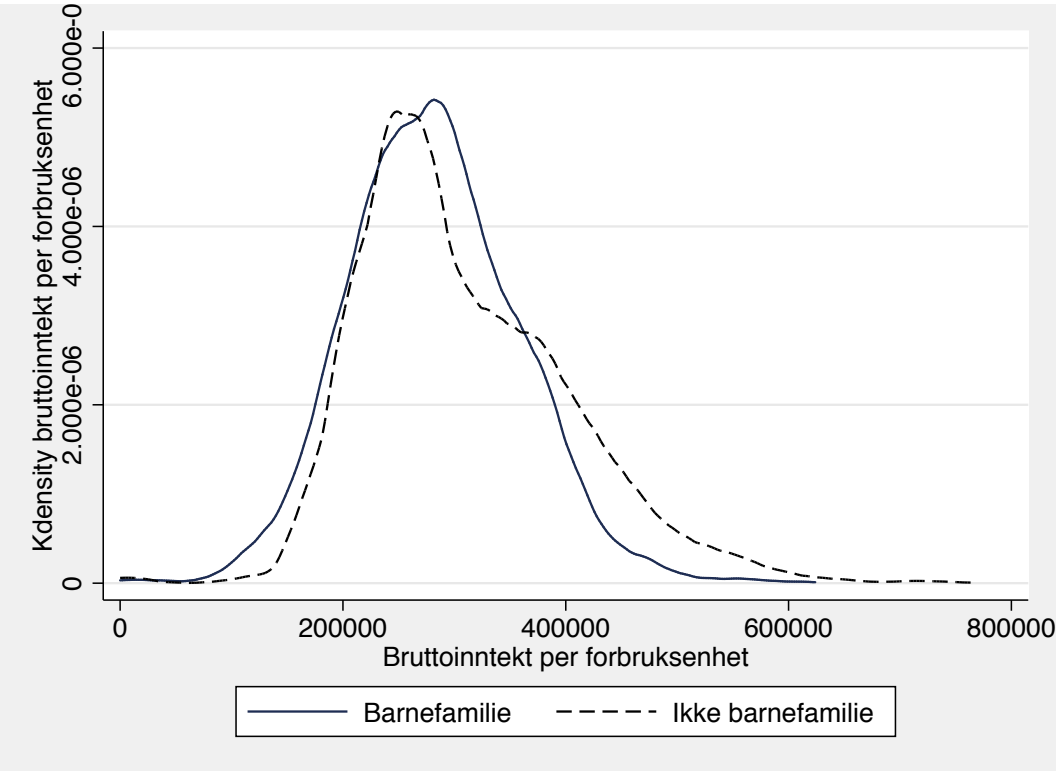
Figur 2.18: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter antall voksne



Kilde: Husbankens registerdata

Husholdningssammensetningen er nært knyttet opp mot mottakernes inntekt per forbruksenhet. Vi ser her på bruttoinntekt per forbruksenhet som rapportert i Husbankens data. Det er stor grad av overlapp mellom barnefamilier og ikke-barnefamilier, men barnefamilien er i noe større grad å finne nederst på inntektsstigen. Dette reflekteres i at medianinntekt til barnefamilier er på rundt 278 000 kroner, mens medianinntekten til ikke-barnefamilier er på rundt 288 000 kroner. Merk at vi her ser på inntekt *per forbruksenhet*. Ettersom barn kun bidrar til økt forbruk og ikke økt inntekt, vil to husholdninger med samme inntekt og samme antall voksne, men der den ene har ett barn vil sistnevnte per definisjon få en lavere inntekt per forbruksenhet.

Figur 2.19: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter bruttoinntekt per forbruksenhet

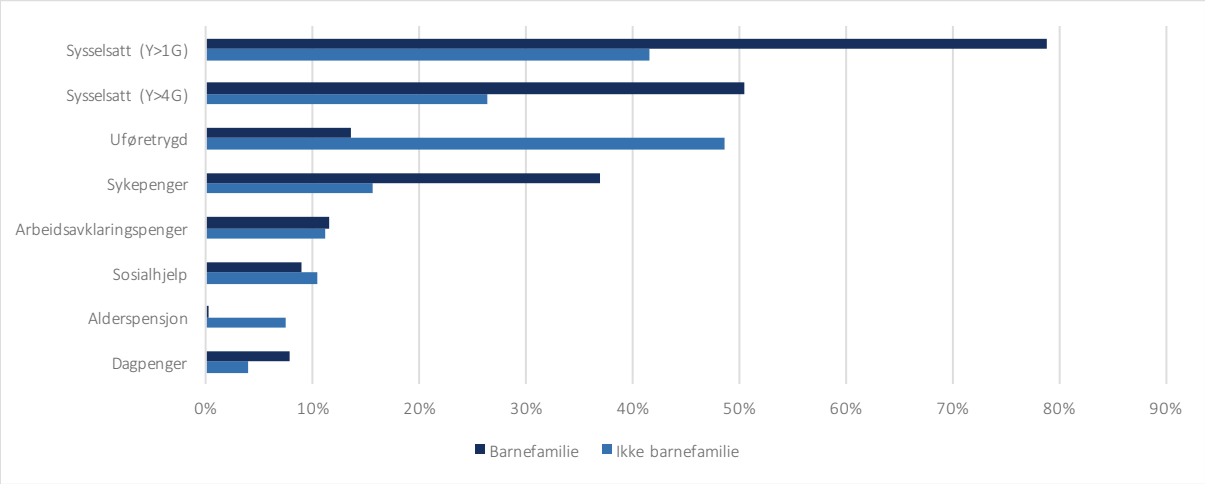


Kilde: Husbankens registerdata

Mottakernes arbeidsmarkedstilknytning er illustrert i Figur 2.20. Figuren viser hvorvidt mottakeren har inntekt over 1G eller 4G, eller har mottatt enkelte trygdeytelser i 2015[9], som rapportert i SSBs data. Mottakere med barn er i større grad sysselsatte (79 pst.) sammenlignet med øvrige mottakere (42 pst.). Dersom vi bruker en strengere definisjon på sysselsatte, yrkesinntekt over 4G, finner vi samme mønsteret men med en lavere sysselsettingsandel: halvparten av mottakerne med barn er sysselsatte, mens en firedel av mottakere uten barn er ikke sysselsatte. Videre er en større andel mottakere uten barn uføretrygdet, mens en større andel mottakere med barn mottar sykepenger (i tråd med høyere arbeidsdeltakelse) og dagpenger. Det er ingen forskjell i mottak av sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger.

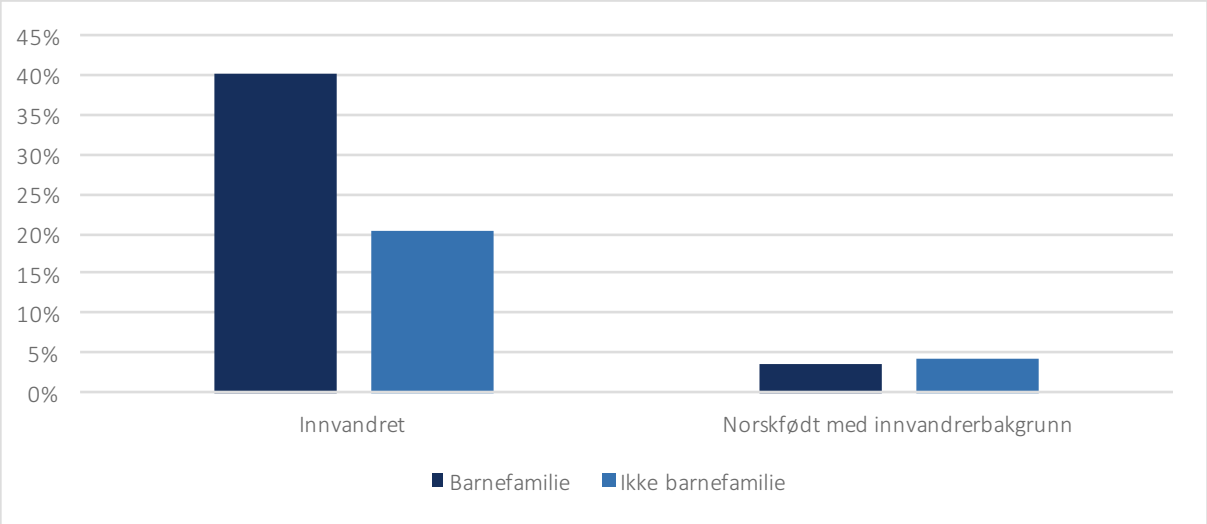
Figur 2.21 viser at en betydelig større andel av mottakerne med barn er innvandrere (40 pst.) enn av mottakerne uten barn (20 pst.). Merk at dette bare fanger opp *mottakerens* innvandrerbakgrunn. Det er ingen forskjell i fordelingen av norskfødte med innvandrerbakgrunn mellom barnefamilier og andre. Videre er gjennomsnittlig botid til mottakere som har innvandret noe lavere blant de med barn, på 8,8 år mot 10,5 år for de uten barn.

Figur 2.20: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter sysselsetting og trygdemottak



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Figur 2.21: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter innvandrerbakgrunn



Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

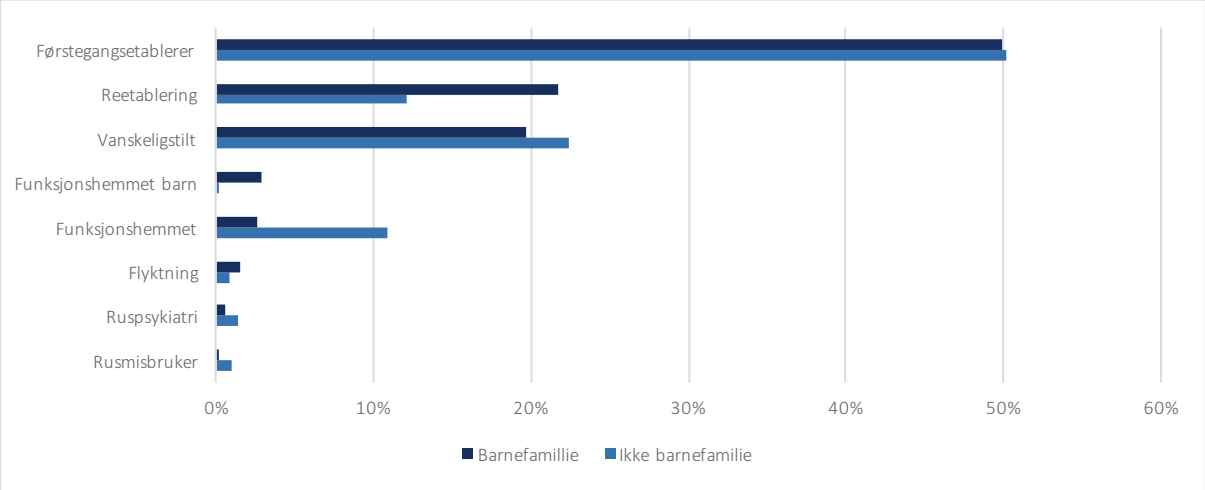
[9] Vi bruker informasjon om inntekt og trygdeytelser fra 2015 for å ligge tett opp mot den informasjonen saksbehandlerne har.

En større andel barnefamilier enn andre startlånsmottakere er kategorisert under *funksjonshemmet barn* og *reetablering* i Husbankens data, se Figur 2.22. Reetablering innebærer ofte at mottakeren nylig er separert og det er behov for å bli boende i boligen eller i området.

Vi finner ingen systematiske forskjeller på hva slags type tiltak startlånet skal benyttes til, jf. Figur 2.23. Det er en noe større andel barnefamilier som bruker lånet til refinansiering, og en noe mindre andel som bruker det til utbedring. Dette kan ha sammenheng med at det er en lavere andel barnefamilier som mottar startlån på grunnlag av en funksjonshemming (se over) og at det dermed er mindre behov for utbedringer.

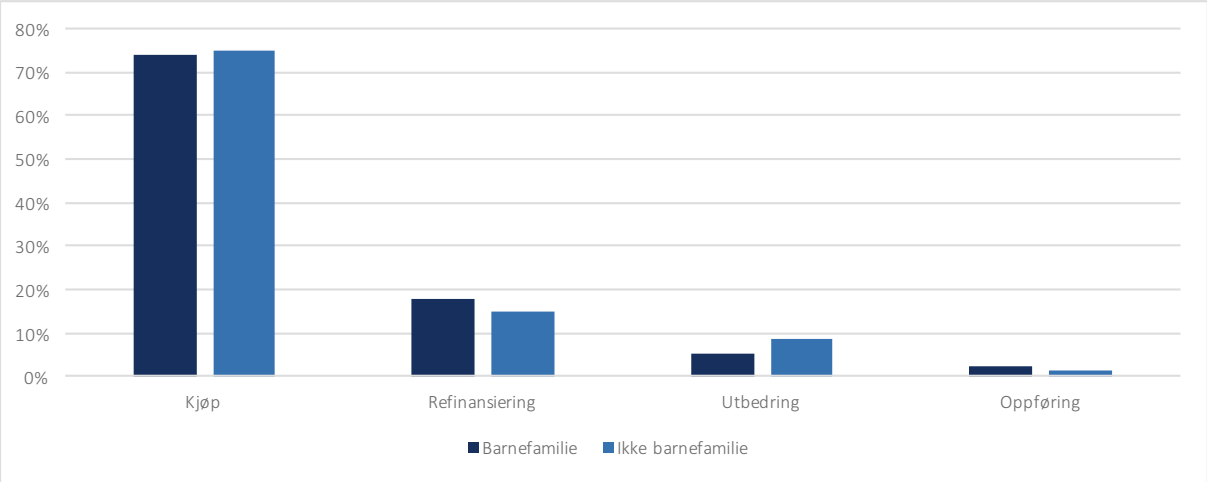
Figur 2.24 viser hva slags samlet finansiering mottakerne har fått. En større andel av barnefamiliene har tilgang på både privatlån og startlån (35 pst.), sammenlignet med mottakere uten barn (24 pst.). Mottakere uten barn bruker i større grad tilskudd til etablering. Dette kan tyde på at mottakerne uten barn er mer økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet enn barnefamiliene, som igjen trolig henger sammen med at mottakere uten barn i større grad består av enpersonshusholdninger.

Figur 2.22: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter type søker



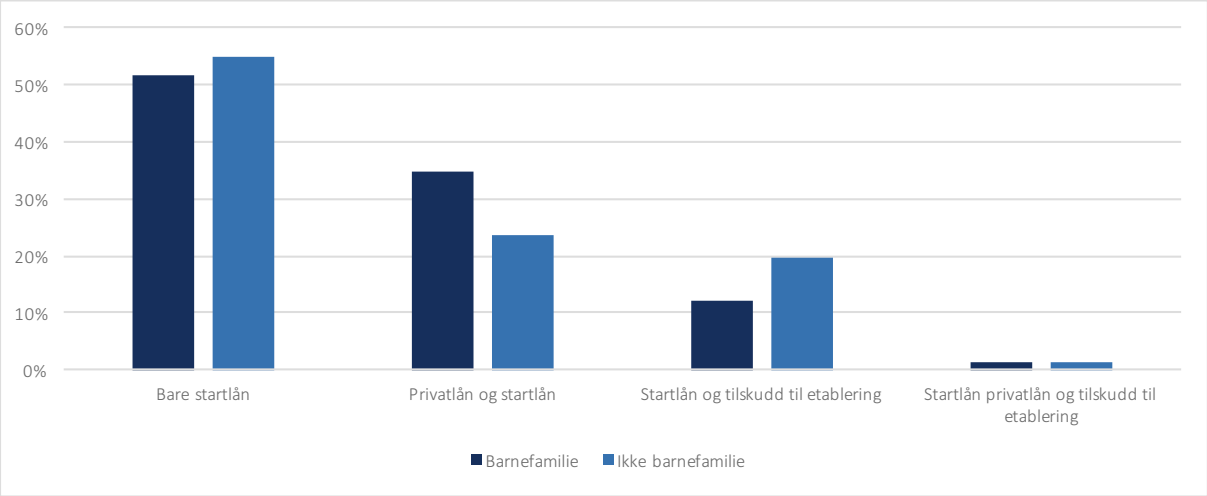
Kilde: Husbankens registerdata. Tallene viser den viktigste "type søker"-kategorien, registrert av saksbehandler

Figur 2.23: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter type tiltak



Kilde: Husbankens registerdata

Figur 2.24: Startlånsmottakere i 2015: Barnefamilier og andre etter type finansiering



Kilde: *Husbankens registerdata*

Tekstboks 2.3: Oppsummering – startlån til barnefamilier

Startlånsmottakere med barn skiller seg fra startlånsmottakere ved at de i større grad leier på det private markedet (53 pst.), husholdningene består oftere av flere voksne (50 pst.), de har en noe lavere medianinntekt (bruttoinntekt per forbruksenhet) og en større andel er sysselsatte (79 pst.). Det er ingen store forskjeller i type tiltak de mottar startlån til, men en større andel av barnefamiliene kombinerer startlån med privatlån sammenlignet med andre mottakere. Dette er i tråd med en tettere arbeidsmarkedstilknytning. Samlet sett ser det ut til at barnefamilier er noe bedre stilt enn øvrige mottakere, med unntak av at de har en noe lavere bruttoinntekt per forbruksenhet.

2.4.2 Uføretrygdede vs. andre startlånsmottakere

Husbanken fremhever mottakere av offentlige ytelser som en viktig målgruppe for startlån på sin nettside. Dette er mottakere som kan ha potensiale til å nedbetale et lån hvis nedbetalingsperioden er lang og renten lav, men som trolig ikke vil få lån i private banker. Uføretrygd er det viktigste eksempelet på en slik ytelse.

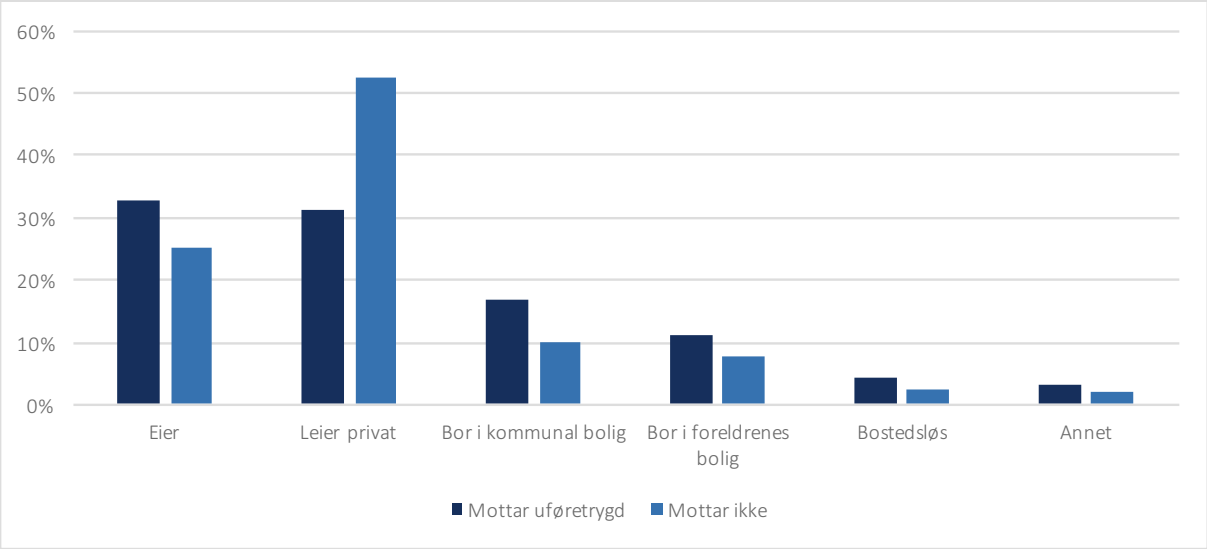
Vi ta utgangspunkt i hvorvidt mottakeren selv har mottatt uføretrygd i 2015, som registrert i SSBs data, i stedet for å se på mottak i husholdningen under ett.[10] Vi bruker inntektstall fra 2015 for å ligge så tett som mulig opp mot den informasjonen saksbehandleren har. Med denne tilnærmingen finner vi at 31 pst. av startlånsmottakerne i 2015 mottok uføretrygd i 2015.

Figur 2.25 viser hvor mottakerne bor på søknadstidspunktet. En større andel av mottakere som er uføretrygdet bor i en selveid bolig (33 pst.), kommunal bolig (17 pst.) eller i foreldrenes bolig (11 pst.) sammenlignet med mottakere som ikke er uføretrygdet. Til gjengjeld bor en lavere andel i en privat leid bolig. Dette siste kan tyde på at de har vanskeligere for å betale husleie på en privatleid bolig.

[10] For husholdningen under ett må man ta utgangspunkt i alle husholdningsmedlemmene som mottakeren bor med 1. januar 2015. Dette er ikke nødvendigvis de samme personene som mottakeren skal fortsette å bo sammen med.

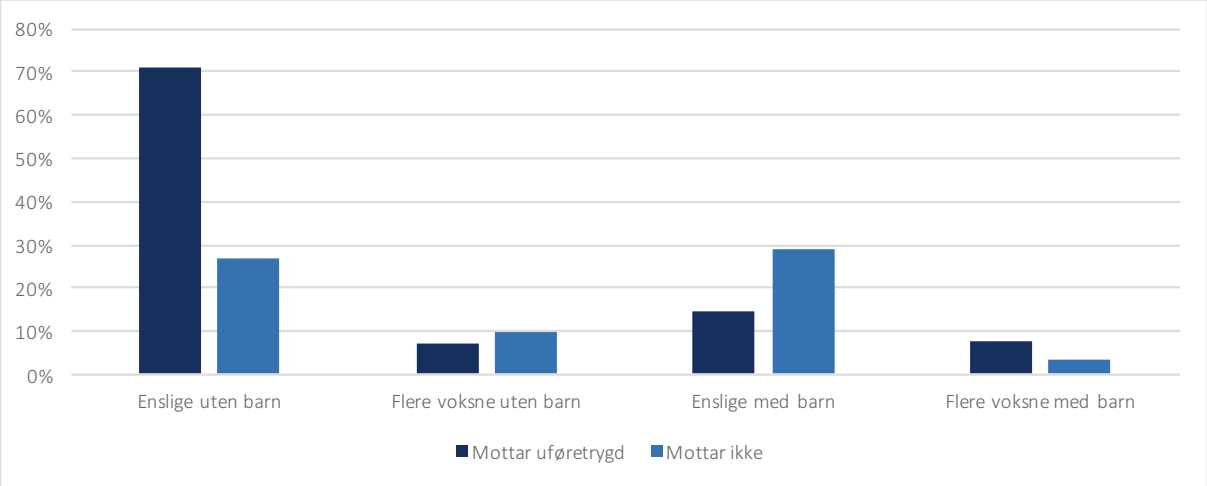
Figur 2.26 viser husholdningssammensetningen til mottakerne. En betydelig høyere andel uføretrygdete bor alene (71 pst.) sammenlignet med andre mottakere (27 pst.). Som vi vil se under så har dette betydning for husholdningens samlede inntekt.

Figur 2.25: Startlånsmottakere i 2015: Uføre og andre etter type boforhold



Kilde: *Husbankens registerdata*

Figur 2.26: Startlånsmottakere i 2015: Uføre og andre etter husholdningssammensetning



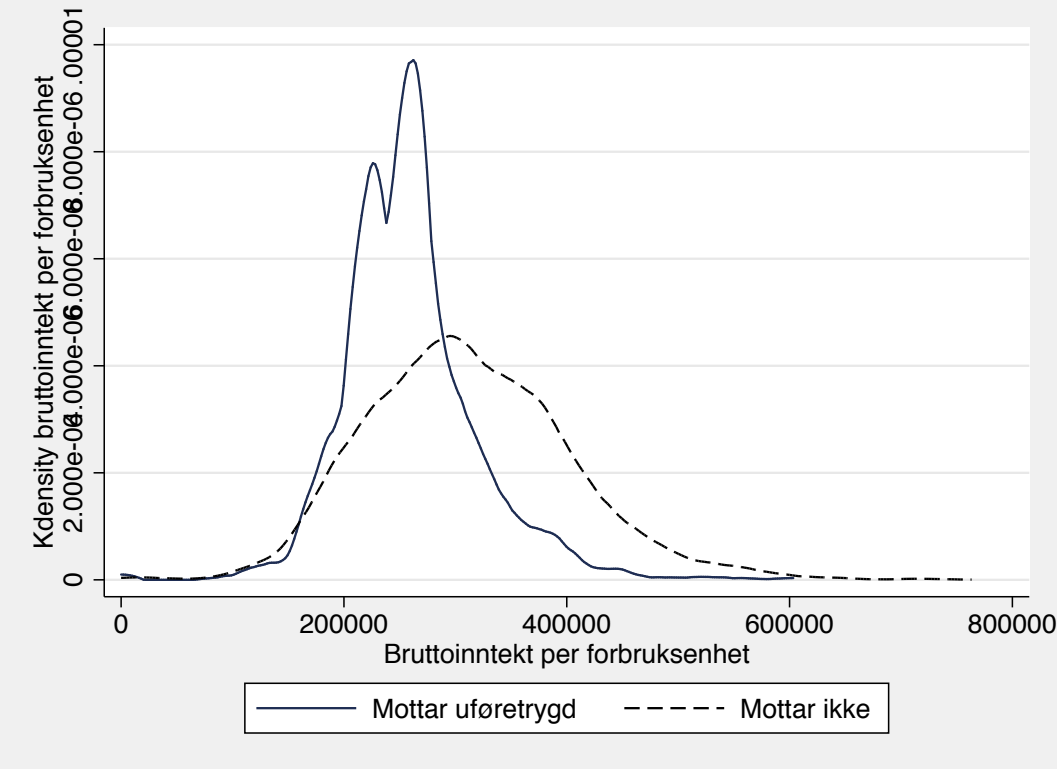
Kilde: *Husbankens registerdata*

I Figur 2.27 sammenligner vi uføretrygdete og andres bruttoinntekt per forbruksenhet, beregnet med utgangspunkt i Husbankens data. Uføretrygdete er i stor grad konsentrert rundt medianen på 258 000 kroner, mens ikke-uføretrygdete viser en større spredning i inntekt. Ikke-uføretrygdete har medianinntekt på rundt 305 000 kroner, altså 47 000 kroner mer i bruttoinntekt per år. Uføretrygdete bor oftere alene, og har dermed oftere kun egen uføretrygd som inntektskilde.

Uføretrygdete skiller seg ut ved at en lavere andel er registrert som *førstegangsetablerere* (37 pst.), sammenlignet med ikke-uføretrygdete (56 pst.), se Figur 2.28. I stedet er en større andel kategorisert som *vanskeligstilt* (26 pst.) eller *funksjonshemmet* (15 pst.).

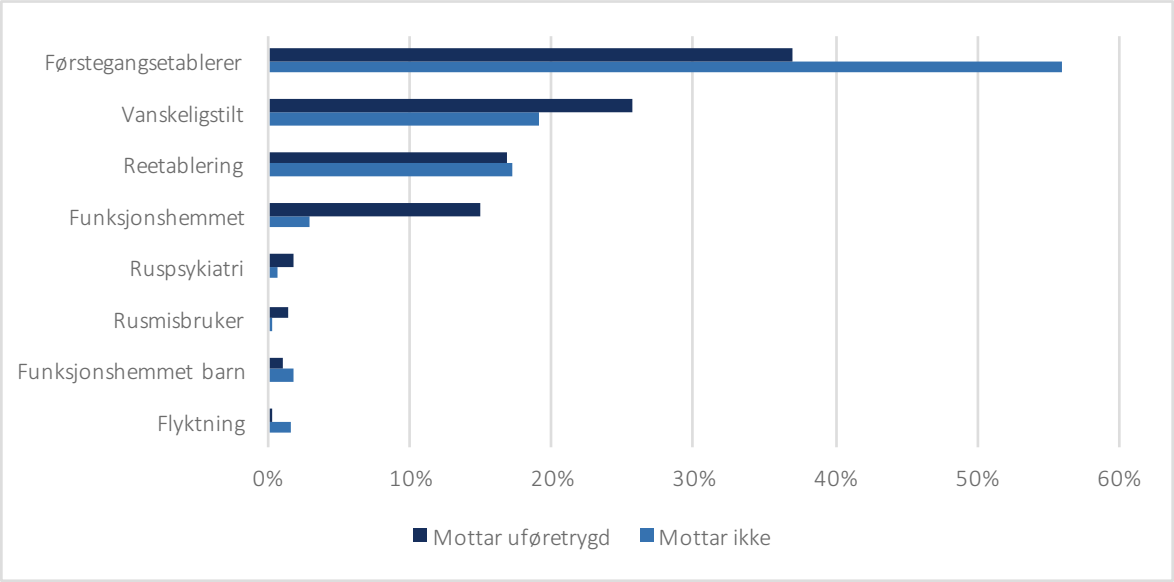
Figur 2.29 viser at rundt 71 pst. av startlånene til uføretrygdete går til kjøp av bolig. Dette er en noe lavere andel enn for andre mottakere. Til gjengjeld er det en større andel uføretrygdete som mottar startlån til utbedring (11 pst.) sammenlignet med øvrige mottakere (5 pst.). Dette er i tråd med at behovet for tilpasninger i hjemmet trolig er større blant uføretrygdete enn andre mottakere, og samsvarer med at flere uføretrygdete er kategorisert som *funksjonshemmet* under type søker.

Figur 2.27: Startlånsmottakere i 2015: Uføre og andre etter bruttoinntekt per forbruksenhet



Kilde: *Husbankens registerdata*

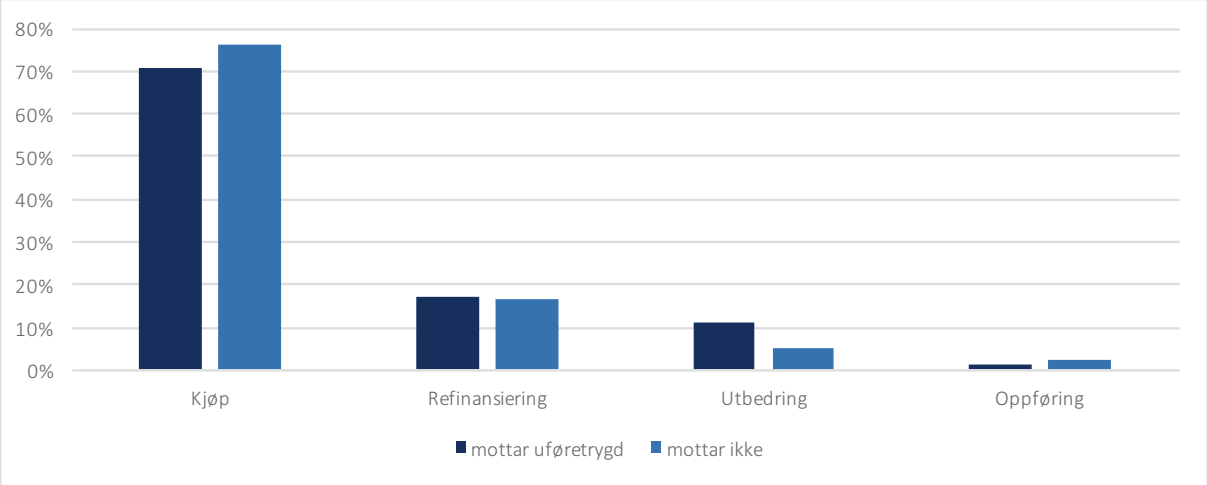
Figur 2.28: Startlånsmottakere i 2015: Uføre og andre etter type søker



Kilde: *Husbankens registerdata*

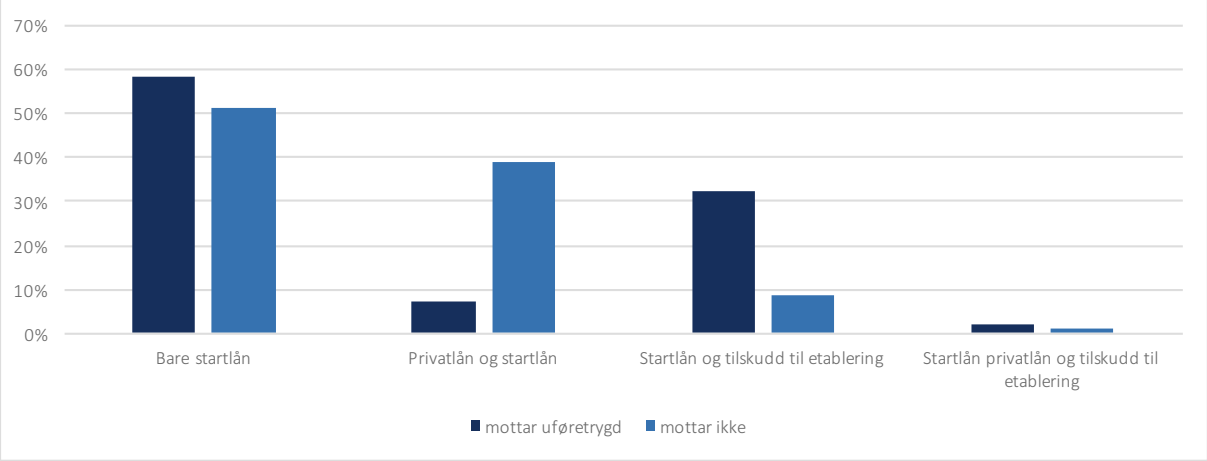
Det er også forskjeller når det gjelder type finansiering, se Figur 2.30. Uføretrygdete får i større grad startlån i kombinasjon med tilskudd til etablering, mens en større andel ikke-uføretrygdete kombinerer startlån med lån i privat bank. Videre er det en noe høyere andel av uføretrygdete som kun finansierer boligen med startlån, i tråd med at flere bruker startlån til utbedring.

Figur 2.29: Startlånsmottakere i 2015: Uføre og andre etter type tiltak



Kilde: Husbankens registerdata

Figur 2.30: Startlånsmottakere i 2015: Uføre og andre etter type finansiering



Kilde: Husbankens registerdata

Tekstboks 2.4: Oppsummering – startlån til uføretrygdete

Uføretrygdete mottakere bor oftere alene (71 pst.), har en noe lavere bruttoinntekt per forbruksenhet, og benytter seg i mindre grad av det private leiemarkedet sammenlignet med øvrige mottakere. En noe høyere andel av mottakerne bruker startlånet til utbedring snarere enn kjøp, og en større andel uføretrygdete får startlån i kombinasjon med tilskudd til etablering. Personer som er uføretrygdet ser altså i større grad ut til å være vanskeligstilte på boligmarkedet/ha langvarige boligfinansieringsproblemer.

2.4.3 Boforhold: Eiere, leietakere og andre

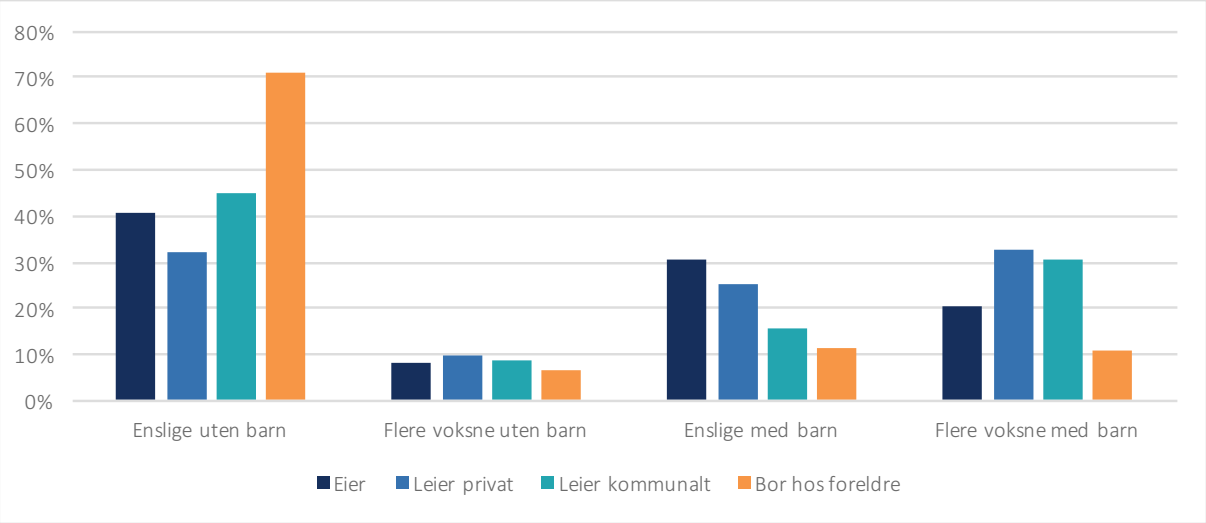
Boforhold interessant av flere grunner. For det første er det et uttalt mål at startlån skal få flere inn på eiersiden, jf. bl.a. forskriften og tildelingsbrevene for 2016 og 2017. Det er dermed hensiktsmessig å se

på ikke-eiere vs. eiere. For det andre skal startlånet, ifølge forskriften, bidra til bedre utnyttelse av de kommunale boligene. Det er dermed hensiktsmessig å ikke bare skille mellom eiere og ikke-eiere, men også leietakere på det private markedet vs. det kommunale leiemarkedet. For det tredje skal startlånet, ifølge forskriften, bidra til at husholdninger kan bli boende i sin eksisterende eide bolig, og dermed forhindre at flere går fra eie til leie. I tråd med dette fremhever Husbanken personer med gjeldsproblemer som en viktig målgruppe for startlån.[11]

Vi bruker Husbankens data om mottakerens bosituasjon på søknadstidspunktet, der vi skiller mellom eiere, leietakere på det private leiemarkedet, leietakere på det kommunale leiemarkedet, samt de som bor hos foreldrene sine. Dette omfatter 94 pst. av mottakerne.[12] Vi ser dermed bort fra bostedsløse og de som bor andre steder (i.e. institusjon), da dette er en relativt liten og heterogen gruppe.

Figur 2.31 viser at mottakere som bor i en eid bolig i stor grad er enslige med eller uten barn, mens mottakere som bor hos foreldrene på søknadstidspunktet i all hovedsak er enslige uten barn.

Figur 2.31: Startlånsmottakere i 2015 etter boforhold og husholdningssammensetning



Kilde: Husbankens registerdata

Figur 2.32 viser hvordan husholdningens bruttoinntekt per forbruksenhet korresponderer med boforhold. Mottakere som bor i en eid bolig eller kommunalt leid bolig er i større grad å finne i det nedre inntektssjiktet (medianinntekt på 264 000 - 265 000 kroner). Mottakere som leier privat eller bor hos foreldrene viser større variasjon i bruttoinntekt per forbruksenhet (median 286 000 – 300 000 kroner).

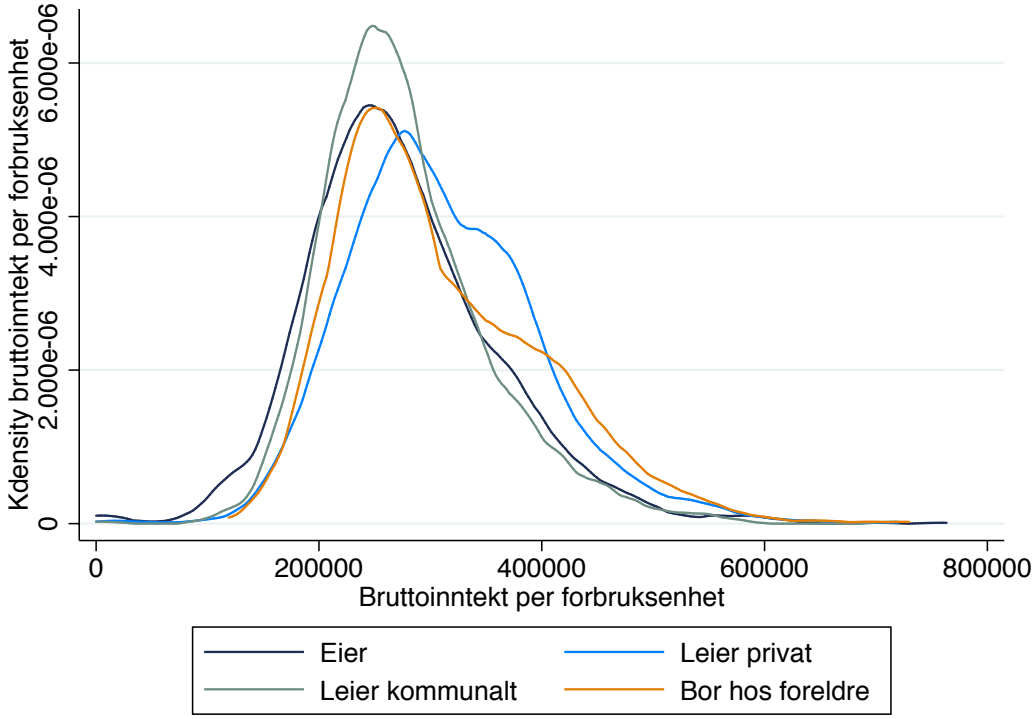
Figur 2.33 viser mottakerens arbeidsmarkedstilknytning og mottak av ulike trygdeytelser. Vi ser at mottakere som leier på det private leiemarkedet utmerker seg med en betydelig større andel sysselsatte, sammenlignet med personer i andre boforhold. De øvrige tre gruppene kjennetegnes ved at en stor andel er uføretrygdet (37-43 pst.). Særlig eiere utmerker seg om en gruppe med en høy andel som mottar ulike ytelser (sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og alderspensjon).

Innvandrere er overrepresentert i gruppen som leier kommunalt blant startlånsmottakerne, se Figur 2.34. Over 50 pst. av startlånsmottakerne som leier kommunalt har innvandret til Norge. Blant mottakere som leier på det private markedet er det en lavere andel med innvandringsbakgrunn.

[11] https://www.husbanken.no/startlaan/hvem-kan-faa/

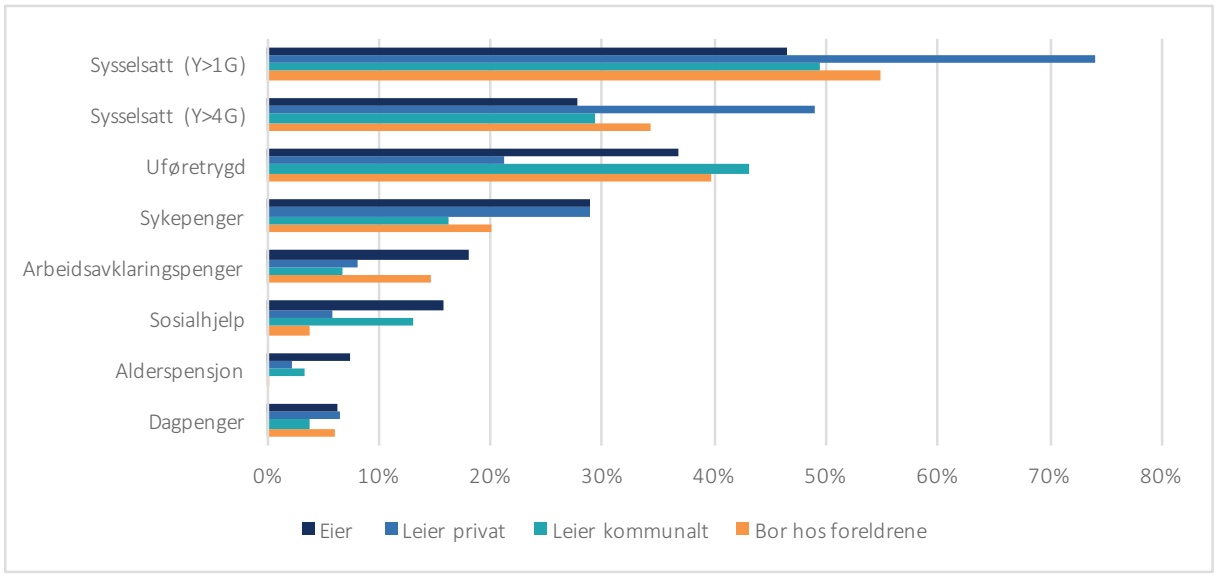
[12] Vi så i avsnitt 2.2.1 at 46 pst. leier en bolig på det private markedet, 28 pst. bor i en selveid bolig, 12 pst. leier på det kommunale markedet og 9 pst. bor hos foreldrene sine.

Figur 2.32: Startlånsmottakere i 2015 etter boforhold og bruttoinntekt per forbruksenhet



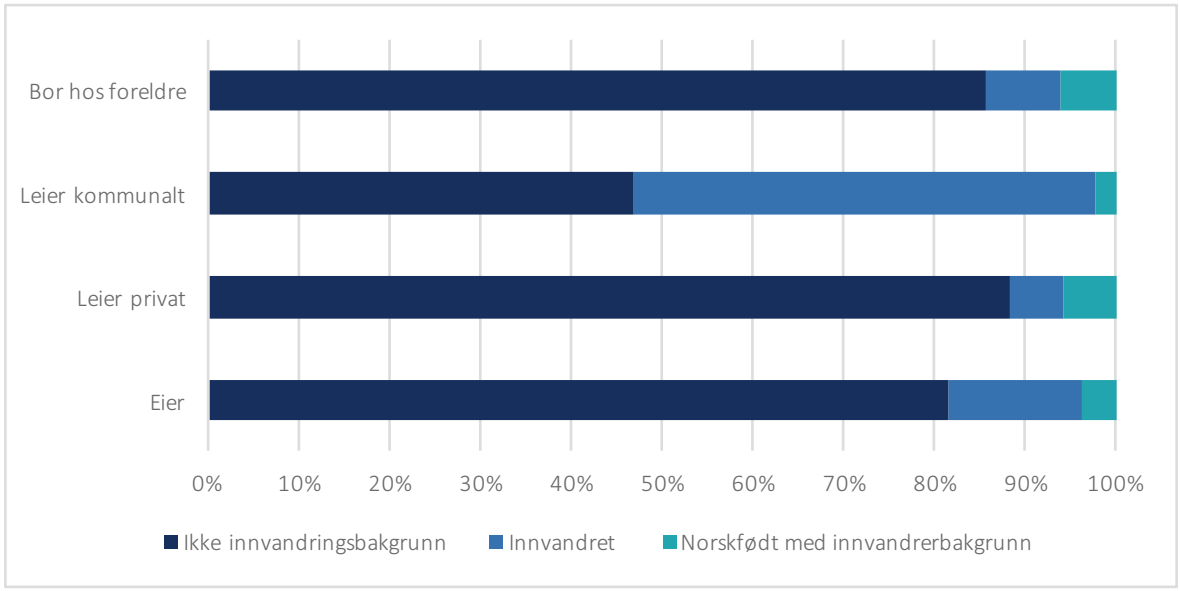
Kilde: *Husbankens registerdata*

Figur 2.33: Startlånsmottakere i 2015 etter boforhold og sysselsetting og ulike trygdeytelser



Kilde: *Husbanken og SSBs registerdata*

Figur 2.34: Startlånsmottakere i 2015 etter boforhold og innvandringsbakgrunn

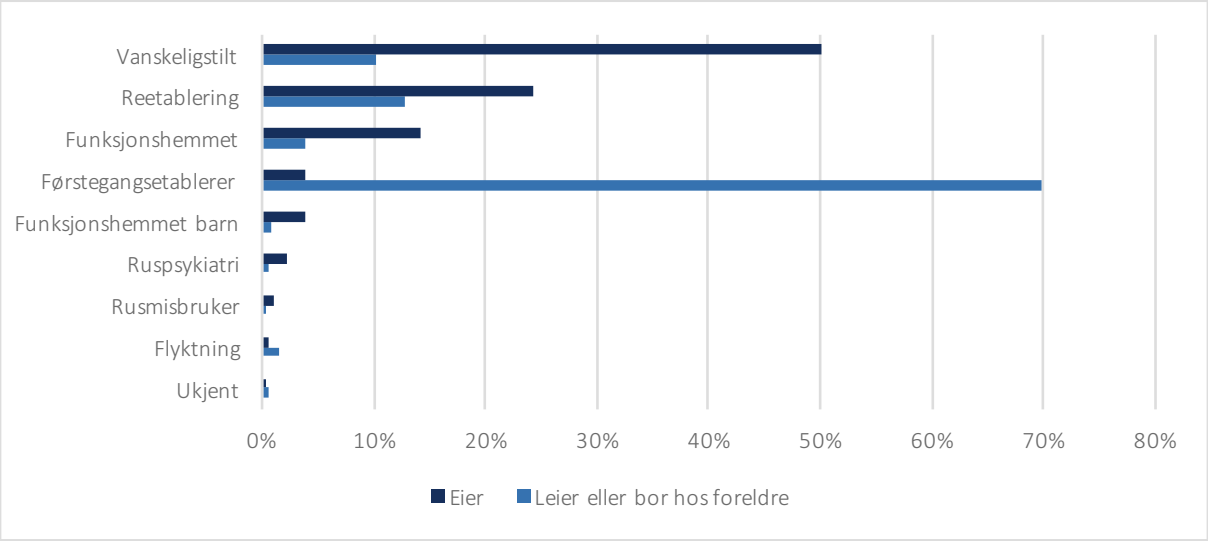


Kilde: Husbanken og SSBs registerdata

Figur 2.35 viser hvordan søkerne er klassifisert av saksbehandler. Vi skiller bare mellom eiere og andre, da sistnevnte gruppe er relativt homogen her. Halvparten av eierne er registrert som vanskeligstilte, en større andel sammenlignet med ikke-eierne. Ikke-eierne er naturlig nok i større grad registrert som førstegangsetablerer (70 pst.). Når vi ser på type tiltak i Figur 2.36, skiller vi igjen kun mellom eiere og ikke-eiere, da ikke-eiere er relativt like. Som forventet benytter ikke-eiere i all hovedsak startlånet til kjøp av bolig eller oppføring, mens eiere i all hovedsak bruker lånet til refinansiering eller utbedring.

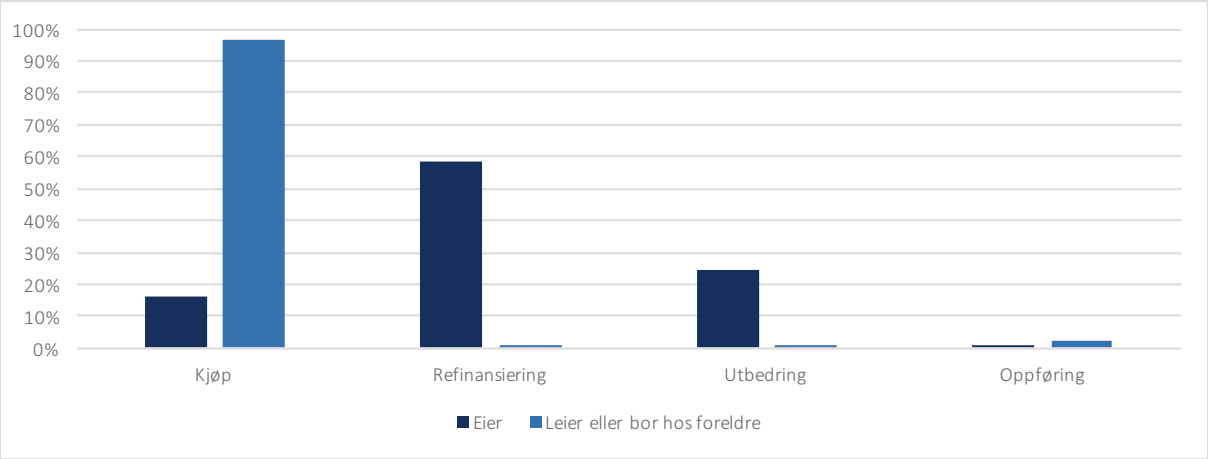
Mottakere som bor i en eid bolig benytter i all hovedsak startlån alene (85 pst.), dvs. ikke sammen med privatlån eller tilskudd til etablering, jf. Figur 2.37. Det er i tråd med at mange (59 pst.) benytter lånet til refinansiering, slik vi så over. En større andel av mottakerne som bor i kommunal bolig mottar startlån og tilskudd til etablering (39 pst.) sammenlignet med de øvrige tre gruppene. Mottakere som leier på det private markedet har i stedet et større innslag av startlån i kombinasjon med privatlån.

Figur 2.35: Startlånsmottakere i 2015 etter boforhold og type søker



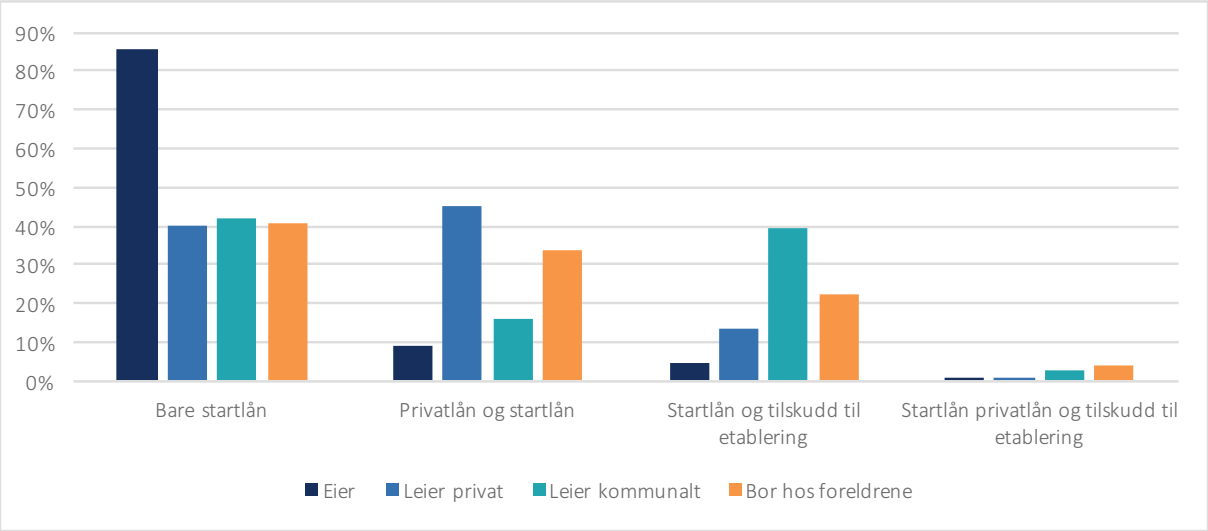
Kilde: Husbankens registerdata

Figur 2.36: Startlånsmottakere i 2015 etter boforhold og type tiltak



Kilde: Husbankens registerdata

Figur 2.37: Startlånsmottakere i 2015 etter boforhold og finansiering



Kilde: *Husbankens registerdata*

Tekstboks 2.5: Ulike boforhold

Mottakere som leier bolig på det private markedet på søknadstidspunktet ser ut til å være i en mer fordelaktig posisjon sammenlignet med andre mottakere. De har i snitt en noe høyere bruttoinntekt per forbruksenhet og en tettere arbeidsmarkedstilknytning. I tråd med dette er det en større andel som finansierer boliginvesteringen med privatlån i kombinasjon med startlån. Til sammenlikning kjennetegnes eksisterende boligeiere av å i større grad bli definert som vanskeligstilt, være enslige med eller uten barn, ha lavere inntekt og lavere tilknytning til arbeidsmarkedet. Også mottakere i kommunalbolig har et høyt innslag av trygdeytelser og lav inntekt per forbruksenhet, og de får i større grad startlån i kombinasjon med tilskudd til etablering. Sistnevnte funn kan tyde på at de vurderes som å ha langvarige boligfinansieringsproblemer, samt at man ønsker økt gjennomstrømning i den kommunale boligmassen.

2.5 Langvarige boligfinansieringsproblemer

I dette avsnittet løfter vi blikket og ser nærmere på hovedmålgruppen til startlånsordningen, nemlig husholdninger med langvarige boligfinansieringsproblemer. Vi tar først for oss hva det vil si å ha langvarige boligfinansieringsproblemer, før vi eksemplifiserer dette med noen typehusholdninger. Som et tilleggsspørsmål ser vi på hvorvidt det er meningsfylt at startlånsmottakere med høy inntekt kan få startlån på grunnlag av langvarige boligfinansieringsproblemer.

2.5.1 Hva vil det si å ha langvarige boligfinansieringsproblemer?

Formålet med startlånsordningen er å "bidra til at personer med langvarige boligfinansierings-problemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den." Forskriften åpner også for at mottakere kan få startlån på annet grunnlag (se bl.a. omtale i neste avsnitt), men her fokuserer vi utelukkende på aspektet langvarige boligfinansieringsproblemer.

Det er ingen omforent definisjon av langvarige boligfinansieringsproblemer. I forskriften står det at det skal legges vekt på om søkeren:

- "forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig" og

- ”har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir”.

Det er verdt å merke at ”langvarige” impliserer en tidsdimensjon, i motsetning til øyeblikksbildet vi observerer i avsnitt 2.2-2.4. Man har ikke spesifisert i forskriften hva langvarige omfatter, men ifølge Husbankens veileder mener man «noen år», vanligvis ”mer enn ett par år, og ca 5 år”.

Det er også et spørsmål om hvor alvorlig boligfinansieringsproblemene kan være for at man skal kunne få startlån. Ifølge forskriften må søkeren:

- ”ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.”

Startlånsordningen er med andre ord ikke rettet inn mot de med størst langvarige boligfinansieringsproblemer.

Kostnadene ved et boligkjøp dekkes normalt av en kombinasjon av egenkapital og lån. Kravet til andelen egen-kapital som boligkjøper må stille med har endret seg over tid. I 2011 strammet Finanstilsynet til regelverket ved å heve kravet til egenkapital fra 10 til 15 prosent av boligens verdi. Evnen til å spare opp til egenkapital er en funksjon av tidligere inntekter og utgifter over tid. I tillegg kommer eventuell arv, pant i annen eiendom, kausjonister/medlånetakere og annen gjeld. Lånebetjeningsevnen, altså hvor mye lån man kan påta seg, er en funksjon av eksisterende og framtidig årsinntekt og utgifter, samt omfanget av evt. annen gjeld. Oppsummert er altså både egenkapitalen og lånebetjeningsevnen en funksjon av inntekt og gjeld, i tillegg til andre faktorer.

Det er verdt å merke seg at egenkapital og lånebetjeningsevnen kan knyttes opp mot forskriften til startlån. Som nevnt skal det legges vekt på om søkeren til startlån ”forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig”. Dette kan tolkes som lånebetjeningsevnen. I tillegg vurderes det om søkeren ”har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og utgifter til livsopphold gir”. Dette peker tilbake på kravet til egenkapital.

2.5.2 Illustrasjon ved fem typehusholdninger

Under presenterer vi fem typehusholdninger for å illustrere hvem det er naturlig å anta at har langvarige boligfinansieringsproblemer, og hvem som ikke har det. Vi tar utgangspunkt i de to ovennevnte punktene fra forskriften for å identifisere hvem som har langvarige boligfinansieringsproblemer, og der man må ha tilfredsstilt begge to kriteriene:

- ”forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig” og
- ”har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir”.

Alle de fem typehusholdningene bor i en leid bolig. Enkelte av disse typehusholdningene kan vel å merke være kvalifisert for startlån ut fra et annet kriterium enn å ha langvarige boligfinansieringsproblemer, jf. forskriftens åpning for bl.a. barnefamilier og distriktshensyn.

Typehusholdning 1: Enslig, nyutdannet sysselsatt

En person som nylig er ferdigutdannet og kun har jobbet noen få år, har i begrenset grad kunne bygge opp egenkapitalen. Med andre ord kan personen ha benyttet de mulighetene til å spare som har vært, men likevel ikke ha klart å spare opp nok egenkapital.

Lånebetjeningsevnen kan også være forholdsvis lav, avhengig av hvor høy startlønnen er. Årsinntekten øker imidlertid gjerne med ansiennitet, og dermed kan både den framtidige evnen til å spare opp til egenkapital og lånebetjeningsevnen forbedre seg over tid. Dersom personen i tillegg har fast ansettelse, kan inntektskilden antas å være vedvarende. Følgelig venter vi ikke at personen vil ha langvarige problemer med å finansiere en eid bolig.

Samlet sett tyder dette ikke på at personen har langvarige boligfinansieringsproblemer.

Typehusholdning 2: Enslig, uføretrygdet

Det faktum at en person mottar uføretrygd tyder på begrenset med arbeidskapasitet, og ofte vil dette gjenspeiles i arbeidsmarkedstilknytningen og inntektsutviklingen i de foregående årene. De vil dermed ha hatt begrenset mulighet til å spare.

Videre vil en varig uføretrygdet person ha en fast inntektskilde, men man venter ikke en høy framtidig inntektsvekst. Uføretrygden er fastsatt til 66 pst. av personens gjennomsnittsinntekt de tre beste inntektsårene av de siste fem årene før man søkte om uføretrygd, hvor man kun inkluderer inntekt opp til 6G. I 2014 tilsvarte dette en maksimalgrense på (88 370 * 6) * 0,66 = 349 945 kroner, som det deretter skattes av. Personer som er 100 pst. uføretrygdet er dermed i begrenset grad i stand til å påvirke sin framtidige inntektsutvikling, og følgelig også lånebetjeningsevnen. Da dette er en enslig husholdning der personen er helt avhengig av egen inntekt, er det nærliggende å tro at personen vil ha langvarige problemer med å finansiere en eid bolig.

Samlet sett tyder dette på at personen har langvarige boligfinanseringsproblemer.

Typehusholdning 3: Aleneforsørger, sysselsatt

I kraft av å være aleneforsørger må personens inntekt (i tillegg til barnebidrag) dekke mange av de samme utgiftene som inntektene til et par med samme antall barn. Det vil dermed være en lavere disponibel inntekt til bo- og låneutgifter, samt sparing. Gitt en gjennomsnittlig inntekt, er det dermed naturlig å anta at personen kan forventes å ha problemer med å finansiere en eid bolig. Aleneforsørger med en høy inntekt per forbruksenhet kan imidlertid ikke antas å ha langvarige boligfinansieringsproblemer, da dette tyder på at de kan i større grad spare opp til egenkapital, samt betjene et lån.

Samlet sett tyder dette på at personen kan ha langvarige boligfinanseringsproblemer, men at dette avhenger av den disponible inntekten per forbruksenhet.

Typehusholdning 4: Enslig, innvandret som flyktning

I kraft av å ha innvandret som flyktning er det nærliggende å tro at personen har hatt begrensede muligheter til å spare opp nok egenkapital til å komme inn på det norske boligmarkedet. Lavere utdanningsnivå ved ankomst, samt språkutfordringer, resulterer dessuten i dårligere inntektsmuligheter på arbeidsmarkedet, som igjen gjør det mer utfordrende å spare opp til egenkapital.

En del flyktninger vil dermed tilfredsstille kravet til å ha langvarige boligfinansieringsproblemer. Men dette avhenger altså av deres utsikter på arbeidsmarkedet. Fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk vet vi at sysselsettingsandelen øker med botid.

Typehusholdning 5: Stor barnefamilie

Holder vi inntektene til foresatte i en stor og liten barnefamilie like, vil inntekt per forbruksenhet være lavere i en familie med mange barn, noe som gir mindre rom for å spare til egenkapital og til å betjene et boliglån. Gitt at disse familien i utgangspunktet leier boligen de bor i, kan man også forvente at den store barnefamilien betaler en høyere leiepris, som igjen påvirker spareevnen. Sammenstiller man dette med at en stor barnefamilie vil ønske å kjøpe en større bolig enn en mindre barnefamilie, og at prisen øker med antall kvadratmeter, så tilsier dette et større egenkapitalskrav og høyere månedlige låneutgifter. Følgelig vil store barnefamilier i mindre grad være i stand til å kjøpe en egnet bolig.

Det er ikke dermed sagt at alle store barnefamilier har langvarige problemer med å finansiere en eid bolig. Et viktig moment er hvor høye inntektene er i utgangspunktet. Barnefamilier med en relativt høy inntekt per forbruksenhet kan ikke ventes å ha langvarige boligfinansieringsproblemer.

De fem typehusholdningene er oppsummert i Tabell 2.2. I én av typehusholdningene (1) har vi konkludert med at personen ikke har langvarige boligfinansieringsproblemer, mens i et annet tilfelle (2) anser vi det som svært realistisk at personen har langvarige boligfinansieringsproblemer. I tre av typehusholdningene (3, 4 og 5) er det avhengig av de disponible inntektene eller utsiktene på arbeidsmarkedet. Det er verdt å merke at typehusholdning 1 (enslig, nyutdannet sysselsatt) nylig ble silt ut av forskriften til startlån, da man strammet inn fokuset til mottakere med langvarige boligfinansieringsproblemer.

Hvem som har langvarige boligfinansieringsproblemer blir enda tydeligere dersom vi sammenligner typehusholdningene på tvers. Vi sammenligner her en person som er nylig ferdigutdannet (typehusholdning 1) og sysselsatt med en enslig uføretrygdet person (typehusholdning 2), for så å sette den nylig ferdigutdannede opp mot aleneforsørgeren (typehusholdning 3).

Tabell 2.2: Hvem er i målgruppen for startlån med langvarige boligfinansieringsproblemer?

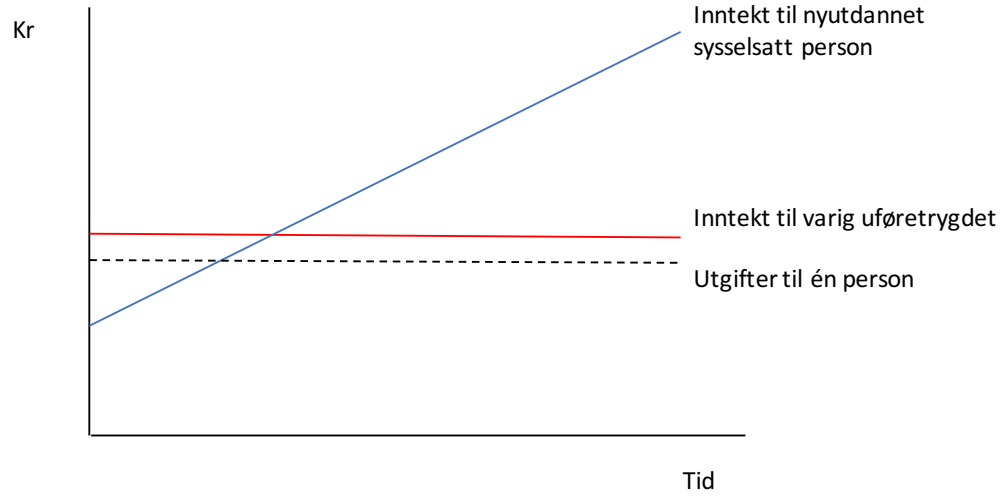
Typehusholdning	Har benyttet muligheten til sparing	Langvarige boligfinansieringsproblemer	Målgruppen for startlån
1: Enslig, nyutdannet sysselsatt	Ja	Nei	Nei
2: Enslig uføretrygdet	Ja	Ja	Ja
3: Aleneforsørger, sysselsatt	Ja	Avhenger av inntekt	Kanskje
4: Enslig, innvandret som flyktning	Ja	Ja	Ja

5: Stor barnefamilie	Ja	Avh. av inntekt	Kanskje

Kilde: Vista Analyse

Figur 2.38 viser at inntekten til denne nyutdannede sysselsatte personen (Typehusholdning 1) forventes å øke over tid (blå linje), sammenlignet med hva som kan antas å være et rimelig utgiftsnivå for en enpersonshusholdning. En person som er (varig) uføretrygdet kan også antas å ha en vedvarende eller stabil inntektskilde. Til forskjell fra en person som er sysselsatt, vil imidlertid ikke denne personen kunne vente en høy framtidig inntektsvekst. Dette er illustrert med den røde inntektskurven.

Figur 2.38: Nyutdannet (1) vs. varig uføretrygdet (2), enpersonshusholdning

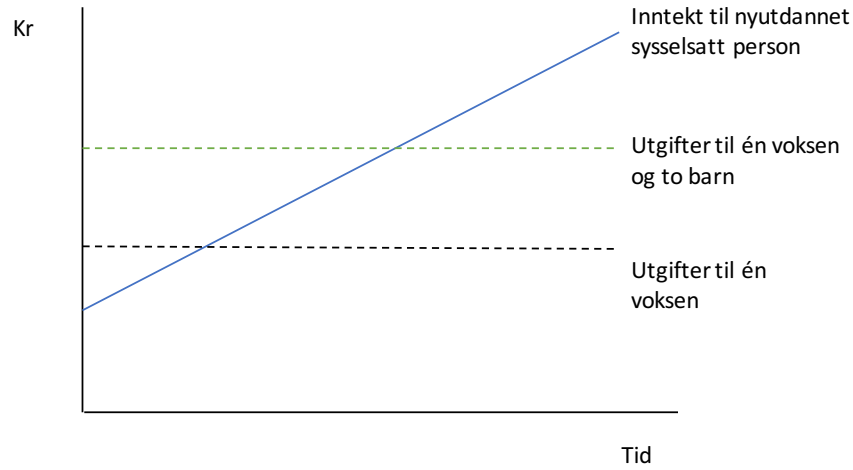


Kilde: Vista Analyse

Både typehusholdning 1 og 2 kan ha benyttet muligheten til sparing innenfor de tilgjengelige økonomiske rammene, men i motsetning til hva som er tilfelle for den varig uføretrygdete er det nærliggende å tro at den nyutdannede sysselsatte ikke vil ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig.

Antatte årlige utgifter spiller også inn i vurderingen. Dette er vist i figuren under. En nyutdannet, sysselsatt aleneforsørger (typehusholdning 3) vil for eksempel kunne antas å ha tilnærmet lik fremtidig inntektsutvikling som den nyutdannede personen (typehusholdning 1) (blå linje), men betydelig høyere utgifter (grønn, stiplet linje). Lånebetjeningsevnen vil følgelig være adskillig lavere.

Figur 2.39: Nyutdannet enpersonshusholdning (1) vs. aleneforsørger (3)



Kilde: *Vista Analyse*

Så langt har vi sett på evnen til å spare opp til egenkapital over tid basert på egen inntekt. Vi har ikke skilt mellom husholdningenes ulike boligbehov, og dermed heller ikke boligprisene de står overfor. En bolig som er egnet for en enpersonshusholdning er ikke nødvendigvis egnet for en aleneforsørger. Dette er tett knyttet opp mot boligens størrelse, men også boligens plassering. En aleneforsørger har behov for mer plass enn en enpersonshusholdning. Av dette følger det at ikke bare vil en aleneforsørger trolig bruke lengre tid på å spare opp samme egenkapital som en enpersonshusholdning, men vil også måtte spare opp til mer egenkapital. Når det er sagt kan den lokale boligmassen være lite tilpasset en enpersonshusholdning, noe som igjen vil presse boligprisene opp for også denne gruppen.

Videre har vi gjennomgående sett bort i fra den geografiske plasseringen av den potensielle boligkjøperen. Det er viktig å være klar over at det kan være store forskjeller i boligprisene mellom by, tettsteder og mindre tettbefolkede strøk. Dette har igjen innvirkning på boligprisen, og dermed også kravet til egenkapital og det lånet som skal betjenes.

2.5.3 Kan personer med høy inntekt ha «langvarige boligfinansieringsproblemer»?

Vi har sett at rundt 26-29 pst. av startlånsmottakerne i 2015 var å finne i de tre øverste inntektskvintilene (inntekt etter skatt per forbruksenhet). Dette reiser spørsmål om hvorvidt husholdningene i de øverste inntektskvintilene bør defineres som personer med langvarige boligfinansieringsproblemer. Vi har imidlertid også sett at Husbankens data gir et mer nyansert bilde. I SSBs data har vi trolig fått med oss inntekter fra personer som ikke skal inngå i husholdningen som drar nytte av startlånet. Likevel ser vi fra Husbankens data at 11 pst. av husholdningene har en bruttoinntekt per forbruksenhet på over 400 000 kroner. Spørsmålet gjenstår fortsatt, nemlig hvorvidt det er meningsfylt at husholdningene med høye inntekter mottar startlån på grunnlag av at de har langvarige boligfinansieringsproblemer.

Før vi gjør en samlet vurdering, er det verdt å vende tilbake til forskriften til startlån. Ifølge målformuleringen skal mottakerne være "personer med langvarige boligfinansieringsproblemer" (som trenger hjelp til å skaffe en egnet bolig eller beholde den). I omtalen av hvem som kan motta startlån, gjentas det at "personen bør ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig" og ha benyttet de sparemulighetene som er forsvarlige. Forskriften åpner imidlertid også opp for at man kan unntas fra dette dersom:

a) «husstanden har barn eller særlige sosiale eller helsemessige utfordringer, og hensynet til å sikre en trygg, god og stabil bosituasjon innen kort tid taler for det
b) husstanden har problemer med å dekke boutgiftene, og refinansiering med startlån kan bidra til at husstanden kan bli boende i boligen sin,
c) boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet eller
d) lånet bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger.»

Husholdninger med høy inntekt kan dermed ha rett til startlån fordi de oppfyller disse andre kravene. Men kan de også ha langvarige boligfinansieringsproblemer?

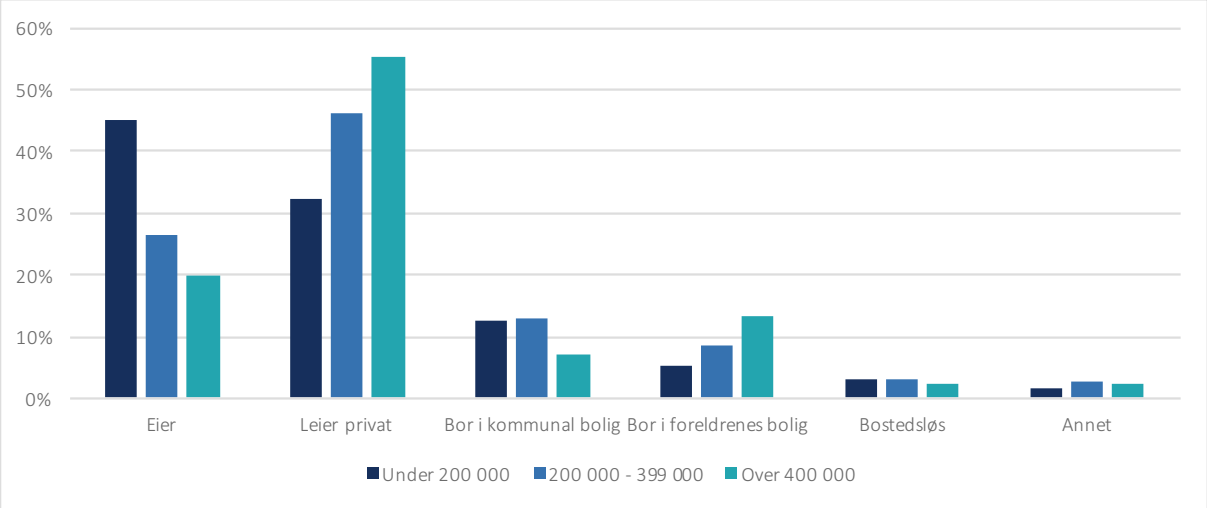
I utgangspunktet skulle man ikke tro det. Ett unntak er husholdninger som plutselig får endret sin inntektssituasjon. Dersom husholdningen skal splittes opp, grunnet f.eks. skilsmisse, eller at en inntekt faller bort grunnet dødsfall eller sykdom, så vil den høye inntekt per forbruksenhet ikke være vedvarende. Husholdninger som mottar startlån på bakgrunn av reetablering er trolig et eksempel på dette.

Vi ser nærmere på husholdninger med høye inntekter. Vi bruker Husbankens data og regner om inntekten her til bruttoinntekt per forbruksenhet. Vi definerer mottakere med høye inntekter som bruttoinntekt per forbruksenhet over 400 000 kroner. Dette gjelder rundt 11 pst. av mottakerne i 2015. Vi sammenligner disse mottakerne med de øvrige mottakerne. Merk at grensen gjelder per forbruksenhet, og ikke per husholdning, men også at det nødvendigvis er satt vilkårlig. Blant de øvrige mottakerne skiller vi også mellom husholdninger med bruttoinntekt per forbruksenhet under 200 000 kroner (tilsvarer rundt 10 pst. av mottakerne) og mellom 200 000 og 399 999 kroner, for å få frem flere nyanser.

Mottakere med en høy inntekt kjennetegnes ved at en stor andel leier på det private markedet (55 pst.), se Figur 2.40. Til sammenlikning er det kun 32 pst. blant de 10 pst. husholdningene med lavest inntekt som leier på det private markedet. Videre er de en noe høyere andel som bor i foreldrenes bolig (13 pst.) sammenlignet med mottakere med lavere inntekt. Mottakere med høy inntekt tilhører i stor grad enpersonshusholdninger (48 pst.) mens kun 27 pst. har barn, se Figur 2.41. Kun en liten andel er aleneforsørgere (8 pst.), til forskjell fra mottakerne med laveste inntekt der andelen er på hele 40 pst.

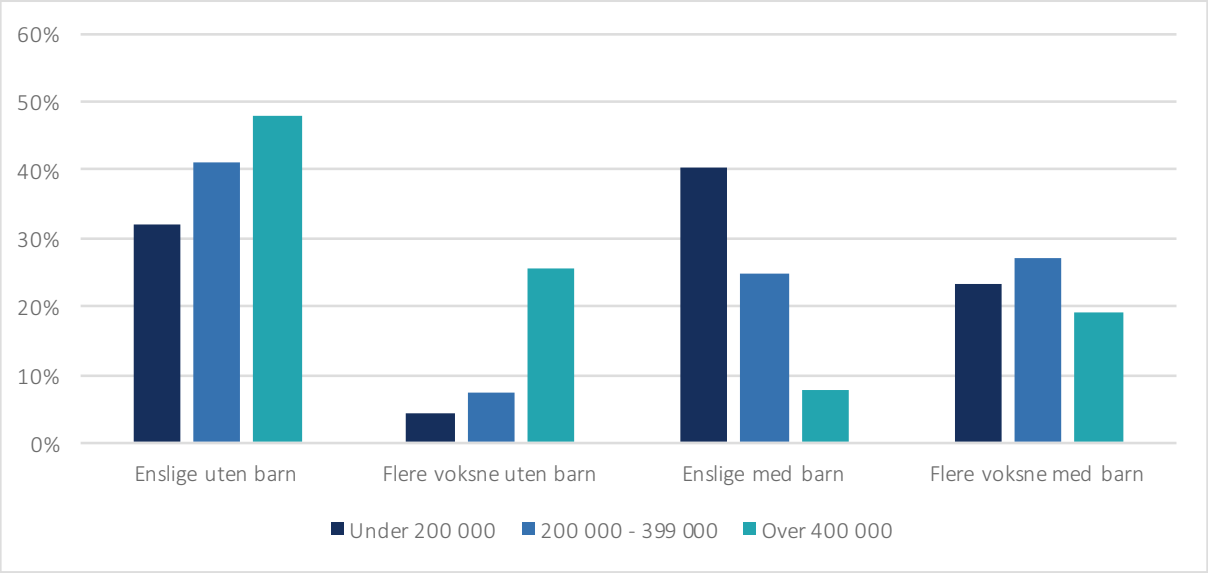
Husbankens inntektsdata fanger opp husholdningens inntekt som helhet, men vi er særlig interessert i mottakerne og deres arbeidsmarkedstilknytning, se Figur 2.42. Med utgangspunkt i SSBs inntektsdata identifiserer vi andelen som kan defineres som sysselsatte (inntekt over 1G og 4G). Det er mindre sannsynlig at individets inntekt er overestimert, enn for husholdningen for helhet, og vi anser derfor dette som en interessant øvelse. Andelen mottakere som er definert som sysselsatte øker ventelig med inntektsnivået. Blant mottakere med høy inntekt (over 400 000 kroner i bruttoinntekt per forbruksenhet) finner vi at 90 pst. har en inntekt over 1G, mens tilsvarende andel er kun på 36 pst. blant mottakerne med de laveste husholdningsinntektene. Dersom vi setter grensen for sysselsatt til inntekt over 4G, finner vi fortsatt en høy andel sysselsatte blant mottakerne med høye husholdningsinntekter (78 pst.).

Figur 2.40: Startlånsmottakere i 2015 etter bruttoinntekt per forbruksenhet og boforhold



Kilde: Husbankens registerdata.

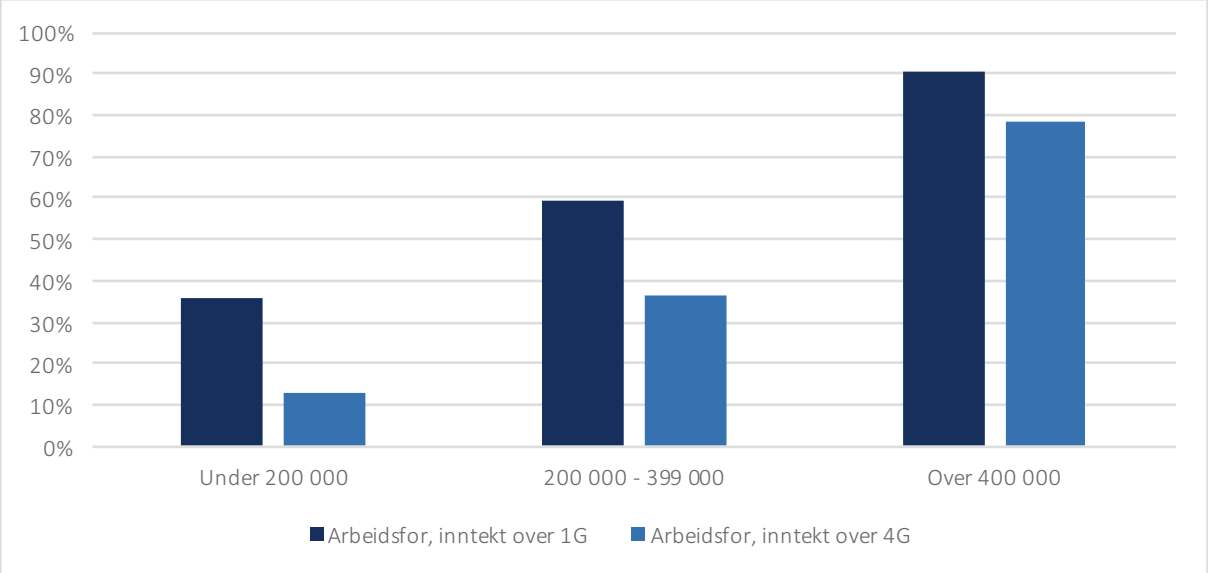
Figur 2.41: Startlånsmottakere i 2015 etter bruttoinntekt per forbruksenhet og husholdningssammensetn.



Kilde: Husbankens registerdata.

En sammenlikning av inntektsgruppene opp mot mottakernes innvandringsbakgrunn viser at det er en noe en høyere andel som har innvandret[13] i de øvre inntektskategoriene enn i den laveste inntektskategorien, se Figur 2.43. Vi har antatt at husholdninger bestående av mer enn én voksen tilsvarer to voksne. I de tilfellene der antall voksne er høyere enn to vil vi dermed overestimerer bruttoinntekt per forbruksenhet. Husholdninger bestående av personer som har innvandret består oftere av medlemmer fra flere generasjoner, og dermed også flere voksne, og det kan derfor være at vi har feilaktig plassert noen av disse i den øverste inntektskategorien.

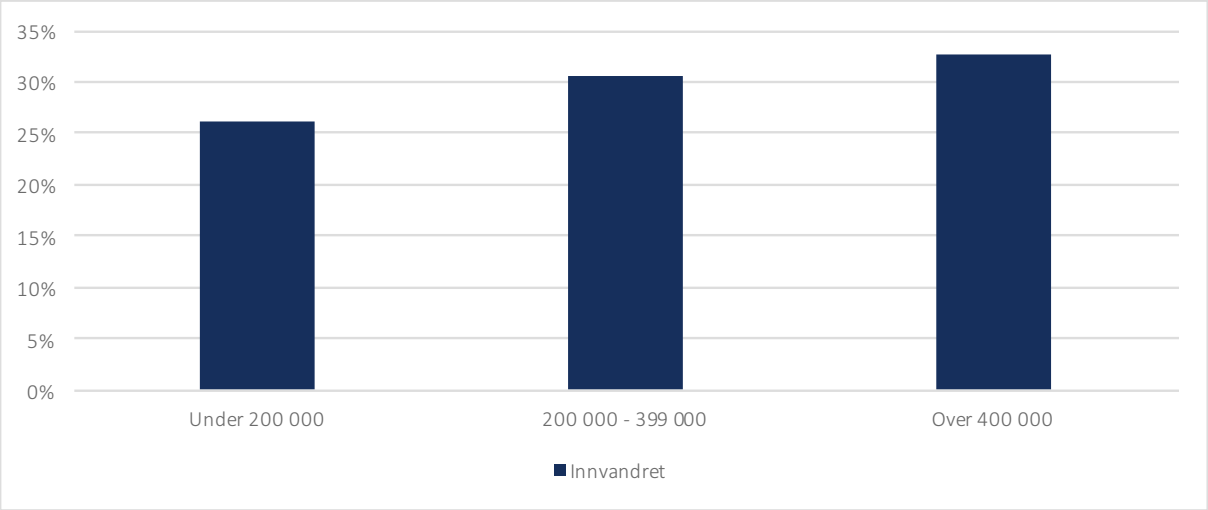
Figur 2.42: Startlånsmottakere i 2015 etter bruttoinntekt per forbruksenhet og arbeidsmarkedstilknytning



Kilde: Husbankens og SSBs registerdata.

[13] Andelen mottakere som er norsk født med innvandrerforeldre er lik på tvers av inntektsgruppene: 4 pst.

Figur 2.43: Startlånsmottakere i 2015 etter bruttoinntekt per forbruksenhet og innvandring

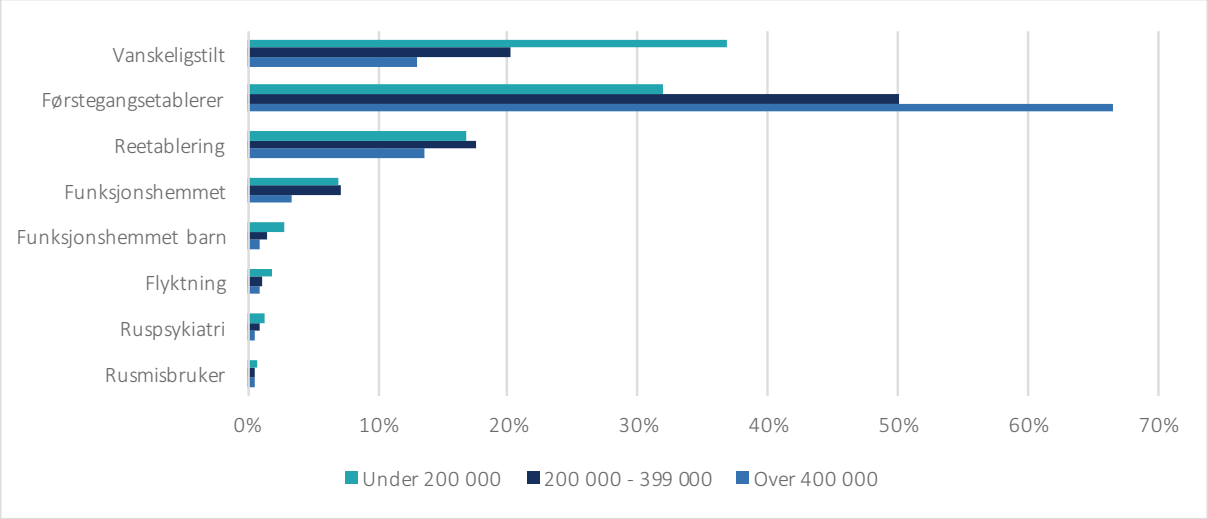


Kilde: Husbankens og SSBs registerdata.

Videre ser vi på hvilken kategori saksbehandleren har klassifisert mottakeren i. Figur 2.44 viser at 67 pst. av mottakerne med høy inntekt klassifisert som førstegangsetablerer, mens kun 13 pst. er klassifisert som vanskeligstilt. Vi ser også at andelen som er klassifisert under reetablering er relativt lik på tvers av inntektsgruppene (14-17 pst.).

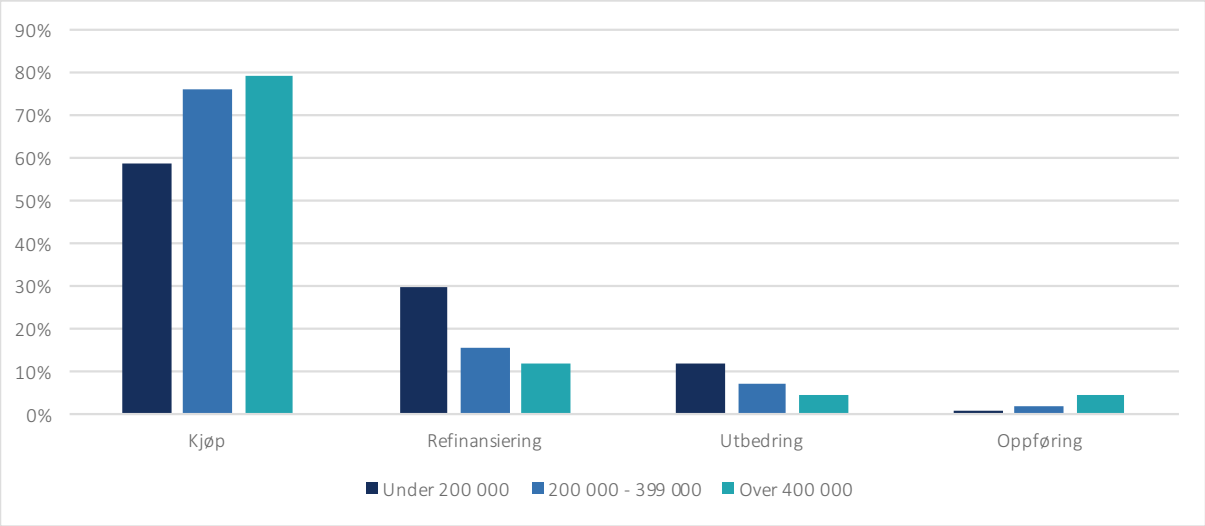
Mottakerne med høy inntekt mottar i all hovedsak startlån til kjøp av bolig (79 pst), mens en lavere andel mottar startlån til refinansiering eller utbedring sammenlignet med de øvrige inntektsgruppene. Det er verdt å merke seg at andelen mottakere som får startlån til oppføring er noe høyere i gruppen med høy inntekt (5 pst.), sammenlignet med de to lavere inntektsgruppene.

Figur 2.44: Startlånsmottakere i 2015 etter bruttoinntekt per forbruksenhet og type søker



Kilde: Husbankens registerdata.

Figur 2.45: Startlånsmottakere i 2015 etter bruttoinntekt per forbruksenhet og type tiltak

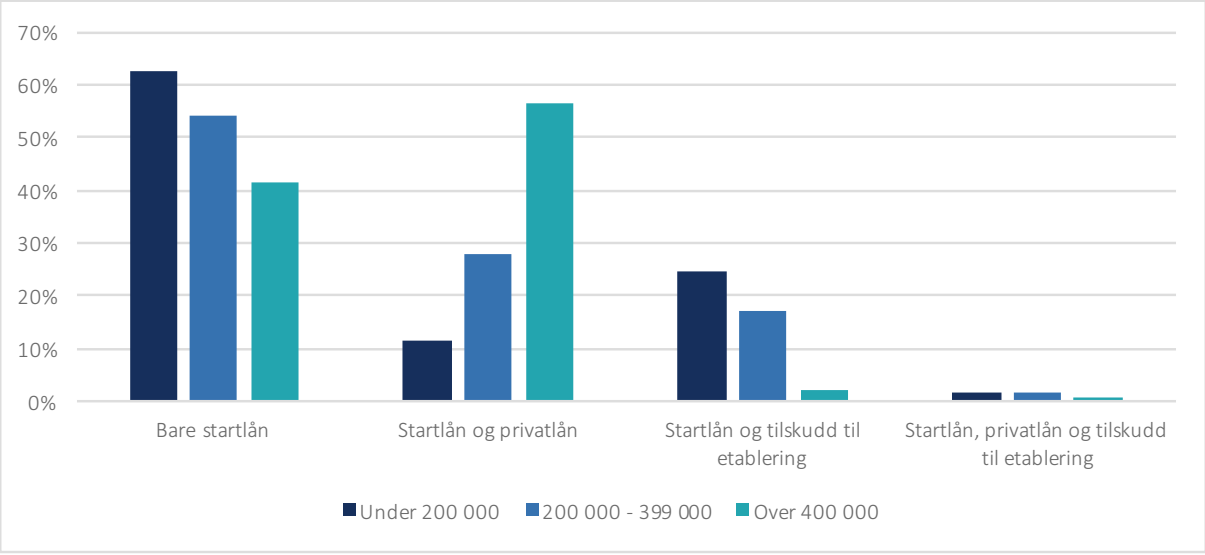


Kilde: Husbankens registerdata.

Hvorvidt mottakeren har tilgang på boliglån på det private markedet er et tegn på om de har langvarige boligfinansieringsproblemer. Vi vet ikke om de har tilgang, men vi vet om de har benyttet seg av det. Fra figuren under ser vi at en betydelig høyere andel av mottakerne med høy inntekt kombinerer startlån med privatlån (56 pst.), sammenlignet med husholdninger i de lavere inntektssjiktene (28-12 pst.). Videre er det kun et fåtalls i det øverste inntektssjiktet som mottar startlån i kombinasjon med tilskudd til etablering, i tråd med at dette virkemidlet er forbeholdt de mest økonomisk vanskeligstilte.

Til slutt ser vi på hvordan mottakerne er fordelt etter geografi, der vi skiller mellom kommuner etter befolkningsstørrelse. Figur 2.46 viser at mottakere med en bruttoinntekt per forbruksenhet over 400 000 befinner seg i hovedsak (85 pst.) i de små, mellomstore og store kommunene. Kun 8 pst. av mottakerne med høy inntekt (tilsvarende rund 65 mottakere) mottar startlån i de tre største kommunene. Videre ser vi at en svært liten andel (4 pst.) av mottakerne med lav inntekt mottar startlån i de tre største kommunene, i tråd med at boligprisene generelt er høyere der.

Figur 2.46: Startlånsmottakere i 2015 etter bruttoinntekt per forbruksenhet og finansiering



Kilde: *Husbankens registerdata.*

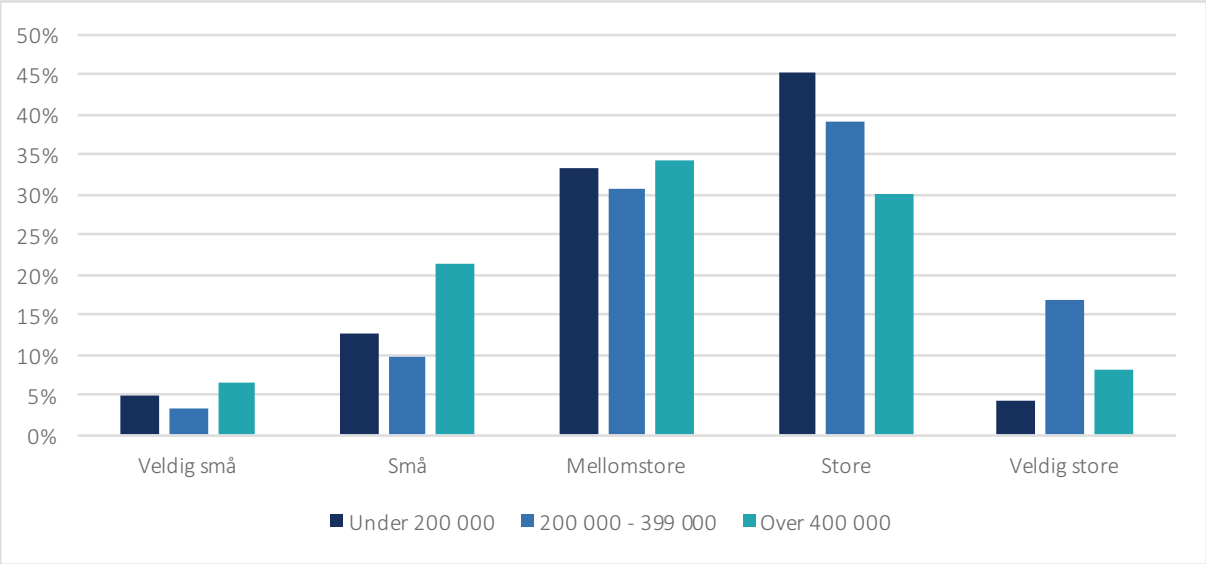
Ovennevnte funn kan tyde på at det ikke er høye boligpriser som er hovedårsaken til hvorfor mottakere med høy inntekt mottar startlån. På den andre siden er ikke en stor befolkning ensbetydende med høye boligpriser. Vi foretar derfor følgende øvelse der vi identifiserer de 10 kommunene som topper SSBs statistikk for gjennomsnittlig kvadratmeterpris for eneboliger, småhus og/eller blokkleiligheter i 2015[14], og skiller mellom disse og øvrige kommuner. Vi rendyrker dermed fokuset på de kommunene med høyest kvadratmeterpris. Figur 2.48 viser at i overkant av 20 pst. av mottakerne mottar startlån i de kommunene med høyest kvadratmeterpris. Dette er i all hovedsak mottakere med en bruttoinntekt per forbruksenhet på mellom 200 000-399 000 kroner. Videre finner vi at 14 pst. av mottakerne med over 400 000 kroner i bruttoinntekt per forbruksenhet mottar startlån i de kommunene med høyest kvadratmeterpris. Igjen ser det altså ut til at det ikke er høye boligpriser som er hovedårsaken til at hvorfor mottakere med relativt høy inntekt mottar startlån.

Tekstboks 1: Startlånsmottakere med høy inntekt

Mottakere med høy inntekt (bruttoinntekt per forbruksenhet over 400 000 kr) bor typisk i en bolig leid på det private markedet på søknadstidspunktet (55 pst.). Videre er nær halvparten enpersonshusholdninger, mens under en tredel har barn. Flesteparten av mottakerne kan defineres som sysselsatt (78 pst. har inntekt over 4G), i tråd med deres høyere inntekt. Mottakerne er i all hovedsak klassifisert som førstegangsetablerer (67 pst.) og startlånet benyttes som regel til kjøp av bolig (79 pst.). I tråd med en høyere inntekt og tettere arbeidsmarkedstilknytning finner vi også at over halvparten av mottakerne kombinerer startlån med privatlån, mens nesten ingen mottar tilskudd til etablering.

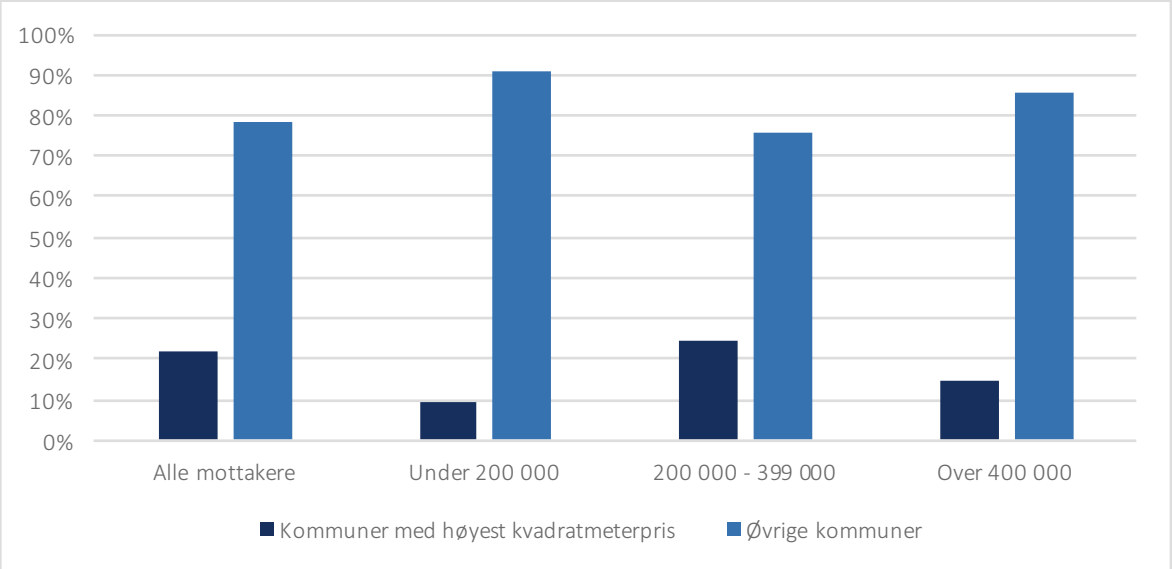
Figur 2.47: Startlånsmottakere i 2015, bruttoinntekt per forbruksenhet og folketall i søknadskommune

14 Tabell: 06035: Selveierboliger. Asker, Bergen, Bærum, Frogn, Lørenskog, Nesodden, Oppegård, Skedsmo, Sola, Stavanger, Tromsø og Trondheim.



Kilde: *Husbankens registerdata og SSBs befolkningsstatistikk. Veldig små kommuner har under 2 000 innbyggere i 2015, små kommuner har 1 999-5 000 innbyggere, mellomstore kommuner har 5 000-19 999 innbygger, store kommuner har 20 000 – 179 999 innbyggere. Veldig store kommuner er Oslo, Bergen og Trondheim.*

Figur 2.48: Startlånsmottakere i 2015, bruttoinntekt per forbruksenhet og kvadratmeterpris i kommunen



Kilde: *Husbankens registerdata og SSBs boligprisstatistikk. Kommuner med høyest kvadratmeterpris på eneboliger, småhus og/eller blokkleiligheter er Asker, Bergen, Bærum, Frogn, Lørenskog, Nesodden, Oppegård, Skedsmo, Sola, Stavanger, Tromsø og Trondheim.*

Et naturlig spørsmål er hvor mange startlånsmottakere som har en så høy inntekt at de ikke bør defineres som personer med langvarige boligfinansieringsproblemer. Dette er en svært krevende øvelse, da det er mange faktorer som spiller inn. Vi finner at rundt 11 pst. av mottakerne har hva vi har definert som høy inntekt (bruttoinntekt per forbruksenhet over 400 000 kr). Dette er en relativt vilkårlig grense som fanger opp kun én dimensjon i løpet av ett år, i tillegg til at husholdninger med flere enn to voksne kan bli feil plassert i høyinntektsgruppen. Det er derfor naturlig å se inntekt i sammenheng med andre forhold. Dersom vi tar utgangspunkt i informasjonen presentert over og siler ut mottakere som:

- Har bruttoinntekt per forbruksenhet over 400 000 kroner,
- leier på det private markedet,
- har inntekt tilsvarende en sysselsatt (over 4G),
- kombinerer startlån med boliglån på det private markedet *og*
- er klassifisert som førstegangsetablerer

finner vi at dette gjelder 212 startlånsmottakere i 2015, tilsvarende 3 pst. av mottakerne det året. Dersom vi i tillegg utelater de få mottakerne som også er klassifisert under en annen kategori (*vanskeligstilt*, *rusmisbruker*, *ruspsykiatri*, etc.) reduseres antallet noe, til 190 startlånsmottakere, eller 2,6 pst. Rundt 8 pst. av disse igjen mottar startlån i en av de kommunene som topper SSB statistikk for gjennomsnittlig kvadratmeterpris på enebolig, småhus og/eller blokkleiligheter.

Man har imidlertid ikke per definisjon langvarige boligfinansieringsproblemer dersom man er klassifisert i en annen kategori enn *førstegangsetablerer,* men tilfredsstiller de øvrige kriteriene (eller bor i en eid bolig). Eksempelvis vil det kunne være tvilstilfeller blant mottakere som er klassifisert under *reetablering*. Hensyn til barn har trolig vært en viktig faktor i vurderingen av hvorvidt mottakeren skal få startlån eller ikke – uavhengig av hvorvidt personen har langvarige boligfinansieringsproblemer. Dette omfatter i underkant av én prosent av mottakerne. Samlet sett tyder funnene på at andelen med høy inntekt som mottar startlån på annet grunnlag enn langvarig boligfinansieringsproblemer er opp mot fem prosent.

Det er altså en del startlånsmottakere med høy inntekt som vanskelig kan sies å ha langvarige boligfinansieringsproblemer. Noen kommuner ser ut til å ha en mer lempelig praksis enn andre: 8 pst. av de ovennevnte 190 startlånsmottakerne er bosatt i én og samme kommune, en kommune med under 5 000 innbyggere. Enkelte kommuner ser dermed ut til å i større grad gi startlån på annet grunnlag enn langvarige boligfinansieringsproblemer, for eksempel av distriktspolitiske hensyn, slik også startlånsforskriften åpner opp for.

2.6 Innstrammingene i startlånsordningen

Det har vært to betydelige innstramminger de siste årene som har hatt betydning for startlånsordningen: Innstrammingen av målformuleringen i 2014 som innebar at unge i etableringsfasen falt ut som egen målgruppe, og innstrammingen i regelverket for bankene i 2015 som innebar at bankene kun kan godta at egenkapitalkravet ble dekket opp med startlån for en mindre andel av utlånene. Vi ser nærmere på disse to reformene under, men understreker at analysen ikke er ment som en full evaluering.

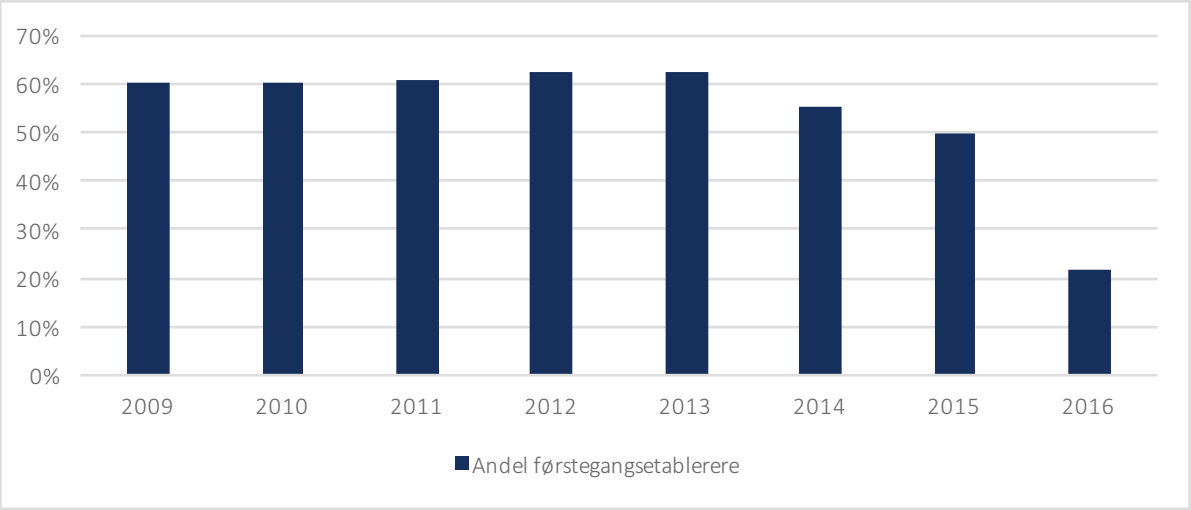
2.6.1 Forskriftsendring i 2014 vedrørende førstegangsetablerere

Ny forskrift for startlånet ble vedtatt 12. mars 2014: Unge førstegangsetablerere skulle ikke lenger være en målgruppe. I det følgende ser vi på hvorvidt vi kan observere konsekvenser av forskriftsendringen i Husbankens data, samt kommunenes synspunkter rundt etterleving av forskriftsendringen.

Vi benytter informasjon fra Husbankens registerdata til å se på hvordan andelen startlånsmottakere klassifisert som førstegangsetablerere har endret seg over perioden 2009-2016, se Figur 2.49. Ikke alle førstegangsetablerere er unge i etableringsfasen, men overlappet må antas å være stort. Figuren viser at andelen førstegangsetablerere lå relativt stabilt frem til 2013, for deretter å falle fra og med 2014, det året forskriften trådde i kraft. Størst nedgang ser vi imidlertid fra 2015 til 2016. Dette kan tyde på at det tok noe tid før kommunene fulgte opp forskriftsendringen. I intervjuene med kommunene har vi

stilt spørsmål om hvordan de implementerte innstrammingen. Selv i vårt lille utvalg har kommunene valgt å implementere innstrammingen i svært ulikt tempo. To av kommunene er ideologisk uenige i endringen, og gir uttrykk for å ha implementert endringen motvillig og gradvis. Andre har implementert den raskt, og sett med frustrasjon på at nabokommuner har tatt dette mindre alvorlig.

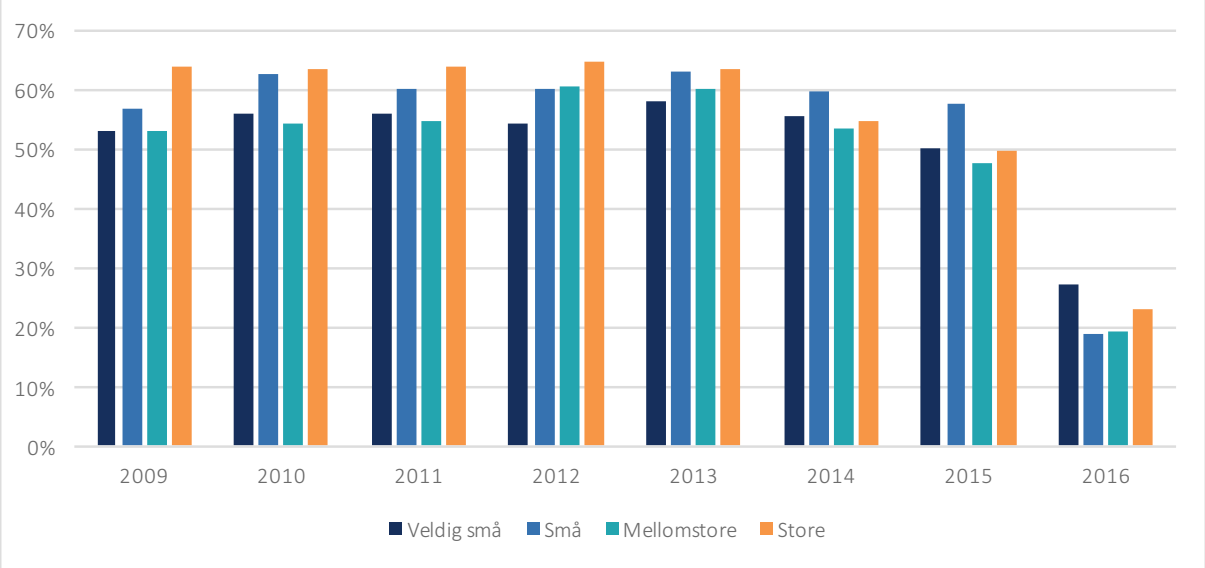
Figur 2.49: Andelen startlånsmottakere klassifisert som førstegangsetablerere 2009-2016



Kilde: *Husbankens registerdata*

Figur 2.50 viser hvordan mønsteret varierer med kommunestørrelse. Frem til 2013 var det de største kommunene som ga flest lån til mottakere som de klassifiserte som førstegangsetablerer, men dette snudde det året forskriftsendringen trådde i kraft. Andelen som er klassifisert som førstegangsetablerer har falt i alle kommunegruppene, men lavest prosentvis nedgang finner vi i de veldig små kommunene. Det er også her den største andelen (27 pst.) fortsatt klassifiseres som førstegangsetablerer.

Figur 2.50: Andel førstegangsetablerere i perioden 2009-2016 etter kommunestørrelse



Kilde: *Husbanken og SSBs data. Veldig små kommuner har under 2 000 innbyggere, små kommuner har 2 000- 4 999 innbyggere i 2015, mellomstore kommuner har 5 000-19 999 innbyggere og store kommuner har 20 000 innbyggere eller mer. Kommunestørrelsen viser til folketall for 2015.*

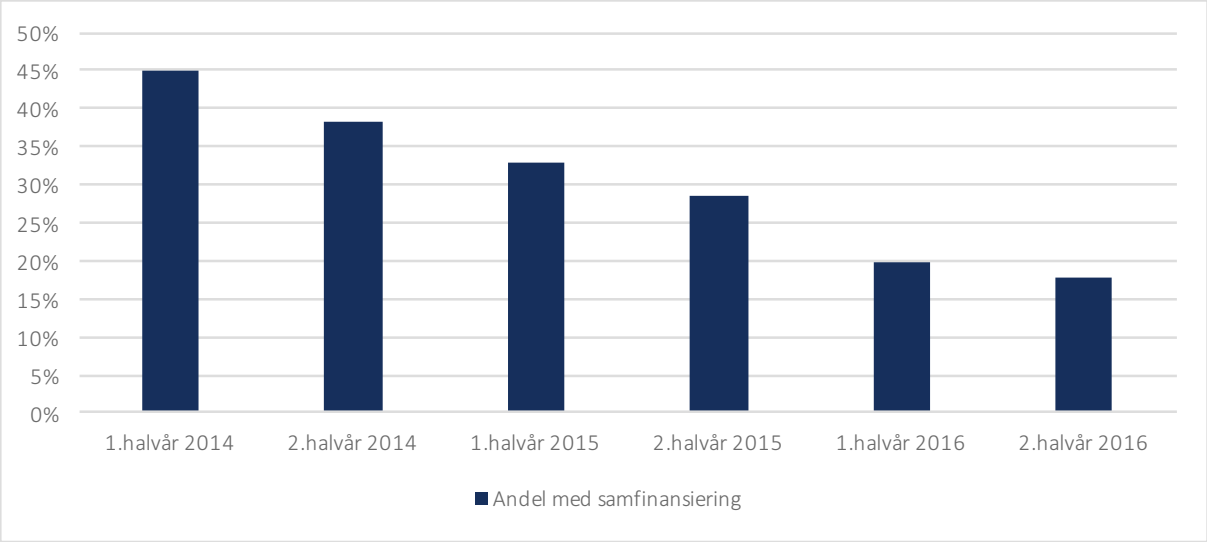
2.6.2 Forskriftsendring i 2015 vedrørende samfinansiering

Finansdepartementet fastsatte sommeren 2015 en ny forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig, der bankene ikke kan gi lån med pant i samme bolig for mer enn 85 pst. av boligens verdi, inklusivt startlån. Det er gitt fritak for 10 pst. av bankenes utlån. I den forbindelse er det interessant å se på hvordan kommunenes utlånsvirksomhet har endret seg over tid, både med utgangspunkt i Husbankens data og kommunenes egne beskrivelser.

Endringen ble iverksatt 15. juni 2015. Figur 2.49 viser hvordan andelen startlånsmottakere med samfinansiering endrer seg halvår for halvår i perioden 2014-2016. Det har generelt vært en nedgang i andelen med samfinansiering igjennom hele perioden, og vi finner ikke noe markant skille i 2015. Dette må antakelig ses i sammenheng med innrettingen av startlånsordningen mot personer med langvarige boligfinansieringsproblemer. Disse har trolig dårligere tilgang på lån fra private banker enn unge i etableringsfasen, og en lavere andel mottakere tar med i bruk samfinansiering.

Igjen ser vi om praksisen med samfinansiering varierer på bakgrunn av kommunenes befolkningsstørrelse, se Figur 2.52. Andelen med samfinansiering har gjennomgående vært lavest i de største kommunene, mens de små kommunene har mest utstrakt bruk. I den observerte perioden finner vi størst prosentvis nedgang i veldig små kommuner, mens det har vært minst endring i de små kommunene.

Figur 2.51: Andelen startlånsmottakere med samfinansiering 2014-2016

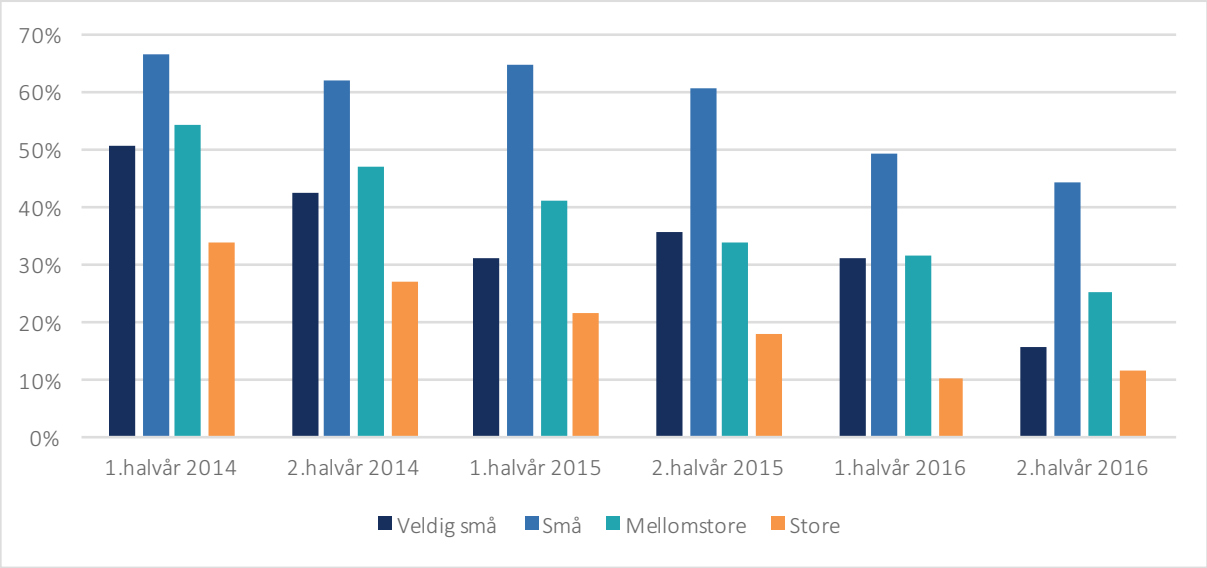


Kilde: *Husbankens registerdata*

I intervjuene ser vi eksempler på kommuner som har reagert raskere og sterkere på innstrammingen i bankenes praksis enn på innstrammingen av målformuleringen. Dette kan ses i sammenheng med hva kommunene har frihet til å bestemme selv: Der bankene ikke vil godta startlån som toppfinansiering, kan kommunen velge mellom å tilby *hele* lånet som startlån, eller å be personen finne en annen kilde til toppfinansiering. I praksis konstaterer kommunene at de fleste faktisk finner andre måter å dekke egenkapitalkravet på, hos foreldre eller andre. Noen gjør det derimot ikke, og får heller ikke startlån. Dette utgjør imidlertid en svært liten gruppe, som ingen av våre informanter uttrykker særlig bekymring for.

Informantene peker på at bankenes innstramming gjør at flere får fullfinansiering enn tidligere. Dette gjelder særlig barnefamilier, i tråd med den statlige prioriteringen. Flere av kommunene påpeker at dette innebærer at færre får startlån enn de ellers ville fått: En gitt ramme fordelt på 100 pst.-lån gir lån til færre enn om samme ramme var fordelt på 15 pst.-lån.

Figur 2.52: Andelen startlånsmottakere med samfinansiering 2014-2016 etter kommunestørrelse



Kilde: *Husbanken og SSBs data. Veldig små kommuner har under 2 000 innbyggere, små kommuner har 1 999-5 000, mellomstore kommuner har 5 000-19 999 og store kommuner har 20 000 innbyggere eller mer, alt i 2015.*

Begge forskriftsendringene har dermed medført at den gjennomsnittlige startlånsmottaker er mer vanskeligstilt nå enn tidligere: Både de som fikk startlån som toppfinansiering, og de unge i etableringsfasen var gjerne husholdninger som etter noen år ville klart å komme seg inn på boligmarkedet selv. De som nå får startlån, er de som har mer reelt behov for offentlig hjelp. Dette kan gi seg utslag i høyere misligholdover tid, men kan altså ses som en naturlig konsekvens av en tiltrengt spissing.

2.7 Er målgruppen for startlånsordningen klart nok avgrenset?

I intervjuene med kommunene var vi ute etter om kommunene hadde en klar forståelse av hvem som inngår i målgruppen for startlånet, og om det var stor variasjon i svarene. Vi spurte særlig etter hvordan kommunene vurderer om husholdningene har «langvarige boligfinansieringsproblemer», og hvordan de forholder seg til den statlige prioriteringen av barnefamilier.

Startlån er ment for personer med «langvarige boligfinansieringsproblemer», jf. forskriftens § 1. I forskriften heter det videre at personen skal «ha benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske mulighetene søkerens inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold gir», og at «søkeren må ha evne til å betjene lånet over tid og fortsatt ha nødvendige midler igjen til livsopphold.» Samtidig fremgår det av tildelingskriteriene at det kan stilles mindre strenge krav til behovsprøvingen for bl.a. barnefamilier. Barnefamilier og flyktninger er også prioriterte grupper fra statens side. Vårt spørsmål var om dette er tilstrekkelig klart for kommunene i deres saksbehandling.

Kommunene mener reglene er klare nok, med unntak for enkelte målgrupper – og noen har også sett behov for å lage egne retningslinjer. Alle informantene oppgir at dette er individuelle vurderinger der de går grundig inn i sakene, og innhenter informasjon om inntekt, forbruksgjeld og annen gjeld, forbruk og sparing. Samtaler gjennomføres der det er nødvendig. I praksis ser det ut til at kommunenes målgruppeforståelse er rimelig lik, men der enkelte er klart strengere enn andre bl.a. når det kommer til kravet om å ha forsøkt å få finansiering i ordinære banker: I noen kommuner kan man fortsatt få startlån uten å ha langvarige boligfinansieringsproblemer.

Flere av kommunene gir uttrykk for at prioriteringen av barnefamilier er uklar. I praksis ser det ut til at det samme kravet om å ha forsøkt å få lån i ordinære banker anvendes også for disse, men at kravet om utnyttelsen av sparepotensialet vektlegges mindre enn familiens behov her og nå. Barnefamilier kan altså være mindre «varig vanskeligstilte» enn andre og likevel få startlån, noe vi oppfatter også er i tråd med statens hensikt. Utfordringen oppstår når barnefamiliene blir stadig høyere prioritert, slik kommunene oppfatter at de er blitt i det siste: Hva innebærer det for deres saksbehandling? Skal hver kommune bruke 50 pst. av sine startlånsmidler til barnefamilier?

En annen målgruppe flere trekker frem er flyktninger: Hvor lenge er man å regne som «flyktning», og når går man over til å være ung førstegangsetablerer? Fem år etter bosetting – eller ti? En tredje målgruppe er enslige uføre: Skal alle enslige med varig uføretrygd få startlån? Dette kan i så fall legge beslag på en stor andel av startlånsmidlene.

Slik situasjonen er i dag, med en romslig bevilgning til startlån, er ikke dette store problemer: Det er startlån nok til (nesten) alle. De eneste som iblant prioriteres bort, er de som søker fra andre kommuner. Men når det oppstår behov for å faktisk prioritere mellom søkerne, trenger kommunene klarere retningslinjer. Dette er noe staten bør lage, i stedet for at hver kommune utformer sine egne.

2.8 Drøfting av resultatene fra de økonometriske analysene

2.8.1 Sannsynligheten for å bo i eid bolig i 2015 gitt mottak av startlån i 2010

I Vista Analyse (2017) så vi bl.a. på betydningen av å ha mottatt startlån i 2010 på sannsynligheten for å bo i en eid bolig i 2015. Vi drøfter her resultatene nærmere for å vise hvordan de skal tolkes.

Vi bruker en logistisk regresjon til å estimere sannsynligheten for å bo i en eid bolig i 2015, gitt at en husholdning har mottatt startlån i 2010. Modellen er omtalt i vedlegg A.1. Vi kontrollerer for en rekke variabler målt i 2010: type bolig husholdningen bor i, hvorvidt husholdningen eier en primær bolig, husholdningssammensetning, mottak av ulike offentlige overføringer, desiler for husholdningens samlede yrkesinntekt og bostedsfylke. Disse er oppsummert i tabellen i vedlegg A.2.

I tabellen i vedlegg A.3 viser vi gjennomsnittlige marginaleffekter for mottak av startlån. Marginaleffektene angir hvor mye sannsynligheten for Y endrer seg ved en liten endring i X, alt annet likt. Her er vi for eksempel interessert i hvordan det å motta startlån påvirker sannsynligheten for å eie bolig. Da er marginaleffekten den prosentvise endringen i sannsynligheten for å eie bolig, som følger av å motta startlån, gitt at alt annet holdes uendret (inntekt, familieforhold osv.). Det er dessuten slik at vi bruker de gjennomsnittlige marginaleffektene, dvs. marginaleffektene for gjennomsnittspersonen i utvalget. Startlån kan ventes å virke ulikt for personer med lav og høy inntekt osv. Vi beregner derfor effektene for gjennomsnittshusholdningen. Fra tabellen i vedlegg A.2, ser vi bl.a. at en gjennomsnittlig husholdning bor i en enebolig, blokk eller rekkehus, de har en primærbolig, mottar ikke sosialhjelp eller uførepensjon, og har ingen medlemmer som har innvandret til Norge. Videre har gjennomsnittshusholdningen i underkant av to voksne og ett barn, og de har en samlet yrkesinntekt tilsvarende femte desil av yrkesinntekten til alle observerte husholdninger med yrkesinntekt.

Vi finner at husholdninger som mottok startlån i 2010 har i gjennomsnitt 3,4 prosentpoeng (pp.) større sannsynlighet for å bo i en eid bolig i 2015, enn husholdninger *som ikke mottok startlån*, men som er sammenlignbare på de øvrige observerbare karakteristikkene. Økningen på 3,4 prosentpoeng må sees

i sammenheng med gjennomsnittet for utvalget som helhet. Rundt 83 pst. av de observerte husholdningene bor i en eid bolig i 2015. Mottak av startlån i 2010 tilsvarer dermed en økning på fire prosent i sannsynligheten for bolig eie sammenlignet med det observerbare gjennomsnittet. Vi viser til vedlegg A.3 for en omtale av de øvrige variablene.

Det er for en «gjennomsnittlig husholdning» at mottak av startlån gir en 3,4 prosentpoeng større sannsynlighet for å bo i en eid bolig. En grov sammenligning av gjennomsnittshusholdningen i regresjonsanalysen og startlånsmottakere i avsnitt 2.2.1 viser at en stor andel av startlånsmottakerne avviker fra gjennomsnittshusholdningen i at de ikke har en primærbolig (de leier) det året de mottar startlån, en stor andel mottar uførepensjon, har innvandret til Norge, og har forholdsvis lave inntekter.[15] Følgelig vil ikke funnene for gjennomsnittshusholdningen nødvendigvis være overførbare til en husholdning med karakteristikker mer tilsvarende den gjennomsnittlig startlånsmottaker. Vi venter for eksempel at mottak av startlån vil kunne gi større sannsynlighet for å bo i en eid bolig for en husholdning med lav vedvarende inntekt, alt annet likt, enn for en husholdning med høy inntekt, da en husholdning med høy inntekt vil kunne ha andre lånemuligheter. Videre arbeid på hvordan startlån virker inn på sannsynlighet for å bo i en eid bolig, kan med fordel se nærmere på hvorvidt man finner ulike sammenhenger avhengig av hvor husholdningen/individet befinner seg på inntektsskalaen.

2.8.2 Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av startlån i 2010

For å undersøke hvorvidt startlån også gjør at flere kan bo egnet, ser vi på sammenhengen mellom mottak av startlån og trangboddhet. Vi ser på sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt at husholdningen mottok startlån i 2010. Igjen skiller vi mellom hele utvalget av husholdninger som er observerbare i både 2010 og 2015, og kun de som har søkt på startlån. Resultatene er rapportert i tabellen i vedlegg A.4.

Vi finner at husholdninger som mottok startlån i 2010, har *større* sannsynlighet for å bo trangbodd enn husholdninger som ikke har mottatt startlån, med ett prosentpoeng. Dette er en relativt stor økning sammenlignet med gjennomsnittet for de observerte husholdningene (5 pst.).

Det at sannsynligheten for å bo trangbodd øker, må ses i sammenheng med innretningen av startlånet. Ifølge forskriften skal boligen være ”egnet for husstanden, nøktern og rimelig sammenliknet med prisnivået på stedet”. Vi spurte også kommunene om deres vurdering av dette funnet, og de bekreftet at det er rimelig: For å få råd til å kjøpe en bolig, må husholdningene ofte gå ned i boligstandard. Iblant setter kommunen foten ned, for eksempel hvis en stor familie ønsker å kjøpe en svært liten leilighet. For startlånet må altså målet om at *flere skal eie*, veies opp mot at *flere skal bo egnet*.

2.9 Sensitivitetsanalyser vedrørende definisjonen av vanskeligstilte

2.9.1 Definisjonen av vanskeligstilte

I evalueringen av de boligsosiale virkemidlene presenterte vi en ny operasjonalisert definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet, gjengitt i Tabell 2.3. Definisjonen utgjorde et viktig grunnlag for enkelte av

[15] Her må vi imidlertid ha i mente at karakteristikkene ved den gjennomsnittlige startlånsmottakeren i 2015 trolig har endret seg noe fra 2010, jf. innstramningen av startlånsforskriften i 2014.

våre konklusjoner om at det var behov for å stramme inn startlånsordningen, og det er interessant å se hva som skjer når enkelte komponenter i den endres. Vi gjør en tilsvarende eksersis for bostøtten.

Tabell 2.3: Klassifisering av vanskeligstilte

INKLUDERER (vanskeligstilte)	**Inntekt under EU60 (utenom bostøtte) + høy gjeldsbelastning**	**Inntekt under EU60 (utenom bostøtte) + trangbodd**	**Inntekt under EU60 (utenom bostøtte) + leier**
EKSKLUDERER	Husholdninger med brutto finansformue som overstiger lavinntektsgrensen for enslige		
(ikke vanskeligstilte)	Husholdninger hvor statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og		a) Husholdninger hvor statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt siste år og hvor alle medlemmer er mellom 18 og 30 år (eller har en primærbolig med markedsverdi >60% av medianen)
	a) Primærbolig med markedsverdi >60% av medianen		b) Husholdninger som bor i bofellesskap
	Og/eller		c) Husholdninger hvor alle medlemmer er 80 år og eldre
	b) Husholdninger hvor alle medlemmer er mellom 18 og 30 år		

Lavinntektsgrensen (EU60) er satt til 207 400 kroner per forbruksenhet i 2014. Studenthusholdninger er utelatt fra populasjonen av husholdninger. Gitt dette finner vi at 6,3 pst. av husholdningene er definert som vanskeligstilte. Merk at denne andelen er noe høyere enn det vi fant i evalueringsrapporten, da vi der ved en feiltakelse hadde brukt informasjon om inntekt og husholdningssammensetning fra to forskjellige årganger.

2.9.2 Definisjonen av vanskeligstilte og startlånsmottakere

Til sammen mottok 7 155 husholdninger startlån i 2015. Av disse har vi identifisert 7 024 husholdninger som vanskeligstilte eller ikke. Tabell 2.4 gir nøkkeltall om startlånsmottakere etter hvorvidt de er kategorisert som vanskeligstilte eller ikke, og hvorvidt de faller under lavinntektsgrensen (EU60) eller ikke.

Det er ønskelig å endre på enkelte av premissene som ligger til grunn for definisjonen av vanskeligstilte for å se hvordan det slår ut på antallet vanskeligstilte, og overlappet mellom antallet vanskeligstilte og mottakere av startlån.

Tabell 2.4: Overlapp mellom vanskeligstilte og startlånmottakere i 2015

	Vanskeligstilt, mottatt start-lån	Vanskeligstilte, IKKE mottatt startlån	Ikke vanskeligstilt	
			Inntekt under EU60	Inntekt over EU60
Antall	1 121	141 590	690	5 213
Boforhold (SSB)				
Leier	73 %	82 %	21 %	41 %
Bor trangbodd	26 %	18 %	8 %	18 %
Bor i kommunal bolig	12 %	12 %	5 %	6 %
Bor i bofellesskap	0 %	0,2%	3 %	1 %
Husholdningssammensetning (SSB)				
Enpersonshusholdning	26 %	40 %	24 %	27 %
Har barn	60 %	44 %	51 %	49 %
Inntektsforhold (SSB)				
Høy gjeldsbelastning	23 %	20 %	13 %	16 %
Mottar sosialhjelp	30 %	33 %	20 %	14 %
Mottar uføretrygd	38 %	16 %	34 %	32 %
Mottar arbeidsavklaringspenger	23 %	19 %	20 %	21 %
Kommunegruppe (SSB)				
1 (Oslo)	10 %	18 %	8 %	8 %
2	12 %	17 %	9 %	11 %
3	5 %	6 %	6 %	6 %
4	73 %	59 %	77 %	75 %
Mottatt tilskudd til etablering (HB)	32 %	0 %	19 %	15 %

Kilde: Husbanken, SSB, Vista Analyse (2017). Kommunegruppene er hentet fra bostøtteordningen. Kommunegruppe 1 omfatter Oslo, kommunegruppe 2 omfatter Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, kommunegruppe 3 omfatter Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes, kommune-gruppe 4 omfatter de øvrige kommunene.

Som vist i Tabell 2.3, har vi i den opprinnelige definisjonen først identifisert tre hovedgrupper, for deretter å ekskludere enkelte mindre grupper. Felles for de tre hovedgruppene er at de hviler på lavinntektsgrensen EU60. Husholdninger over denne inntektsgrensen blir aldri definert som vanskeligstilte på boligmarkedet med vår definisjon. Det er dermed naturlig å undersøke konsekvensene av å bruke en annen inntektsgrense. Vi gjør også sensitivitetsanalyser av enkelte andre forhold: For det første har vi skilt ut husholdninger med en primærbolig med markedsverdi over 60 pst. av medianen for landet som helhet. Dette er en relativt arbitrær grense og det er naturlig å vurdere denne. For det andre ser vi på antakelsene om at husholdninger som bor i bofellesskap eller som består utelukkende av personer over 80 år ikke klassifiserer som vanskeligstilte. Dette er også relativt grove antakelser, som det er naturlig å ta nærmere i øyesyn.

Lavinntektsgrensen EU60

Lavinntektsgrensen EU60 var på 207 400 kroner i 2014. Vi øker inntektsgrensen til nederste inntekts-kvintil for inntekt etter skatt per forbruksenhet, 250 000 kroner i 2014. Dette vil per definisjon inkludere

flere husholdninger i kategorien vanskeligstilte. Med denne inntektsgrensen øker andelen vanskeligstilte fra 6,3 til 8,8 pst., tilsvarende rundt 57 000 flere husholdninger.

Tabell 2.5: Alternativ inntektsgrense i definisjon av vanskeligstilte

Definisjon	Andel av alle husholdninger
Opprinnelig definisjon, lavinntektsgrense EU60	6,3 %
Ny definisjon, nederste inntektskvintil	8,8 %

Kilde: SSBs registerdata

Primærbolig med markedsverdi over 60 pst. av medianen

I den opprinnelige definisjonen brukte vi inntektsdata fra 2014 til å identifisere medianverdien av markedsverdien på primærbolig, det ga en nasjonal median på 2 089 500 kroner. Vi tok deretter 60 pst. av denne, det tilsvarte 1 235 700 kroner.

Vi ser her i stedet på en kommunalt bestemt median, som dermed tar høyde for forskjeller i den beregnede markedsverdien på tvers av mindre geografiske områder. Den kommunale medianen for markedsverdien på primærbolig varierer mellom 747 128 kroner (Leka i Nord-Trøndelag) og 3 507 420 kroner (Bærum i Akershus). For en rekke kommuner gir en kommunalt bestemt median altså en lavere grense enn det den nasjonale medianen. Følgelig vil bruk av en slik median føre til at man både inkluderer og ekskluderer husholdninger i definisjonen av vanskeligstilte, på bakgrunn av markedsverdien av primærboligen. Vi får generelt en økning i byer og tettbygde strøk, f.eks. i Oslo, Bergen og Trondheim, mens det er en nedgang i antall vanskeligstilte i de mindre befolkede kommunene (f.eks. Hadsel og Verdal), men også i mer befolkede kommuner (f.eks. Skien og Sarpsborg). Samlet sett er det 80 færre husholdninger som blir definert som vanskeligstilt, og den totale andelen av befolkningen som er definert som vanskeligstilte forblir uendret, på 6,3 pst.

At en kommunalt bestemt median ikke gir større utslag på antall vanskeligstilte skyldes trolig nevnte forskjeller i boligpriser og at boligverdien brukes sammen med andre kriterier (husholdningen må være trangbodd, ha høy gjeldsbelastning og/eller leie, i tillegg til at statlige overføringer må utgjør mindre enn 50 pst. av husholdningens samlede inntekter før skatt).

Det er ikke opplagt at en kommunalt bestemt median er et bedre alternativ enn en nasjonal median. Det lokale boligmarkedet strekker seg gjerne over flere kommuner, og en kommunalt bestemt median kan dermed være en snever tilnærming. I evalueringsrapporten undersøkte vi betydningen av en fylkesbestemt median og fant også her at dette ga lite utslag på antallet vanskeligstilte.[16]

Andre kriterier

I tabellen under har vi enkeltvis inkludert ulike grupper, hvorav alle har inntekt under lavinntektsgrensen. Dersom vi inkluderer husholdninger som leier og bor i bofellesskap øker antallet vanskeligstilte med rundt 8 150 personer, tilsvarende 0,4 pst. av alle husholdninger i befolkningen. Merk at dette er etter at vi har hensyntatt de øvrige kriteriene. Det er altså et større antall husholdninger som har inntekt under lavinntektsgrense, leier og bor i bofellesskap (22 043 husholdninger), men en større andel av disse utelates på bakgrunn av andre kriterier. Eksempelvis har 19 pst. en brutto finansformue som overstiger lavinntektsgrensen for enslige, 44 pst. er husholdninger bestående utelukkende av personer i alderen

[16] Eksempelvis medførte det at 480 og 104 flere husholdninger inkluderes i henholdsvis Oslo og Akershus, og 93 og 89 færre husholdninger regnes med i henholdsvis Telemark og Hedmark.

18-30 år der statlig overføringer utgjør mindre enn halvparten av samlet inntekt, mens 12 pst. består utelukkende av personer som er 80 år eller eldre.

Dersom vi i stedet inkluderer husholdninger som leier og hvor alle medlemmer er 80 år eller eldre, så øker antallet vanskeligstilte med 6 901 husholdninger. Igjen er det faktiske antallet høyere (10 846), men de siles ut på bakgrunn av de øvrige kriteriene.

Tabell 2.6: Enkeltvis inkludering i definisjonen av vanskeligstilte

	Andre kriterier hensyntatt	
	Antall	Andel av alle husholdninger
Husholdninger som leier og bor i bofellesskap	8 150	0,4 %
Husholdninger som leier og hvor alle medlemmer er 80 år eller eldre	6 901	0,3 %

Kilde: Vista Analyse, SSB

Overlapp mellom vanskeligstilte og mottak av startlån

Med den opprinnelige definisjonen fant vi at 16,0 pst. av startlånsmottakerne er definert som vanskeligstilte. Dersom vi hever inntektsgrensen fra lavinntektsgrensen EU60 til nederste inntektskvintil finner vi at 28 pst. av startlånsmottakerne blir definert som vanskeligstilte. Dette tyder på at mange mottakere ligger rett over lavinntektsgrensen, og dermed har lav inntekt etter skatt per forbruksenhet, til tross for at de ikke ble definert som vanskeligstilt i den opprinnelig definisjon. Videre tyder det på at hvilken inntektsgrense vi opererer med kan få store konsekvenser for konklusjonene om hvorvidt startlånet er et effektivt og relevant virkemiddel eller ikke.

Avsnitt 2.2.1 viste at SSBs data nok overestimerer andelen mottakere med høye inntekter noe, trolig fordi de ikke fanger opp oppsplittinger av husholdninger og dermed omfatter inntekter fra andre personer enn de som faktisk skal bo sammen med startlånsmottakeren. Husbankens inntektsdata ville antakelig gitt en noe høyere andel startlånsmottakere som blir definert som vanskeligstilte.

Dersom vi benytter en kommunalt bestemt median i stedet for en nasjonalt bestemt median, så vi at antallet vanskeligstilte *reduseres*. Her ser vi at det også gir en liten nedgang i andelen startlånsmottakere som er definert som vanskeligstilt.

Tabell 2.7: Overlapp mellom startlånsmottakere i 2015 og definisjonen av vanskeligstilte

	Andre kriterier hensyntatt	
	Antall	Andel av startlåns-mottakere
Opprinnelig definisjon	1 121	16,0 %
Ny definisjon med nederste inntektskvintil som inntektsgrense	818	28,0 %
Ny definisjon med kommunalt bestemt median	-6	15,9 %
Opprinnelig definisjon + husholdninger som leier og bor i bofellesskap	2	16,0 %
Opprinnelig definisjon + husholdninger som leier og hvor alle medlemmer er 80 år og eldre	19	16,2 %

Kilde: Vista Analyse, SSB

Dersom vi legger til husholdninger som leier og bor i bofellesskap, mens vi tar hensyn til andre kriterier, endres ikke andelen som er definert som vanskeligstilte. Videre ser vi kun en liten økning dersom vi tar inn husholdninger som leier og hvor alle medlemmer er 80 år. Disse to kriteriene ser med andre ord ut til å være lite for konklusjonene knyttet til startlån.

2.9.3 Definisjonen av vanskeligstilte og bostøttemottakere

Vi er interessert i hvordan endringer i definisjon av vanskeligstilte påvirker overlapp mellom vanskeligstilte og mottakere av bostøtte i 2015. Med den opprinnelige definisjonen fant vi at 47,6 pst. av bostøttemottakerne er definert som vanskeligstilte. Dersom vi legger til husholdninger som leier og bor i bofellesskap eller husholdninger hvor alle medlemmer er 80 år eller elder, mens vi tar hensyn til andre kriterier, øker andelen vanskeligstilte med rundt 2 pst. Vi finner en marginal nedgang i overlapp dersom vi benytter en kommunalt bestemt median i stedet for nasjonal bestemt median. Det har større betydning å øke inntektsgrensen.

Tabell 2.8: Overlapp mellom bostøttemottakere i 2015 og definisjonen av vanskeligstilte

	Andre kriterier hensyntatt	
	Antall	Andel av bostøttemottakere
Opprinnelig definisjon	59 647	47,6 %
Ny definisjon med nederste inntektskvintil som inntektsgrense	11 423	56,7 %
Ny definisjon med kommunalt bestemt median	-4	47,6 %
Opprinnelig definisjon + husholdninger som leier og bor i bofellesskap	2 444	49,6 %
Opprinnelig definisjon + husholdninger som leier og hvor alle medlemmer er 80 år og eldre	2 641	49,7 %

Kilde: Vista Analyse, SSB

3 Bostøtte

3.1 Innledning

Formålet med den statlige bostøtten er å sikre personer med lav inntekt og høye boutgifter en egnet bolig, jf. bostøtteloven.[17] Bostøtten er en rettighetsbasert ordning: Alle som oppfyller vilkårene, har rett til bostøtte. Vilkårene for rett til bostøtte er knyttet både til husholdningstype, boligstandard, boutgifter og husholdningens inntekt og formue. Bostøtten beregnes som en prosentandel av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel som fastsettes ut fra husholdningens inntekt, jf. forskriften.[18]

Det er behov for mer kunnskap om hvem som mottar bostøtte. Det er også behov for å vite mer om de som ikke søker om bostøtte selv om de har rett til den, jf. at vi i Vista Analyse (2017) fant at dette kunne være et problem. I tillegg diskuterer vi den geografiske differensieringen av ordningen, som forsøker å korrigere for systematiske forskjeller i boutgifter mellom kommunene. Registerdata fra Husbanken og SSB utgjør den viktigste informasjonskilden i kapitlet, sammen med intervjuer med et utvalg kommuner.

Bostøtteordningen har vært innrettet mot om lag samme mottakergrupper siden ordningen ble utvidet i 2009. Hvilke inntekter som benyttes i beregningen av bostøtten, har imidlertid endret seg ved flere anledninger, og satser er blitt justert. Bl.a. ble nettoformuen til mottakerne vektlagt sterkere fra og med 2015. Fra og med 2017 beregnes bostøtten ikke lenger ut fra inntekten i siste tilgjengelige skatteoppgjør, men fra månedlig inntekt hentet inn fra Skatteetaten.

Vi innleder kapitlet med en overordnet beskrivelse av enkelte sider ved regelverket, og de registerdataene vi bruker fra Husbanken og SSB. Dernest bruker vi registerdataene til å beskrive noen kjennetegn ved bostøttemottakerne, sammenlikner bostøttehusholdningene med befolkningen for øvrig og ser nærmere på enkelte grupper av mottakere, herunder gruppen «husstander uten trygdeytelser». Vi tar for oss bostøttemottakerne i 2015, da dette er siste året vi har inntektsstatistikk fra SSB og vi ønsker å belyse mottakernes økonomiske situasjon på tidspunktet de mottok støtten. Derfor omtaler vi hovedsakelig regelverket og satsene som gjaldt i 2015.

Videre forsøker vi å identifisere og beskrive de støtteberettigede som ikke søker bostøtte, basert på SSBs inntektsstatistikk og intervjuer med kommunene. Begrensinger i data innebærer nødvendigvis at resultatene av en slik analyse må anses som grove anslag. Begrensningene er bl.a. knyttet til at opplysningene er på årsnivå og at definisjonen av husholdning i bostøtteordningen ikke nødvendigvis sammenfaller med husholdningsinformasjonen i registerdataene.

Til slutt tar vi for oss den geografiske differensieringen i bostøtteordningen. Vi benytter registerdataene til å se om deler av landet har en større andel bostøttemottakere, men bidrar også med generelle betraktninger om hvorfor proporsjonalitet ikke er å forvente og hvorfor det er ønskelig med geografisk differensiering som hensyntar at boutgiftene er høyere i noen kommuner enn i andre.

[17] Lov om bostøtte: LOV-2012-08-24-64

[18] Forskrift om bostøtte: FOR-2012-11-29-1283.

Tekstboks 3.1: Hvem har rett på bostøtte?

Krav 1: Inntekt under inntektsgrensen og meldeplikt ved inntektsøkning.

For å ha krav på bostøtte må for det første husstandens samlede inntekt være lavere enn den øvre inntektsgrensen i ordningen. Inntektsgrensen avhenger av både bostedskommune og antall personer i husholdningen. Inntektsgrensen øker med om lag 30 000 kroner for hver ekstra person i husholdningen, inntil 5 personer. Videre er inntektsgrensen for unge uføre om lag 30 000 høyere enn for andre husstander.

Landet er delt inn i fire kommunegrupper, for å hensynta at boutgiftene er høyere i noen kommuner. Kommunegruppe 1 omfatter Oslo, sone 2 omfatter Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, sone 3 omfatter Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes og sone 4 omfatter de øvrige kommunene. Inntektsgrensen er om lag 20 000 kroner høyere i Oslo (sone 1), 15 000 kroner høyere i sone 2 og 10 000 kroner i året høyere i sone 3, sammenliknet med sone 4.

Tabellen under viser øvre inntektsgrense i hver sone og etter antallet i husholdningen.

Øvre inntektsgrense per år (2015)

Antall i husstanden	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4
1 person	219 603	212 277	207 000	196 000
2 personer	247 500	240 153	234 385	223 300
3 personer	277 200	268 800	262 832	250 800
4 personer	306 800	299 000	292 500	279 500
5 eller flere personer	338 313	329 000	323 400	309 400

Kilde: Husbanken

I 2015 ble det største beløpet av personinntekt og alminnelig inntekt, tillagt minstefradraget fra siste skattelikning, lagt til grunn i bostøttesøknaden. I tillegg medregnes ev. skattefrie utleieinntekter. Videre plusses det på et formuetillegg dersom nettoformuen overstiger fribeløpet. I 2015 var fribeløpet 250 000 kroner for leietakere, mens de som eier boligen sin kan trekke fra likningsverdien til boligen opp til en grense på 525 000 kroner. Satsen for beregning av formuetillegg ble økt fra 16 til 65 pst. fra og med januar 2015. I 2015 inngikk også barns inntekt og formue i husholdningsinntekten.

Inntektsgrunnlaget var til og med 2016 som hovedregel siste tilgjengelige skatteoppgjør. For husholdninger som har opplevd et inntektsfall på minst 10 pst. siden forrige tilgjengelige skatteoppgjør, kunne imidlertid et anslag på inneværende års inntekt benyttes. Uansett inntektsgrunnlag pliktet bostøttemottakeren å melde fra dersom innværende års inntekt ville passere meldepliktsgrensen, som var 50 000 kroner over øvre inntektsgrense.

Alle saker blir kontrollert når nye opplysninger om siste avsluttede skatteår er tilgjengelig. Bostøtten skal som hovedregel kreves tilbake for hele året dersom mottakeren har hatt en inntekt på mer enn 50 000 kroner over øvre inntektsgrense, og har mottatt mer enn 10 000 kroner i bostøtte i løpet av året. Det fremgår imidlertid av Husbankens veileder[19] at de som utgangspunkt ikke vil kreve tilbakebetalt bostøtte for måneder inntekten har vært under meldepliktig grense. Fra og med 2017 vil det ikke lenger oppstå krav om tilbakebetaling på grunn av for høy årsinntekt, siden bostøtten nå beregnes basert på månedsinntekt, ikke årsinntekt.

[19] Veileder HB 9.B.14 November 2017. https://nedlasting.husbanken.no/Filer/9b14.pdf

Krav 2: Høye nok boutgifter i forhold til inntekten.

I tillegg til inntektskravet[20] må søkeren ha høye nok boutgifter i forhold til husholdningsinntekten for å ha rett på bostøtte. Det skyldes at mottakeren selv skal dekke deler av boutgiftene og denne egenandelen øker med inntekten. En husholdning med inntekt like under den øvre inntektsgrensen må ha boutgifter minst på nivå med øvre boutgiftsgrense for å få bostøtte. Da vil støtten bli om lag 300 kroner per måned, som er satt som minstegrense i ordningen. Dersom søkeren ikke har inntekt, må boutgiftene være på minst 2 000 kroner, siden minste egenandel er satt til 1 575 kroner i måneden. Vi kommer nærmere tilbake til sammenhengen mellom egenandel og boutgifter i tekstboksen om hvordan bostøtten beregnes.

Tabellen under viser satsene for øvre boutgiftsgrense i 2015. Tilsvarende som for inntektsgrensen avhenger boutgiftsgrensen av bostedskommune og antall husholdningsmedlemmer.

Øvre boutgiftsgrense per måned (2015)

Antall i husstanden	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4
1 person	7 066	6 483	6 066	5 233
2 personer	7 558	6 975	6 558	5 725
3 personer	8 050	7 466	7 050	6 216
4 personer	8 541	7 958	7 541	6 708
5 eller flere personer	9 033	8 450	8 033	7 200

Kilde: Husbanken

Krav 3: Folkeregistrert søker og egnet bosted.

I følge bostøtteloven må søkeren være lovlig bosatt i Norge og registrert i folkeregisteret. Videre må søkeren i utgangspunktet være over 18 år, men også personer under 18 år som har egne barn som bor i husstanden, kan ha rett på bostøtte. Studenter, personer i førstegangstjeneste eller beboere i en institusjon der det kan bli krevd vederlag for oppholdet på grunnlag av inntekt, har i utgangspunktet ikke rett på bostøtte. Det har heller ikke de som bor sammen med studenter eller personer i førstegangstjeneste. Imidlertid er det unntak for foreldre som bor sammen med egne barn som er studenter og for studenter med barn. Både de som faktisk bor i boligen og de som ifølge folkeregisteret er bosatte på adressen per 1. i måneden, skal medregnes i husstanden.

Søkeren må bo fast i boligen og ha ansvaret for boutgiftene. Kun én person i husstanden kan motta bostøtte samtidig. Unntaksvis kan personer i bokollektiv ha rett på bostøtte. Kommunen må da gjøre en skjønnsmessig vurdering av om at det er et reelt bokollektiv og ikke personer som tilhører én husstand.

Videre stilles det noen krav til boligen for å sikre at bostøtte ikke blir gitt til boliger som framstår som lite egnet eller boliger som er direkte farlige å bo i. Bl.a. skal boligen ha en egen inngang, eget bad og toalett og rom for hvile og matlaging.

[20] Inntektsgrensen følger egentlig av boutgiftsgrensen og egenandelsformelen og er slik sett ikke et separat krav. Inntektsgrensen er den inntekten som gjør at egenandelen kommer så nær boutgiftsgrensen at bostøttebeløpet (dekningsandelen av differansen) blir mindre enn minstebeløpet for utbetaling.

Tekstboks 3.2: Hvordan beregnes bostøtten?

Bostøtten utbetales månedlig og beregnes som en prosentandel av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel som fastsettes ut fra husholdningens inntekt. I 2015 var dekningsgraden 76,8 pst. for beboere i kommunale boliger og 71,9 pst. for beboere i private boliger. Fra 2016 ble satsene harmonisert, og satt lik 73,7 pst. for alle, uavhengig av om mottakeren bor i kommunal bolig.

Bostøtte = (godkjente boutgifter – egenandel)*0,719

Godkjente boutgifter tilsvarer omtrent faktiske boutgifter opp til den øvre boutgiftsgrensen. Hvis boutgiftene er over øvre grense, er det øvre boutgiftsgrense som benyttes i beregningen. Det gis altså ikke bostøtte for utgifter over øvre boutgiftsgrense.

Egenandelen var i 2015 minimum 1 575 kroner i måneden, som tilsvarer 18 900 kroner i året. En vektet husholdningsinntekt (etter antall husstandsmedlemmer) benyttes i beregning av egenandelen. Hvis det er to i husholdningen deles husholdningens samlede inntekt på 1,1 (= 1 + 0,1). Er det tre personer, øker vekten med ytterligere 0,1 slik at inntekten deles på 1,2 osv.

Vektet inntekt = husholdningsinntekt/(1 + 0,1 + 0,1 + 0,1 …).

Alle med vektet husholdningsinntekt over 90 000 kroner vil ha en høyere egenandel enn minimumsnivået, ved at 17 pst. av inntekten over 90 000 kroner plusses på egenandelen (linje 1 formelen under). Hvis den vektede inntekten overstiger 161 000 kroner øker egenandelen progressivt, ved at antall tusen kroner i differanse mellom den vektede husholdningsinntekten og 161 000 avgjør satsen for det progressive leddet (linje 2 i formelen under). Formelen for egenandelen blir som følger:

Egenandel =

(1) minste egenandel + (vektet inntekt over 90 000)*0,17

(2) + vektet inntekt*(antall tusen kroner vektet inntekt overstiger 161 000)*0,003

Denne såkalte «egenandelen» er ikke det samme som mottakerens andel av boutgiftene. I tillegg må mottakeren dekke de resterende 29,1 prosentene av differansen mellom de godkjente boutgiftene og egenandelen, samt ev. boutgifter utover de godkjente boutgiftene dersom utgiftene overstiger boutgiftsgrensen.

Tekstboks 3.3: Registerdataene fra Husbanken og SSB

Fra Husbanken har vi registerdata om bostøttesøknader på månedsnivå for perioden 2009-2016. Vi har fokusert på årene 2014-2015 i denne rapporten. Registrene inneholder informasjon om innvilget bostøttebeløp eller ev. avslagsgrunn, samt detaljert informasjon om søkerne, inkludert bosituasjon, boutgifter, husholdningssammensetning og inntektsforhold for husholdningen som helhet.

Fra SSB har vi bestilt registerdata på individ- og husholdningsnivå for hele populasjonen av individer over 18 år for årene 2009-2015. Vi har først og fremst benyttet inntektsstatistikk og opplysninger om familie- og husholdningssammensetting for 2015 i denne rapporten. I motsetning til Husbankens data er registerdataene fra SSB på årsnivå. Familie- og husholdningssammensetning er basert på situasjonen per 1. januar 2015, mens inntektsopplysningene er summen av inntektsstrømmer ved åres slutt.

Husbankens data kobles med individdata fra SSB ved hjelp av søkerens personnummer. I deler av rapporten har vi kun benyttet inntektsopplysninger om søkeren personlig, mens vi i andre tilfeller har aggregert dataene opp til husholdningsnivå. Det skyldes delvis at vi for enkelte bostøttemottakere i 2015 ikke har opplysninger om hvem mottakeren deler husstand med i registerdataene fra SSB.

En annen årsak til at vi i deler av rapporten velger å benytte personinntekt er at informasjonen fra SSBs registerdata om hvem som tilhører samme husholdning i en del tilfeller ikke stemmer med den potensielle bostøttemottakerens situasjon på søknadstidspunktet. Det skyldes delvis at registerdataene er på årsnivå, som innebærer at endringer i husholdningssammensetningen siden telletidspunktet 1. januar ikke fanges opp. Men det kan også skyldes «feil» i husholdningsløpenummerne i SSBs data, på den måten at de ikke samsvarer med definisjonen av husholdning i forbindelse med en bostøttesøknad.

Vi finner at husholdningsløpenummeret vi benytter til å identifisere hvilke personer som tilhører samme husholdning av og til plasserer flere bostøttemottakere i samme husholdning, noe som ikke er tillatt ifølge bostøtteloven. I bostøttesøknadene bes søkeren selv opplyse om sine husstandsmedlemmer fordi Husbanken opplever at folkeregisterets opplysninger av og til favner mer enn én husstand, eksempelvis i forbindelse med boligblokker der leilighetene ikke er seksjonert.

Ved å gjøre deler av studien basert på søkerens personlige inntekt, har vi kontroll på at inntektsopplysningene vi da benytter ikke er summen av mange husstander som egentlig burde vurderes separat.

I Husbankens register er bostøtten oppført etter vedtaksmåned, mens støtten utbetales måneden etter den måneden vedtaket gjelder for. Følgelig er det ikke 100 pst. samsvar mellom SSBs og Husbankens register med tanke på hvem som mottok bostøtte i løpet av 2015. Bostøtten registrert i Husbankens register for desember 2014, er med i SSBs inntektsstatistikk for 2015. Tilsvarende er bostøtten for desember 2015 ikke med i inntektsstatistikken for inneværende år 2015. Videre mangler vi inntektsopplysninger for 2015 for enkelte av personene i Husbankens register som fikk innvilget bostøtte i løpet av 2015.

Hovedsakelig har vi definert bostøttemottakere i 2015 ut ifra Husbankens definisjon, dvs. de som fikk *vedtak om* bostøtte i 2015. Tilsvarende er «bostøttemottakere januar 2015» de som fikk innvilget bostøtte i januar, men fikk støtten utbetalt i februar. I de delene av rapporten der vi studerer hele befolkningen, har vi imidlertid basert oss på inntektsstatistikken fra SSB. Bostøttehusholdningene blir da de som fikk *utbetalt* bostøtte i løpet av 2015.

3.2 Kjennetegn ved bostøttemottakerne

Basert på Husbankens registerdata har vi laget en oversikt over kjennetegn ved bostøttemottakerne som gruppe. Tabell 3.1 baserer seg på de om lag 107 000 husstandene som fikk innvilget bostøtte januar 2015. Vi ser at gruppen hovedsakelig består av enslige uten barn. En firedel av husholdningene er barnefamilier. Gjennomsnittsalderen til mottakerne er 45 år og 60 pst. er mellom 30 og 65 år. 16 pst. av mottakerne er over 65 år, som stemmer godt med at 15 pst. er plassert i kategorien «eldre» i Husbankens variabel «brukergruppe trygd». Nesten 30 pst. av mottakerne er uføre og over 20 pst. er «husstander med midlertidige ytelser». Den største brukergruppen er likefult «husstander uten trygdeytelser», som favner over en tredel av bostøttehusholdningene. Vi vil gå nærmere inn på hvem denne gruppen består av senere i kapittelet.

Tabell 3.1: Kjennetegn ved bostøttemottakere[21]

Kategori	Januar 2015
Antall bostøttemottakere	107 000
Husstandssammensetning	
Enslige	72 %
Flere voksne	4 %
Enslige med barn	17 %
Flere voksne med barn	8 %
Antall i husholdningen (snitt)	1,6 pers.
Alder	
- Gjennomsnitt	45 år
- Andel under 30 år	24 %
- Andel over 65 år	16 %
Brukergruppe Trygd	
Unge uføre	13 %
Uføre for øvrig	15 %
Eldre	15 %
Husstander med midlertidige trygdeytelser	22 %
Husstander uten trygdeytelser	35 %
Inntekt og formue	
Husholdningsinntekt (inkl. formuetillegg)	137 000 kr
Inntektstillegg (pga. formue)	
- Andel	2 %
- Gjennomsnitt	37 000 kr
Nettoformue	
- Andel med positiv nettoformue	51 %
- Gjennomsnitt	67 000 kr
Likningsverdi	
- Andel	15 %

[21] Tall er avrundet til nærmeste tusen. Der gjennomsnitt oppgis er dette kun snittet av observasjonene forskjellig fra null. Det gjelder hhv inntektstillegg, nettoformue, likningsverdi.

- Gjennomsnitt	466 000 kr
Andel med skattefri utleieinntekter	0,1 %
Boforhold	
Leier	84 %
Bor i kommunal bolig	38 %
Boutgifter	
- Gjennomsnitt (per måned)	7 000 kr
- Andel med boutgifter over boutgiftsgrensen	69 %
Bostøtte	
Støttebeløp	
- Gjennomsnitt (per måned)	2 200 kr
- Gjennomsnitt (per år)	22 900 kr
Antall måneder støtte ila 2015	
- Gjennomsnitt	10 mnd.
- Andel med 12 måneder	68 %
- Andel med minst 6 måneder	93 %
Antall år støtte	
- Andel med støtte hver måned siden 1.1.2009	15 %
- Andel med støtte hvert år siden 2009	40 %
Avslag (basert på søkerne hele 2015)	
- Andel avslag av totalt antall søknader	6 %
- Andel begrunnet for høy inntekt eller for lave boutgifter	66 %
- Andel begrunnet feil ift. folkeregisteret eller manglende opplysninger	29 %
Kommunegruppe	
1 (Oslo)	17 %
2 (Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum)	15 %
3 (Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola, Sandnes)	7 %
4 (de øvrige kommunene)	62 %

Kilde: Husbanken 2015

Det fremgår av tabellen at bostøttemottakerne januar 2015 i gjennomsnitt hadde en husholdningsinntekt på 137 000 kroner. Omtrent halvparten hadde netto formue og 15 pst. eide egen bolig. Likevel hadde kun 2 pst. høy nok formue til at et tillegg ble lagt til inntekten i beregningen av bostøtten. De aller fleste bostøttemottakerne er leietakere, og i 2015 bodde nesten 40 pst. i kommunal bolig. Svært få er oppført med skattefrie utleieinntekter.

Vi ser at over to tredeler av de som mottok bostøtte hadde boutgifter som oversteg boutgiftsgrensen. Det betyr at de hadde høyere boutgifter enn grensen som er satt for hvor høye utgifter man kan få støtte for. Følgelig må de selv betalte 100 pst. av utgiftene over boutgiftsgrensen.

Gjennomsnittlig bostøtte blant bostøttemottakerne januar 2015 var 2 200 kroner i januar og 22 900 kroner totalt i løpet av 2015. Over to tredeler mottok bostøtte hver måned gjennom 2015. Kun 7 pst. mottok mindre enn 6 måneder bostøtte i 2015. 40 pst. hadde mottatt bostøtte hvert år siden 2009 og 15 pst. hadde mottatt bostøtte sammenhengende siden januar 2009, altså hver måned i minst 6 år.

Basert på samtlige søknader i løpet av 2015 er avslagsprosenten på 6 pst. Den vanligste begrunnelsen er at inntekten er for høy i forhold til boutgiftene eller at anslått inntekt er for høy. Men nesten over en firedel av avslagene skyldes at husstandsmedlemmene som oppgis i søknaden ikke stemmer med folkeregisteret. Dette kan bl.a. skje dersom mottakeren glemmer å melde inn at noen har flyttet inn eller ut av husstanden. I utgangspunktet trenger mottakeren bare å søke bostøtte første måneden og deretter kun melde inn i de tilfellene der opplysninger må oppdateres.

Fordelingen av bostøttemottakere i de fire kommunegruppene samsvarer ganske godt med befolkningsstørrelsen i hver sone, men Oslo er overrepresentert. Vi vil ta opp igjen denne tråden i det siste avsnittet, om den geografiske differensieringen i ordningen.

3.3 Bostøttemottakerne sammenliknet med befolkningen for øvrig

For å få en bedre forståelse av hvem bostøttemottakerne er, er det nyttig å sammenlikne gruppen med befolkningen for øvrig. Først da kan man se på hvilken måte gruppen skiller seg ut. For å kunne si noe om hele befolkningen har vi basert oss på registerdata fra SSB og aggregert opplysningene opp til husholdningsnivå. I Tabell 3.2 er det oppstilt opplysninger om boforhold, husholdningssammensetning, inntekt og formue, slik at bostøttehusholdningene og befolkningen for øvrig kan sammenliknes.

Det er langt mer vanlig å eie egen bolig i befolkningen for øvrig (nesten fire av fem) enn blant bostøttehusholdningene (en tredel). Det er videre en større andel av bostøttemottakere som defineres som trangbodde, og flere bor alene. Under inntektsforhold i tabellen ser vi at andelen med høy gjeldsbelastning er lavere enn i befolkningen for øvrig, noe som antakelig henger sammen med at færre eier bolig.

Nesten halvparten av bostøttehusholdningene mottar sosialhjelp, mot kun 2 pst. i den øvrige befolkningen. I gjennomsnitt mottok bostøttemottakerne 30 000 kroner i sosialhjelp i 2015, mot 700 kroner i snitt i sosialhjelp for hele den øvrige befolkningen og selvsagt ingen bostøtte. Andelen uføre er høyere blant bostøttemottakerne enn befolkningen for øvrig. I befolkningen for øvrig hadde nesten fire av fem husholdninger yrkesinntekt i løpet av 2015, mens dette var tilfellet for under halvparten av bostøttemottakerne.

Under husstandens inntekt og formue har vi satt opp opplysninger som inngår i beregninger av ev. bostøtte. Mens befolkningen for øvrig i gjennomsnitt har en nettoformue (formue fratrukket gjeld) på i underkant av 2,5 mill. kroner, har bostøttehusholdningene i snitt under 300 000 kroner i nettoformue. Inntektstillegg pga. formue skal synliggjøre hvordan nettoformuen hensyntas i beregningen av husholdningsinntekt i bostøtteordningen, jf. tekstboksen om inntektsgrensen. Bostøttehusholdningene har i snitt ett formuetillegg på om lag 170 000 kroner. For befolkningen for øvrig vil formuetillegget i snitt være om lag 1,4 mill. kroner. For mange vil altså formuetillegget alene langt overstige inntektsgrensen.

Det som i tabellen omtales som «inntekt» er summen av husholdningsmedlemmenes yrkesinntekt, kapitalinntekt og skattepliktige overføringer. Dette inkluderer altså ikke skattefri overføringer som sosialhjelp, bostøtte, studiestipend, barnetrygd, kontantstøtte, engangsstønad, grunn- og hjelpestønad mv. Siden bostøtteordningen er behovsprøvd, med en streng inntektsgrense som favner under 10 pst. av husholdningene, er det naturlig at inntektsforskjellen mellom de to gruppene er markant. Bostøttehusholdningene i 2015 hadde i gjennomsnitt en inntekt på under 300 000 kroner, mens snittet for befolkningen for øvrig var om lag 800 000 kroner.

Tabell 3.2: Kjennetegn ved bostøttehusholdninger og øvrig befolkning i 2015[22]

Kategori	Bostøttehusholdninger	Øvrig befolkning
Antall	133 000	2 204 000
Boforhold		
Eier	33 %	78 %
Bor trangbodd	14 %	6 %
Husholdningssammensetning		
Enpersonhusholdning	55 %	37 %
Inntektsforhold		
Høy gjeldsbelastning	12 %	17 %
Mottar sosialhjelp	46 %	2 %
Mottar uføretrygd	29 %	12 %
Mottar yrkesinntekt	46 %	79 %
Husholdningens inntekt og formue		
Nettoformue	280 000	2 467 000
Inntektstillegg pga formue	167 000	1 415 000
Inntekt, før formue	279 000	808 000
Husholdningsinntekt (snitt)	446 000	2 245 000
Husholdningsinntekt (p50)	237 000	1 363 000
Sosialhjelp	30 000	1 000
Bostøtte	22 000	-
Kommunegruppe		
Sone 1	16,2 %	13,9 %
Sone 2	14,6 %	16,0 %
Sone 3	6,7 %	7,2 %
Sone 4	62,5 %	62,9 %

Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

«Husholdningsinntekten» skal tilsvare inntekten som bostøttesøknaden baseres på og er summen av inntekten og det ev. formuetillegget. Det er denne inntektsvariabelen vi har benyttet i analysen i forsøk på å identifisere de støtteberettigede husholdningene. I tabellen har vi oppgitt både gjennomsnittet og medianinntekten. Både om man benytter husholdningsinntekten i snitt og median er verdien om lag fem ganger høyere for befolkningen for øvrig enn for gruppen av bostøttemottakere. Det er svært høye formuer blant mange i befolkningen, og ingen av bostøttemottakerne, som virkelig fører til den store differansen.

Litt overraskende ser vi at gjennomsnittlig husholdningsinntekt blant bostøttemottakerne faktisk er 70 000 kroner over den høyeste inntektsgrensen i hele bostøtteordningen, nemlig øvre inntektsgrense for unge uføre i Oslo med 5 eller flere husstandsmedlemmer (375 200 kroner i 2015). Dette illustrerer antakelig usikkerheten i datasettet og begrensingene som ligger i å benytte årsinntekt. Viser til vedlegg B for mer informasjon om utfordringer med identifikasjonen av husstander med inntekt under inntektsgrensen i bostøtteordningen.

[22] Tall er avrundet til nærmeste tusen. I beregningen av inntektstillegget har vi lagt til grunn at alle som eier bolig får fullt fradrag på 525 000 kroner, uavhengig av likningsverdien til boligen. Dette medfører at vi i noen tilfeller undervurderer husholdningsinntekten blant husholdningene som eier sin egen bolig.

Til sist i tabellen ser vi hvordan gruppen av bostøttehusholdninger fordeler seg på de fire kommunegruppene. Selv om kun 14 pst. av husholdningene bodde i Oslo i 2015, ifølge våre funn, bodde 16 pst. av bostøttehusholdningene i Oslo. Vi ser altså at Oslo er overrepresentert blant bostøttemottakerne. I sone 2 ser det ut til å være en noe mindre andel bostøttemottakere enn det som er proporsjonalt med befolkningsantallet. Igjen viser vi til siste avsnitt i dette kapittelet om bostøtte for nærmere drøfting av den geografiske differensieringen som ligger i bostøtteordningen.

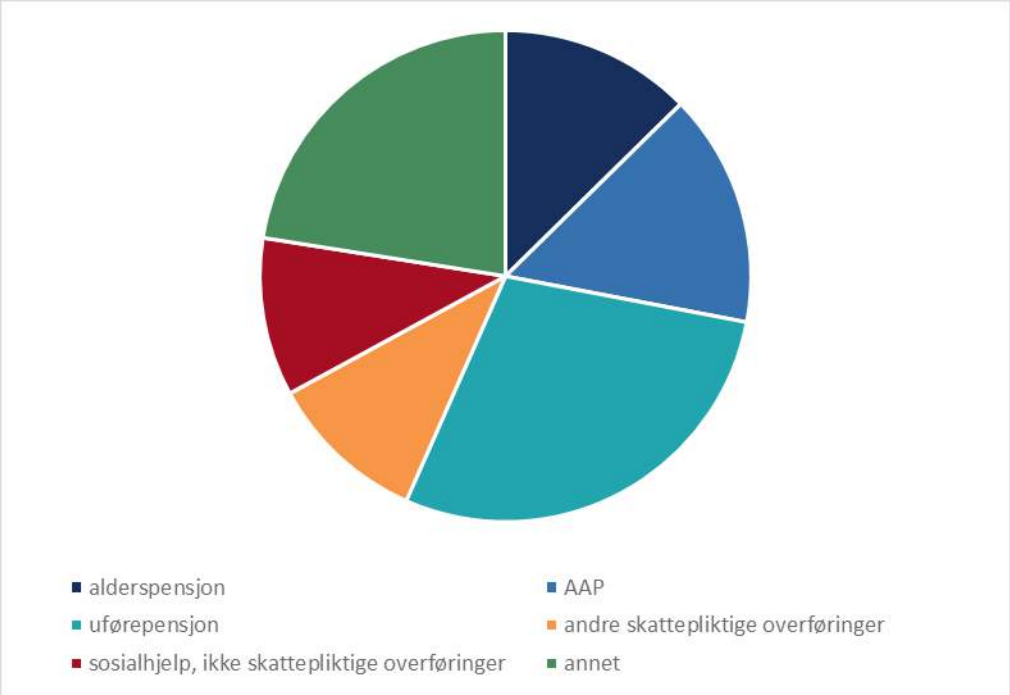
3.3.1 Husholdningene inndelt etter inntektskilder

Husholdningens inntekter kan gi informasjon om arbeidsmarkedstilknytning, deres økonomiske – men også helsemessige – situasjon, i hvilken grad husholdningen er i kontakt med NAV mv.

Basert på SSBs inntektsstatistikk for 2015 har vi delt husholdningene inn i ti grupper etter inntektskilde. Sektordiagrammet i Figur 3.1 illustrerer hvor stor andel av bostøttehusholdningene som faller inn i de ulike inntektskategoriene. Igjen ser vi at uføre er den største gruppen blant bostøttemottakerne og utgjør nesten 30 pst. av husholdningene. De nest største gruppene er husholdninger med inntekt fra AAP (15 pst.) og alderspensjon (13 pst.). Deretter følger gruppene «andre skattepliktige overføringer», «sosialhjelp, ikke skattepliktige overføringer» og «stipend», som hver favner 10 pst. av bostøttehusholdningene. «Andre skattepliktige overføringer» kan bl.a. være introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad, overgangsstønad, livrenter mv.

I Tabell 3.3 viser vi tallene bak figuren og sammenlikner bostøttehusholdningene med befolkningen for øvrig. Vi ser at de to største gruppene blant bostøttehusholdningene, uføre og AAP, utgjør en betydelig mindre andel i befolkningen for øvrig. Disse gruppene er altså overrepresentert blant bostøttehusholdningene. Derimot er alderspensjonister, som er den tredje største gruppen blant bostøttehusholdningene, faktisk underrepresentert blant bostøttehusholdningene: det er langt større andel alderspensjonister i befolkningen for øvrig.

Figur 3.1: Bostøttehusholdningene inndelt etter inntektskilde (2015)



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet inntektstatistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

Husholdninger som mottok skattepliktige overføringer, men ikke faller inn i de andre kategoriene, er plassert i gruppen «Andre skattepliktige overføringer». Dette er en svært liten gruppe i befolkningen for øvrig, men favner 10 pst. av bostøttehusholdningene. Antakelig er dette hovedsakelig personer som mottar introduksjonsstønad i forbindelse med introduksjonsprogrammet for innvandrere, kvalifiseringsstønad og overgangsstønad.

Alle kategoriene, med unntak av de to siste, består av en viss andel husholdninger med sosialhjelp, ikke bare kategorien «sosialhjelp, ikke skattepliktige overføringer».

Tabell 3.3: Husholdninger inndelt etter inntektskilde

Inntektskilde	Bostøttehush.	Øvrig befolkning
Alderspensjon	13 %	24 %
Sykepenger	3 %	16 %
Uførepensjon	29 %	12 %
AAP	15 %	5 %
Dagpenger	5 %	5 %
Andre skattepliktige overføringer (bl.a. introduksjonsstønad)	10 %	2 %
Sosialhjelp, ikke skattepliktige overføringer	10 %	0 %
Stipend	10 %	9 %
Yrkesinntekt, ikke sosialhjelp eller skattepliktige overføringer («ingen ytelser»)	3 %	26 %
Verken registrert yrkesinntekt eller ytelser («ingen ytelser»)	0 %	1 %

Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet inntektstatistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

3.4 Nærmere om ulike grupper av bostøttemottakere

Så langt har vi vist noen kjennetegn ved bostøttemottakerne som gruppe og sett hvordan bostøttemottakerne skiller seg fra befolkningen for øvrig. I dette avsnittet vil vi fokusere på ulike grupper av bostøttemottakerne. Vi bruker Husbankens register med opplysninger om alle bostøttesøknadene i 2014 og 2015, dvs. på månedsnivå. Statistikk fra SSB benyttes til å utfylle opplysningene fra Husbanken. Bl.a. vil vi bruke inndelingen etter inntektskilde fra forrige avsnitt der dette er interessant for å belyse sentrale forskjeller mellom gruppene.[23]

I det følgende tas det ofte utgangspunkt i bostøttemottakerne en bestemt måned, januar 2015, bl.a. for at hver observasjon skal tilsvare en person. Det er stadig endringer i opplysningene knyttet til søkeren, det være seg oppgitt husholdningsinntekt, antall husstandsmedlemmer, hvilken kategori i Husbankens variabel «brukergruppe trygd» søkeren tilhører mv. Ved å ta utgangspunkt i en konkret måned sørger vi for at opplysningene om søkeren fra Husbankens data er oppdatert på slike endringer. Det vil være forskjell mellom månedene, så valg av måned kan ha betydning for de nøyaktige prosentandelene, men

[23] Statistikken fra SSB er på årsnivå, og vi har hele veien tatt utgangspunkt i 2015. Inndelingen etter inntektskilde er følgelig konstant for personen vi ser på uansett om vi studerer søknadene deres i januar 2014, januar 2015 eller desember 2015. Til forskjell fra forrige avsnitt, da vi kun baserte oss på SSBs statistikk, har vi her kun benyttet informasjon om bostøttemottakerens egen inntekt, ikke andre i husholdningen. Det skyldes bl.a. at ikke alle i Husbankens register av bostøttemottakere har husholdningsløpenummer i SSBs register, og faller dermed ut av analysen om vi fokuserte på husholdning.

vi har undersøkt at hovedbildet vi presenterer stemmer på tvers av månedene. Av og til vil vi kommentere hvordan valg av måned påvirker resultatet.

Tekstboks 3.4: Slik er inntektskategoriene definert

Mange husholdninger har inntekt fra flere kilder i løpet av 2015, eksempelvis både uførepensjon og alderspensjon eller arbeidsavklaringspenger. Vi har valgt å kategorisere alle husholdninger med noe inntekt fra uførepensjon som husholdninger med inntektskilden uførepensjon. Husholdninger med noe inntekt fra studiestipend i 2015 kategoriseres med inntektskilden stipend, med mindre de faller inn i kategorien uføre. Siden unge uføre har en annen inntektsgrense i bostøtteordningen og studenter generelt ikke kvalifiserer til bostøtte, om de ikke har barn, vil vi ved flere anledninger holde disse to gruppene utenfor analysene våre. Vi har derfor valgt å la disse to kategoriene favne samtlige husholdninger med noe inntekt i 2015 fra hver av disse to kildene.

Kategorien «AAP» fanger opp samtlige husholdninger med inntekt fra arbeidsavklaringspenger i 2015, med mindre de også hadde inntekt fra uførepensjon eller stipend. Videre inneholder kategorien «alderspensjon» husholdningene med inntekt fra alderspensjon, med mindre de er plassert inn i en av de tre kategoriene allerede nevnt (uføre, stipend eller AAP). Rekkefølgen videre er dagpenger og deretter sykepenger, som betyr at sykepenger ikke vil inneholde husholdninger med inntekt fra de ovennevnte kildene, mens dagpengekategorien kan inneholde husholdninger som også har mottatt sykepenger i løpet av 2015, i tillegg til dagpenger. Husholdninger som mottok skattepliktige overføringer, men ikke faller inn i kategoriene over, er plassert i gruppen «Andre skattepliktige overføringer».

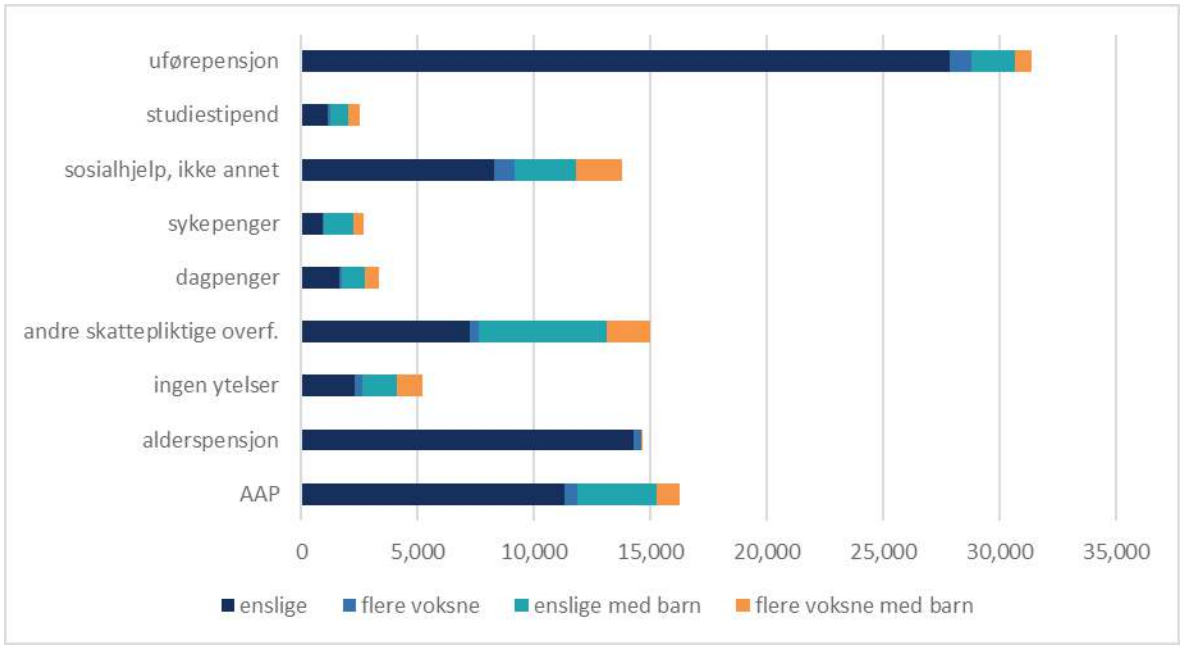
De øvrige husholdningene som ikke mottok skattepliktige overføringer er delt i tre: de som mottok sosialhjelp, de som ikke mottok sosialhjelp og som hadde yrkesinntekt i løpet av 2015 og til slutt husholdningene som verken hadde yrkesinntekt, mottok sosialhjelp eller andre skattepliktige overføringer i 2015. Sistnevnte gruppe utgjør kun 1 pst. av befolkningen. Siden gruppen er så liten vil vi i det følgende ofte slå de siste to gruppene uten sosialhjelp eller skattepliktige overføringer sammen og referere til gruppen som husholdninger med «ingen ytelser».

Figur 3.2 baserer seg på bostøttemottakerne januar 2015 og viser antall mottakere delt opp etter inntektskilde og husholdningssammensetning. Vi ser igjen at personer med inntekt fra uførepensjon er den største gruppen blant bostøttemottakerne. Deretter kommer husholdninger der bostøttemottakeren har inntekt fra AAP og etter det alderspensjonister. Mange bostøttemottakere er videre husholdninger med «andre skattepliktige overføringer», som bl.a. består av introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad og overgangsstønad, eller husholdninger med sosialhjelp og ingen skattepliktige overføringer.

Fargene på stolpene viser at samtlige inntektsgrupper har en betydelig andel enslige. Særlig gruppen alderspensjonister består nesten bare av enslige. Barnefamilier finnes spesielt blant gruppen med «andre skattepliktige overføringer», men også blant husholdningene der bostøttemottakeren har inntekt fra sykepenger, dagpenger, samt de med ingen ytelser. Informasjonen om husholdningssammensetning kommer fra bostøttesøknaden.

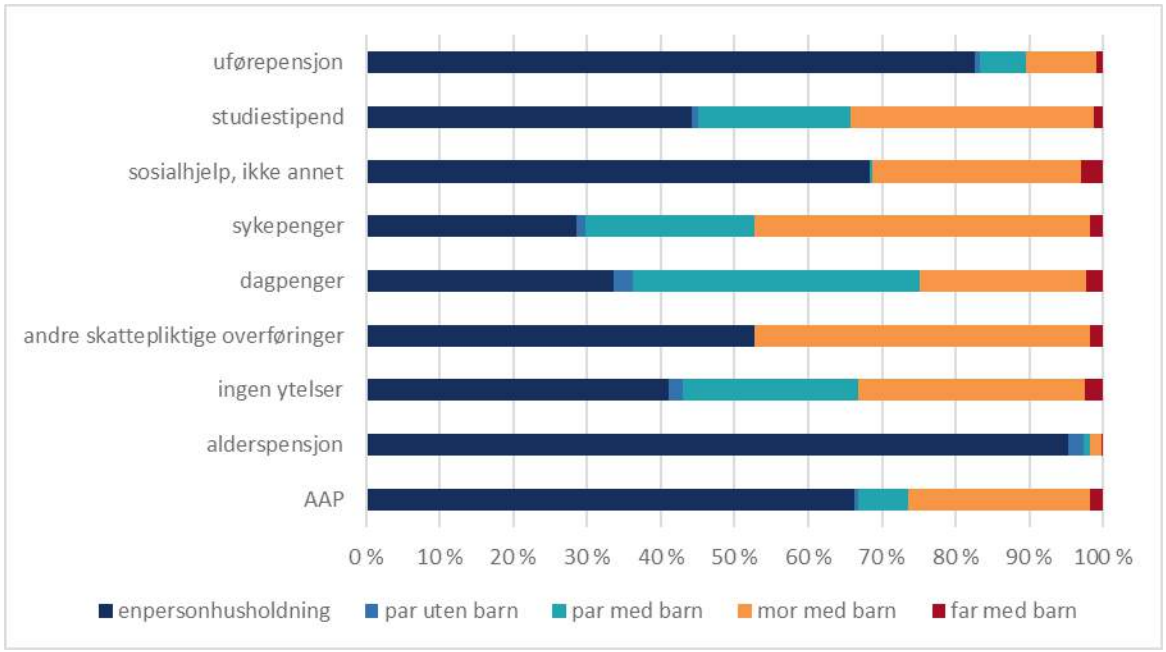
Basert på SSBs informasjon om familietype kan vi få mer detaljerte opplysninger om husholdningssammensetningen. Figur 3.3 viser hver av inntektskategoriene inndelt etter ulike familietyper. Fargene angir familietypen som er registrert på bostøttemottakeren per 1. januar 2015. Helhetsbildet er det samme: Inntektskategoriene alderspensjonister og uføre består i hovedsak av enslige, mens det er størst andel barnefamilier blant husholdningene som mottar sykepenger, dagpenger eller ingen ytelser.

Figur 3.2: Bostøttemottakere januar 2015 etter inntektskilde (SSB) og husstandssammensetning (HB)



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individsnivå.

Figur 3.3: Husholdningssammensetning i de ulike inntektskategoriene. Bostøttemottakere januar 2015



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individsnivå.

3.5 Hvor lenge mottar husholdningene bostøtte?

En person har rett på bostøtte så lenge husstanden fortsetter å tilfredsstille alle kravene nevnt innledningsvis. I utgangspunktet trenger mottakeren bare å søke bostøtte første måneden og deretter melde inn eventuelle endringer. Da vi innledningsvis presenterte kjennetegn ved bostøttemottakerne, så vi at 40 pst. av mottakerne januar 2015 hadde mottatt bostøtte hvert år siden 2009 og 15 pst. hadde mottatt bostøtte sammenhengende hver måned i minst 6 år.

Videre så vi at over to tredeler av mottakerne januar 2015 fikk bostøtte alle 12 månedene i 2015. Kun 7 pst. mottok mindre enn 6 måneder bostøtte i 2015. Generelt er det relativt få av de som mottok bostøtte i januar 2014 eller 2015 som ikke fullførte halvåret, men mottok støtte kun 1-5 måneder.

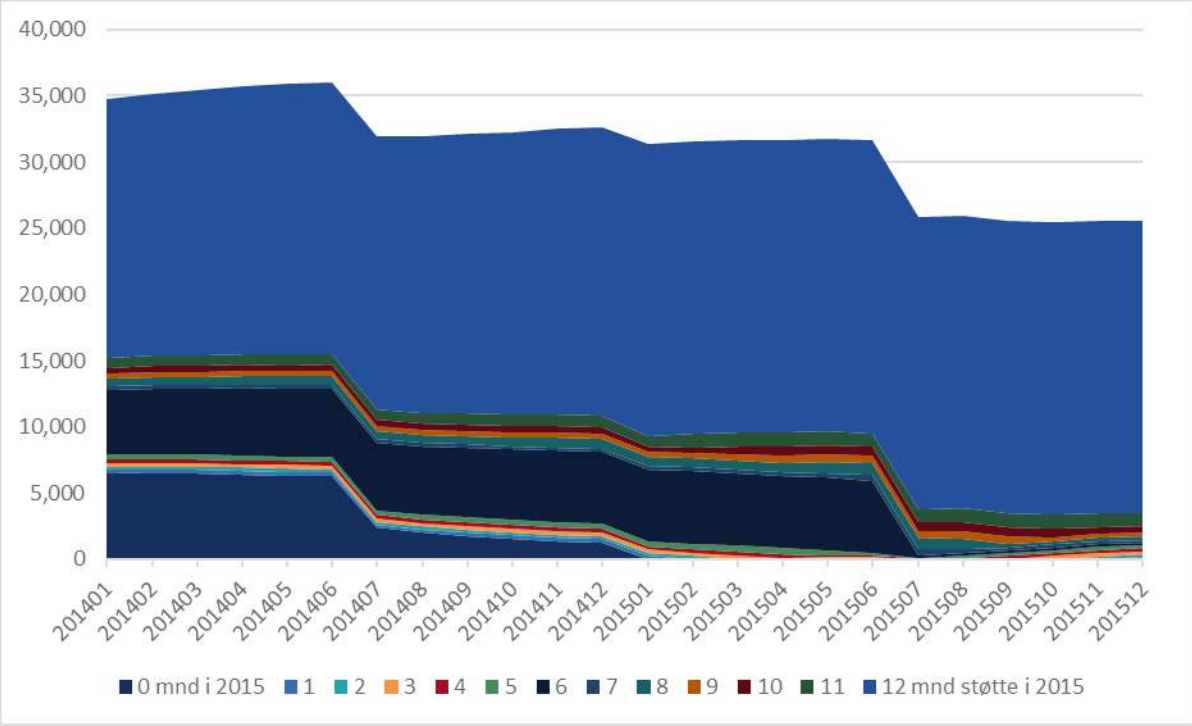
Det er spesielt høy grad av stabilitet i bostøttemottaksgruppen blant uføre og alderspensjonister. Dette er ikke overraskende siden inntektsutviklingen blant disse gruppene typisk er ganske svak og stabil. Det er derfor naturlig at de tilfredsstiller inntektskriteriet år etter år.

Vi vil nå studere varigheten av bostøtten nærmere for de med uførepensjon. Figur 3.4 viser antall innvilgede bostøttesøknader per måned fra personer med inntekt fra uføretrygd i løpet av 2015. Den vertikale aksen teller altså antallet bostøttemottakere den bestemte måneden, mens den horisontale aksen viser månedene fra januar 2014 til desember 2015. Vi ser umiddelbart at antallet uføre bostøttemottakere er redusert i løpet av 2014-2015.

Ved å se på fargene i figuren kan vi se den høye graden av stabilitet i bostøttemottakerne i denne gruppen: De aller fleste som mottok bostøtte januar 2014, mottok også 12 måneder bostøtte i 2015. Fargene angir hvor mange av bostøttemottakerne hver måned som mottok henholdsvis 12 måneder bostøtte i løpet av 2015 (øverst), null måneder (nederst til venstre), 6 måneder (den svarte midterste brede stripen), 4 måneder (den tynne gule linjen under 6-måneders- og 5-månedersstripen) osv.

Figuren illustrerer at blant uføretrygdede som mottok bostøtte i 2014 (til venstre i figuren), mottok de aller fleste bostøtte gjennom hele 2015. Vi ser videre at over 5 000 av de uføre bostøttemottakerne i månedene januar-juni mottok null måneder bostøtte i 2015. Antallet bostøttemottakere som ikke mottok bostøtte i 2015 faller markant fra juni til juli 2014, og deretter gradvis ut året. Igjen ser vi at 12 måneder og 6 måneder bostøtte i løpet av et kalenderår er mest vanlig. Figuren støtter opp om historien om at det er vanlig å motta bostøtte ut året eller ut første halvår, dersom året er påbegynt.

Figur 3.4: Bostøttemottakere ila 2014-2015 med uførepensjon i 2015. Antall måneder bostøtte ila 2015.



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.

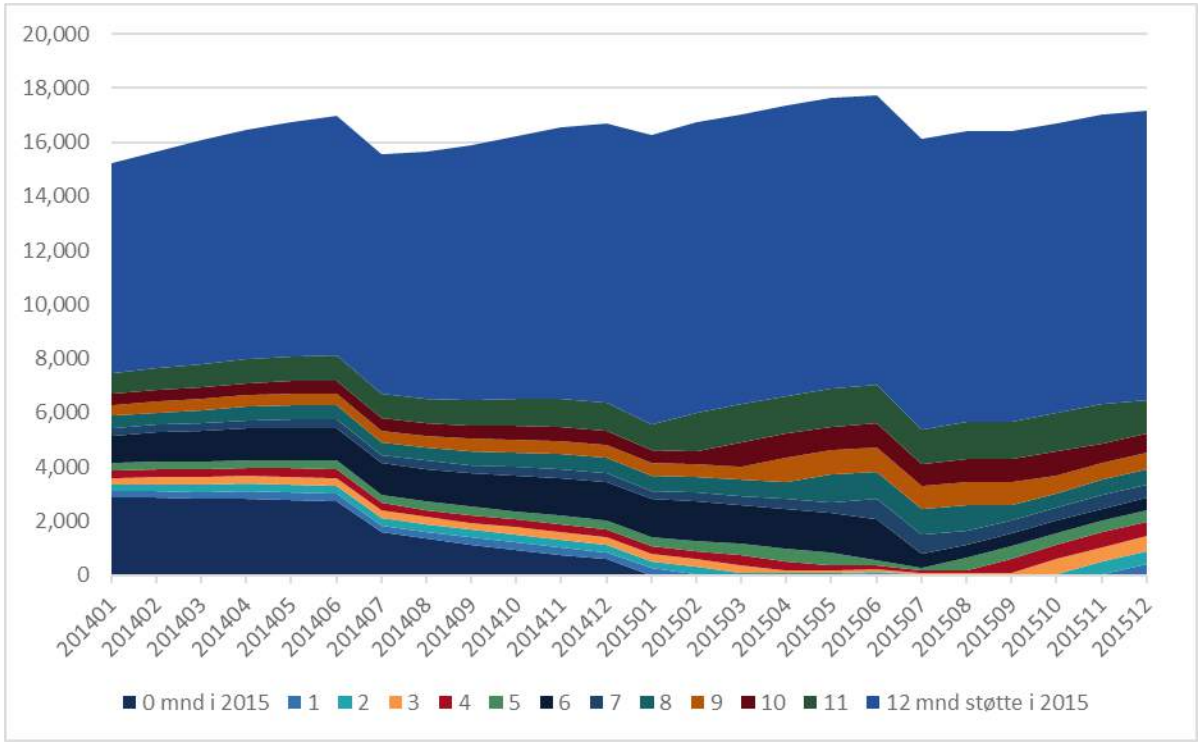
Figur 3.5 og Figur 3.6 tar for seg henholdsvis AAP- og dagpengemottakere. Figuren som illustrerer AAP-mottakerne likner en god del på figuren med uføre, men to ting peker seg frem. For det første er antallet bostøttemottakere med AAP økende, ikke fallende, i løpet av 2014-2015. For det andre er det færre av disse bostøttemottakerne i 2014 som mottar 6 måneder bostøtte i 2015, mens andre antall måneder er relativt mer vanlig enn i gruppen uføre. Dette kan indikere større utskifting i gruppen bostøttemottakere blant personene som mottar AAP enn uførepensjon.

Dagpengemottakerne skiller seg enda tydeligere fra de uføre. Langt færre av bostøttemottakerne med dagpenger fikk støtte gjennom hele 2014 og 2015. Og en langt mindre andel av de som mottok bostøtte i løpet av 2015, fikk bostøtte hele året. Figuren baserer seg på de bostøttemottakerne i januar 2014-desember 2015 som mottok dagpenger i løpet av 2015. 70 pst. mottok dagpenger også i 2014.

Denne figuren får kanskje enda tydeligere enn figuren med uføre og AAP-mottakere frem at det er vanlig å motta bostøtte ut halvåret når en først har begynt å motta støtten. Siden det er større utskifting blant bostøttemottakerne i denne inntektsgruppen av dagpengemottakerne enn blant uføre og AAP-mottakerne, ser man av denne figuren at antallet som mottar bostøtte i 3 måneder i 2015 øker kraftig i oktober, antallet med 2 måneder bostøtte øker i november osv. Merk at det er færre personer i denne gruppen, slik at figuren gir inntrykk av større sesongvariasjon i antallet bostøttemottakere.

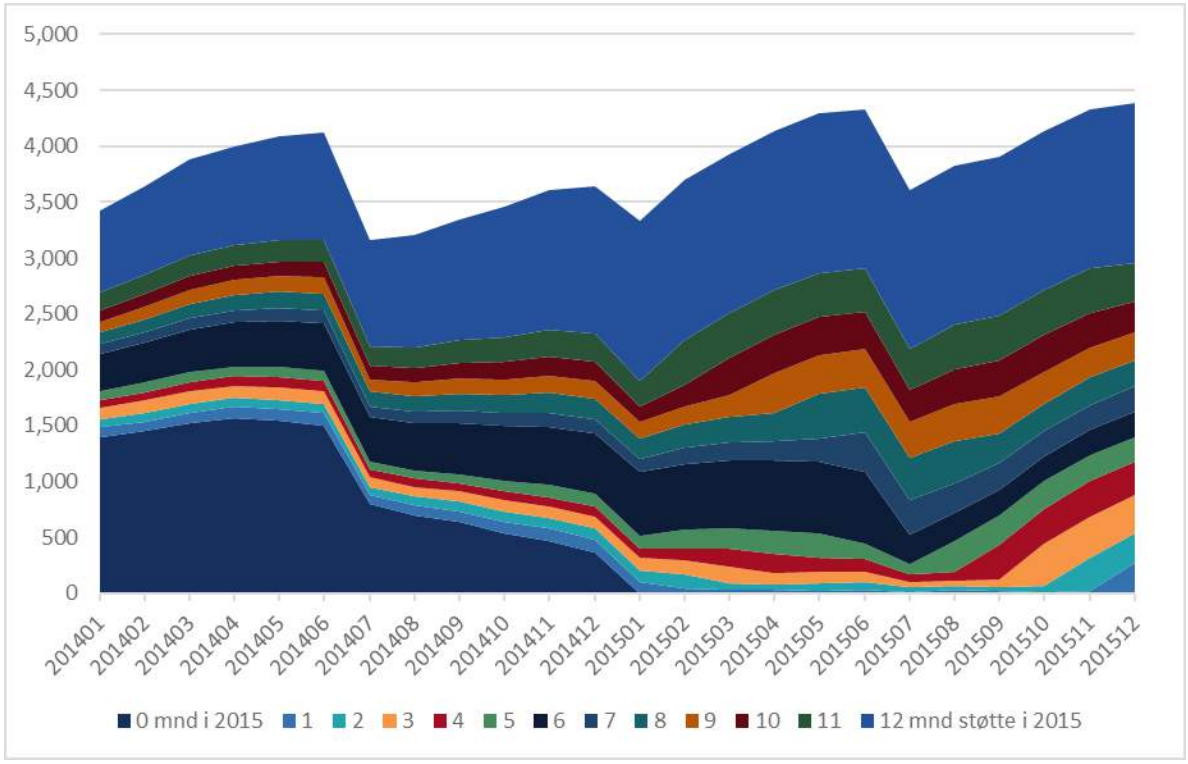
Det er altså en tendens til at bostøtte typisk mottas 12 eller 6 måneder i løpet av kalenderåret, spesielt dersom personen mottok bostøtte i januar eller juli. Tendensen ser ut til å skyldes at søknadene som hovedregel baserte seg på siste tilgjengelige skatteoppgjør. Idet et nytt inntektsår legges til grunn for søknaden, typisk fra og med juli, ser vi en økning i antall avslag grunnet for høy inntekt. Det er en indikasjon på at det ofte ikke var søkerens økonomiske situasjon inneværende år, eller de siste 12 månedene, som gjorde at husholdningen kvalifiserte til bostøtte. Siden bostøtten fra og med 2017 innvilges basert på løpende månedsinntekt, er det mulig at 6-månedersopphopingen vil reduseres eller forsvinne.

Figur 3.5: Bostøttemottakere ila 2014-2015 med AAP i 2015. Antall måneder bostøtte ila 2015.



Kilde: *Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.*

Figur 3.6: Bostøttemottakere ila 2014-2015 med dagpenger i 2015. Antall måneder bostøtte ila 2015.



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.

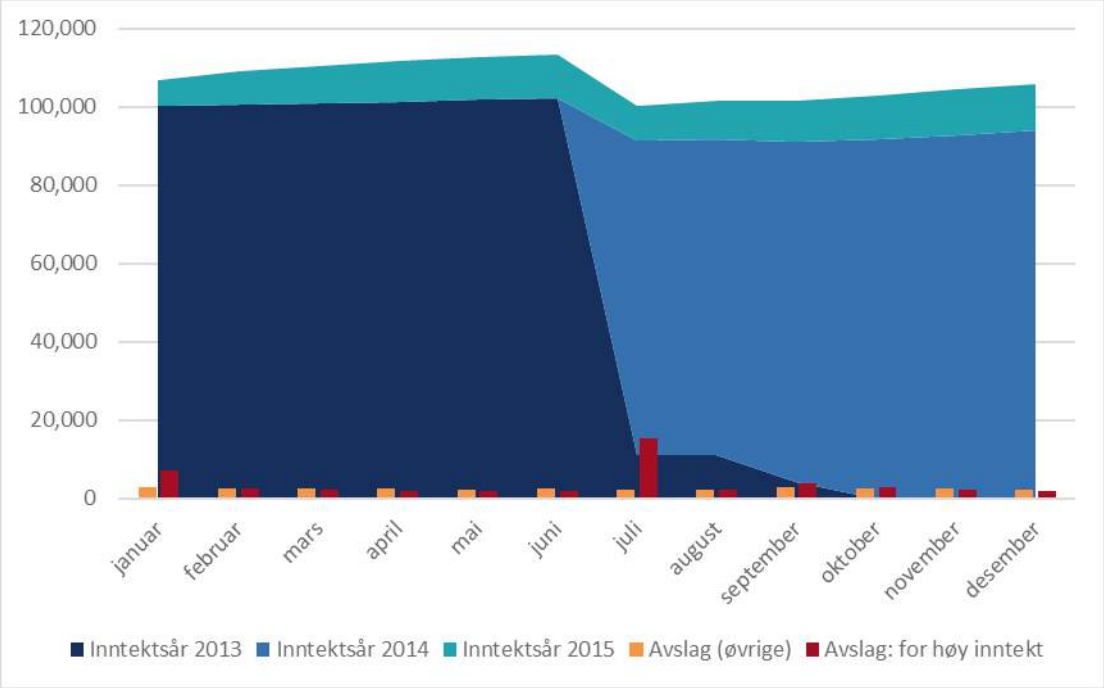
Figur 3.7 illustrerer dette poenget: I 2015 hadde inntektsåret søknaden baserte seg på betydning for om søkeren kvalifiserte til bostøtte. Første halvår 2015 søkte de fleste med 2013-inntekten, som var siste tilgjengelige skatteoppgjør på daværende tidspunkt. Fra og med juli 2015 søkte de fleste med 2014-inntekten. For husholdninger som hadde opplevd et inntektsfall på minst 10 pst. siden forrige tilgjengelige skatteoppgjør, kunne inneværende års inntekt benyttes. Kun 10 pst. av søknadene i løpet av 2015 baserte seg på 2015-inntekten. Figur 3.7 viser at antall innvilgede bostøttesøknader per måned økte fra januar til juni, men deretter faller markant fra juni til juli, for så å øke igjen det siste halvåret. (Antallet er angitt av høyden på feltet, som holder seg på mellom 100 000 og 115 000 innvilgede bostøttesøknader per måned gjennom hele 2015.)

Fargene på det store feltet angir hvilket inntektsår som ble benyttet i søknaden: Skiftet fra mørkeblått til lyseblått viser overgangen fra 2013- til 2014-inntekt, som for de aller fleste gjaldt fra og med juli-søknaden. Den turkise stripen i øverste del av feltet viser at om lag 10 pst. av husholdningene hadde opplevd et inntektsfall som gjorde at de søkte bostøtte basert på inneværende års inntekt. Antakelig ville de ikke kvalifisert til bostøtte om inntekten siste tilgjengelige skatteoppgjør ble benyttet, som i juni 2015 er summen av månedsinntektene 2,5-1,5 år tilbake i tid (altså i løpet av 2013).

Stolpene i figuren viser antallet avslag per måned, delt opp i avslag pga. for høy inntekt i forhold til boutgiftene, og øvrige avslag. Antallet avslag pga. for høy inntekt øker markant i juli 2015, den måneden da inntekten som legges til grunn, endres fra 2013 til 2014. Det tyder på at en del av husholdningene som mottok bostøtte første halvår 2015 hadde hatt høyere inntekt enn inntektsgrensen i bostøtteordningen i hele eller deler av 2014. Antakelig hadde disse husholdningene også høyere inntekt enn grensen i 2015 mens de mottok bostøtte det første halvåret. Dette illustrerer at inntektsgrensen i bostøtteordningen i praksis er strengere for husholdninger som opplever et inntektsfall og søker bostøtte med

inneværende års inntekt, enn husholdningene som har hatt lav inntekt over lengre tid. På den annen side finner vi at anslaget for innværende års inntekt ofte er for lavt, når vi sammenlikner inntektsopplysningene i Husbankens register med inntektsstatistikken fra SSB samme år. Vi kommer nærmere tilbake til dette i avsnitt 3.7.2.

Figur 3.7: Innvilgede bostøttesøknader per måned i 2015 etter inntektsår (felt); avslag etter type (stolpe)



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra Husbanken, 2015.

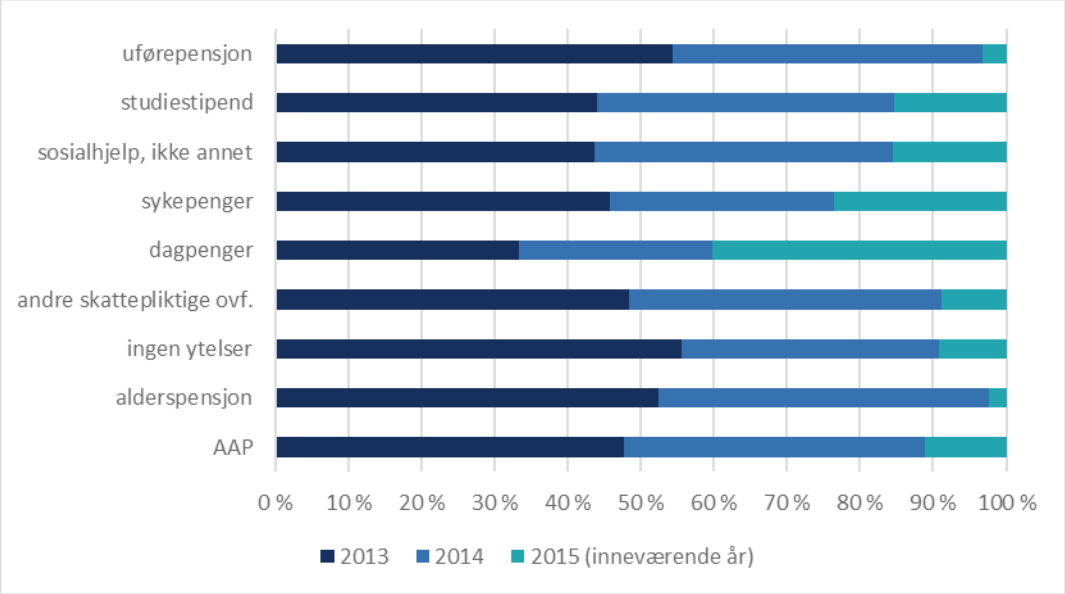
Søknader som baseres på inneværende års inntekt, indikerer altså at husholdningen har hatt et inntektsfall. Dermed er det interessant å se om inneværende års inntekt benyttes oftere blant noen grupper av bostøttemottakere enn andre. Alderspensjonister forventes eksempelvis å ha en stabil inntekt over tid, mens personer som mottar dagpenger antakelig har hatt inntektsfall, siden dekningsgraden i dagpengeordningen er litt over 60 pst. av arbeidsinntekten. Figur 3.8 viser at gruppen med dagpenger hadde klart høyest andel søknader basert på inneværende års inntekt, mens få av søknadene fra uføre- og alderspensjonister i 2015 baserte seg på inneværende års inntekt.

Det er naturlig å anta at husholdninger som mottok bostøtte i 2015, basert på 2014-inntekten, også søkte bostøtte i 2014, siden inntekten dermed skulle ha vært lav nok til å motta bostøtte også da. Likevel finner vi at nesten 20 pst. av bostøttemottakerne i desember 2015 som søkte støtte basert på inntektsåret 2014 (17 700 personer), *ikke* mottok bostøtte i 2014. Man kan tenke seg flere årsaker til dette, for eksempel at noen har flyttet ut av husholdningen, slik at husholdnings *samlede* inntekt var høyere i 2014 enn i 2015. Datamaterialet støtter denne hypotesen: Det er langt flere med avvikende antall i husholdningen fra SSBs data blant de som ikke mottok bostøtte i 2014 enn blant de som gjorde det (17 pst. vs. 46 pst), når vi ser på husholdningene som mottok bostøtte i 2015 basert på inntektsåret 2014.

En annen mulig forklaring er at personene ikke var bosatt i Norge, eller ikke kjente til bostøtteordningen. Nesten 4 500 av de 17 700 som mottok bostøtte desember 2015, men ikke i 2014, var flyktninger, og nær 3 000 av dem hadde kun 1-2 års botid. Samtidig hadde mer enn 3 000 av de 17 700 som mottok bostøtte desember 2015 basert på 2014-inntekt, og som ikke mottok bostøtte i 2014, mottatt bostøtte

minst én gang i løpet av 2009-2013. Over halvparten av disse ser dessuten ikke ut til å ha endret husholdningssammensetning. Hvorfor disse husholdningene ikke søkte bostøtte i 2014, er ikke åpenbart.

Figur 3.8: Bostøttemottakere etter inntektskategori. Andel søknader i 2015 basert på ulike inntektsår.



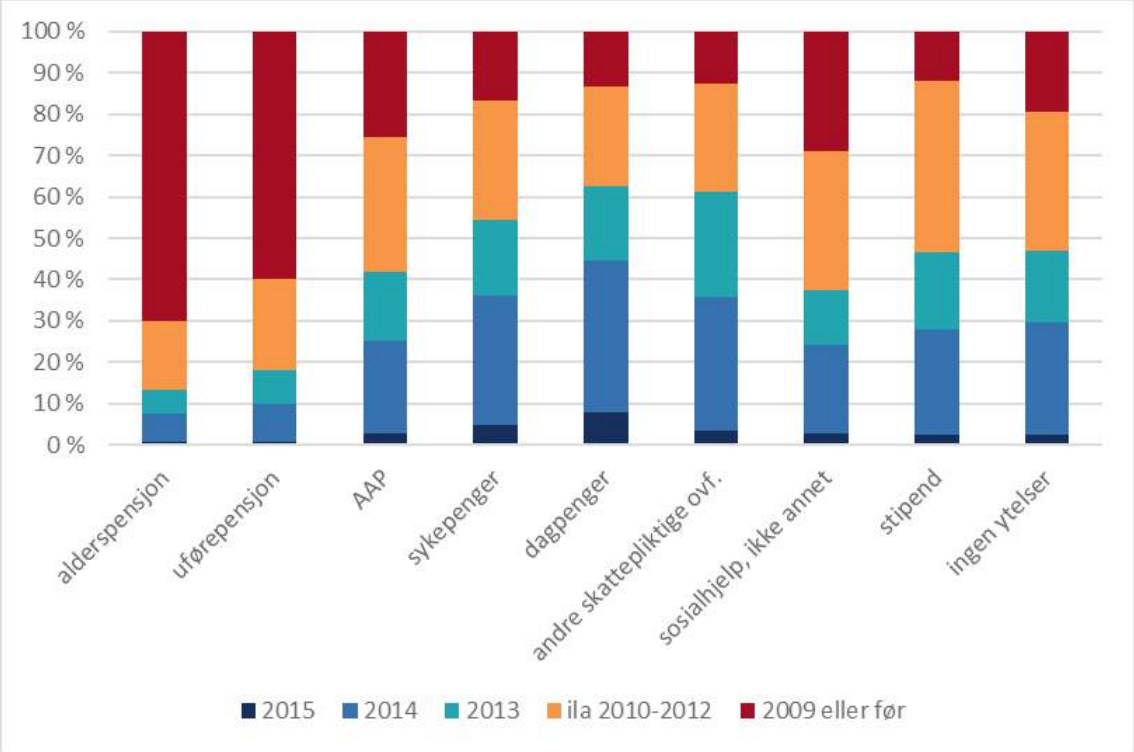
Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.

Vi har altså sett at de fleste mottar bostøtte sammenhengende måned etter måned, år etter år. Unntak finnes likevel. Tidligere i kapittelet nevnte vi at 40 pst. av bostøttemottakerne i januar 2015 hadde mottatt bostøtte hvert år siden 2009, mens færre (15 pst.) hadde mottatt bostøtte *sammenhengende* hver måned siden januar 2009. Vi har allerede sett at det er forskjeller mellom de ulike inntektskategoriene når det kommer til varigheten av bostøtten, nærmere bestemt hvor mange måneder bostøtte de som søkte støtte i 2014 fikk året etter, i 2015. Figur 3.9 viser hvor stor andel av bostøttemottakerne i januar 2015 som hadde mottatt bostøtte hvert år siden henholdsvis 2014, 2013, en gang i løpet av 2010-2012, 2009 eller før, eller om de mottok bostøtte for første gang i 2015.

Alderspensjonister og uføre peker seg ut ved at de fleste har mottatt bostøtte hvert år over 6 år, altså siden 2009 eller før. Mottakere av dagpenger, sykepenger eller andre skattepliktige overføringer (herunder introduksjonsstønad) skiller seg ut i motsatt retning, ved at over halvparten kun har mottatt bostøtte sammenhengende i 1-2 år.

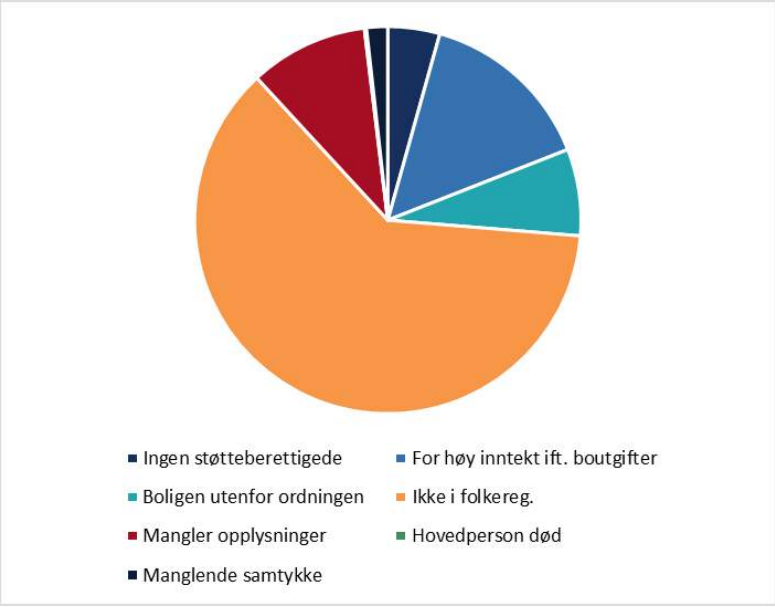
Vi har valgt å presentere hvor mange som mottok bostøtte minst en gang hvert år siden 2009, i stedet for å fokusere på de som mottok bostøtte hver måned siden 2009. Grunnen til at vi ikke vil ekskludere husholdningene som har hatt opphold i bostøtteutbetalingen er at en del av oppholdene ser ut til å skyldes andre forhold enn at økonomien til søkeren hadde bedret seg. Over en firedel av avslagene i 2015 skyldes eksempelvis at opplysningene i søknaden ikke samsvarte med folkeregisteret eller at det manglet opplysninger. Sektordiagrammet i Figur 3.10 viser at blant søknadene fra husholdninger med inntekt under den øvre inntektsgrensen, var manglende samsvar med folkeregisteret den vanligste avslagsgrunnen. Vi ser at noen av avslagene gitt til de med inntekt under grensen er begrunnet med at inntekten var for høy i forhold til boutgiftene, som altså betyr at boutgiftene på linje med eller lavere enn egenandelen husstanden forventes å betale før man kan få bostøtte.

Figur 3.9: Bostøttemottakere etter inntektskategori. Andel søknader i 2015 basert på ulike inntektsår.



Kilde: *Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.*

Figur 3.10: Avslagsgrunn for husholdninger med inntekt under inntektsgrensen



Kilde: *Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.*

3.6 Hvem er bostøttemottakerne uten trygdeytelser?

I Husbankens registerdata deles bostøttemottakerne inn i fem brukergrupper: Unge uføre, øvrige uføre, eldre, husstander med midlertidige ytelser og husstander uten trygdeytelser. Vi er bedt spesielt om å

belyse hvem den siste gruppen består av. Bakgrunnen for dette er et funn i Vista Analyse (2017): Bostøtten ser ut til å nå ut til flere av de som mottar andre trygdeytelser, enn de som klarer seg på arbeidsinntekt alene. I kommunene er det vanlig å informere om bostøtte til de som er i kontakt med førstelinjetjenesten i NAV, flyktningkontor, hjemmetjeneste mv. Ofte stilles det dessuten krav om å søke bostøtte for å motta sosialhjelp og kommunal bostøtte, og for å få tildelt en kommunal bolig. Det er derfor grunn til å tro at personer med trygdeytelser i større grad søker bostøtte, og at de støtteberettigede som ikke søker, i hovedsak finnes blant husholdninger uten trygdeytelser. Vi vil komme tilbake til problemstillingen om støtteberettigede som ikke søker i neste avsnitt. Her vil vi gi et nærmere innblikk i de ulike brukergruppene Husbanken opererer med, og da spesielt «husstander uten trygdeytelser».

Figur 3.11 viser hvor mange bostøttemottakere som faller inn i hver av de ulike inntektsgruppene vi har laget basert på SSBs inntektsstatistikk for 2015[24], og samtidig hvilken av Husbankens «brukergruppe trygd» mottakerne er plassert i. Siden så mange av bostøttemottakerne mottar uførepensjon eller alderpensjon, er de to blå uførepensjonssøylene og den turkise alderspensjonssøylen blant de høyeste[25]. Gruppen «husstander med midlertidige ytelser» består hovedsakelig av AAP-mottakere og personer med «andre skattepliktige overføringer». «Andre skattepliktige overføringer» kan som nevnt være introduksjonsstønad i forbindelse med introduksjonsprogrammet for innvandrere, kvalifiseringsstønad, overgangsstønad, livrenter mv.

«Husstander uten trygdeytelser» er en mer sammensatt gruppe enn de andre brukergruppene med tanke på mottakernes inntektskilde. For det første er det mange også i denne gruppen som faktisk mottar ulike former for økonomisk overføringer og kan ha fått informasjon om bostøtteordningen i den forbindelse: En del mottok sosialhjelp, men også dagpenger, sykepenger og AAP. Det er altså ikke slik at Husbankens kategori «husstander uten trygdeytelser» kun består av husstander uten trygdeytelser.

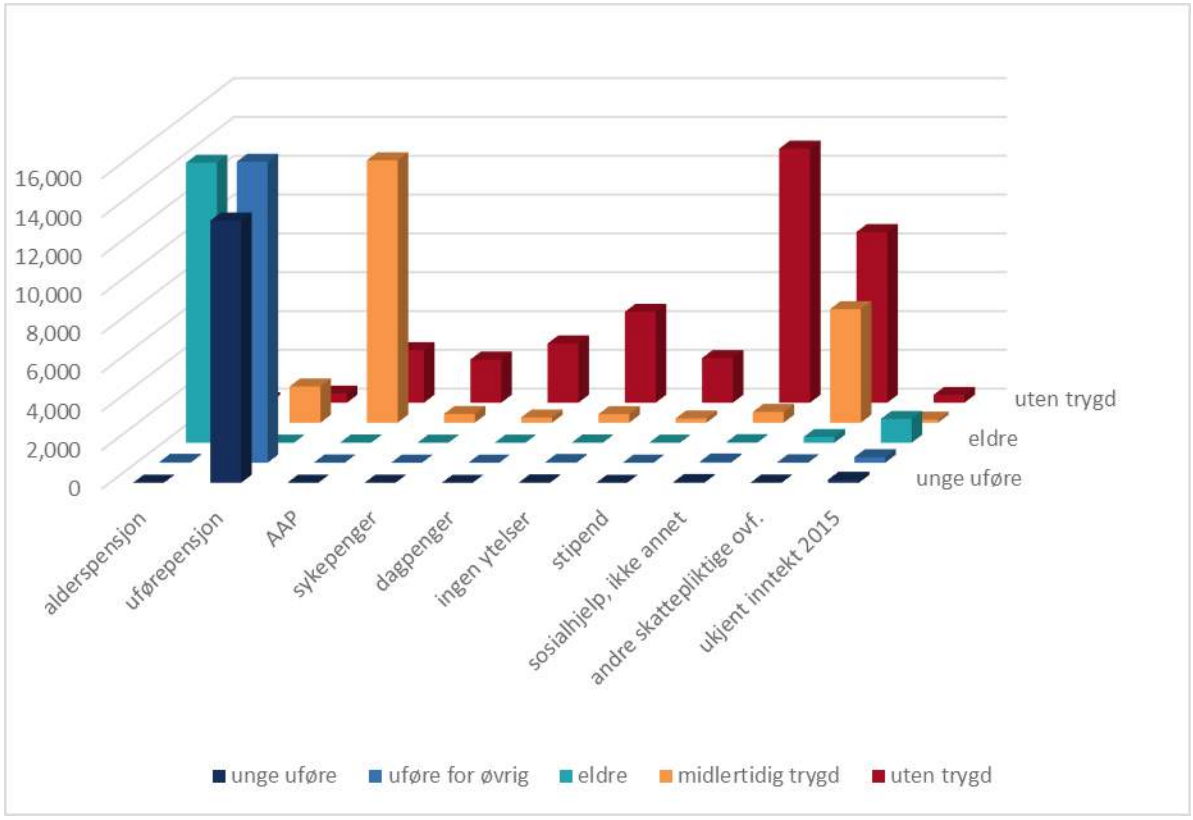
Sektordiagrammet i Figur 3.12 gir et mer oversiktlig bilde av hvem som inngår i denne inntektskategorien: Hovedsakelig er det sosialhjelpsmottakere uten andre trygdeytelser (blå), men også mange som i løpet av 2015 mottok «andre skattepliktige overføringer» (mørkegrønn). Vi vil etterhvert se at denne siste kategorien omfatter mange flyktninger, antakelig fordi de mottar introduksjonsstønad. Verken introduksjonsstønad eller kvalifiseringsstønad er å regne som trygdeytelser. Det er derimot AAP, dagpenger og sykepenger mv. Likevel ser vi at over en femdel av gruppen «husstander uten trygdeytelser» mottok trygdeytelser i løpet av 2015, mange også den måneden de søkte bostøtte. Kun 12 pst. av bostøttemottakerne januar 2015 kategorisert som «husstander uten trygdeytelser» mottok verken sosialhjelp eller skattepliktige overføringer i løpet av 2015.

Nær 40 pst. av «husstandene uten trygdeytelser» er flyktninger, se Figur 3.13. Spesielt blant de med inntekt fra «andre skattepliktige overføringer» er over to tredeler flyktninger. Også i kategorien «sosialhjelp, ikke skattepliktige overføringer» er det mange flyktninger (om lag en tredel). Omtrent halvparten av personene med inntekt fra stipend er flyktninger, blant bostøttemottakerne i denne brukergruppen.

[24] To prosent av bostøttemottakerne januar 2015 i Husbankens register er ikke i SSBs inntektsstatistikk for 2015. Halvparten av dem er i Husbankens brukergruppe «eldre», og av de gjenstående mottok de fleste enten uførepensjon eller sosialhjelp i 2014. Ser vi på brukergruppen «husstander uten trygdeytelser» mottok to tredeler av de uten inntektsopplysninger i 2015 sosialhjelp i 2014, mens 13 pst. mottok verken sosialhjelp eller andre skattepliktige overføringer i 2014.

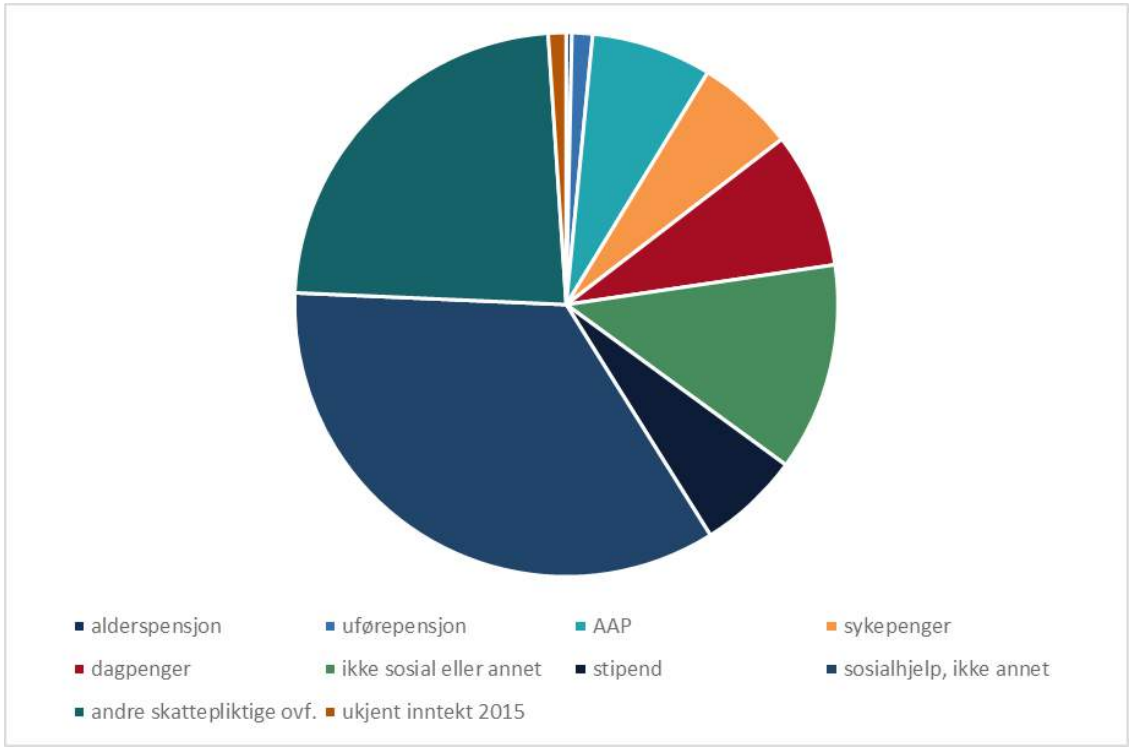
[25] Husbankens to grupper av uføre ser ut til å samsvare godt med inntektsstatistikken til SSB. Gruppene består nesten utelukkende av personer som mottok uførepensjon i løpet av 2015. Noen av personene med uførepensjon i 2015 er plassert i gruppen «husstander med midlertidige ytelser» i Husbankens register. Dette kan skyldes at personen fikk status som uføretrygdet senere i 2015, og for eksempel mottok AAP på søknadstidspunktet, i januar. Husbankens gruppe «eldre» består omtrent utelukkende av alderspensjonister, samt noen vi ikke har inntektsopplysninger om for 2015.

Figur 3.11: Bostøttemottakere januar 2015 etter inntektskategori (SSB) og brukergruppe (Husbanken)



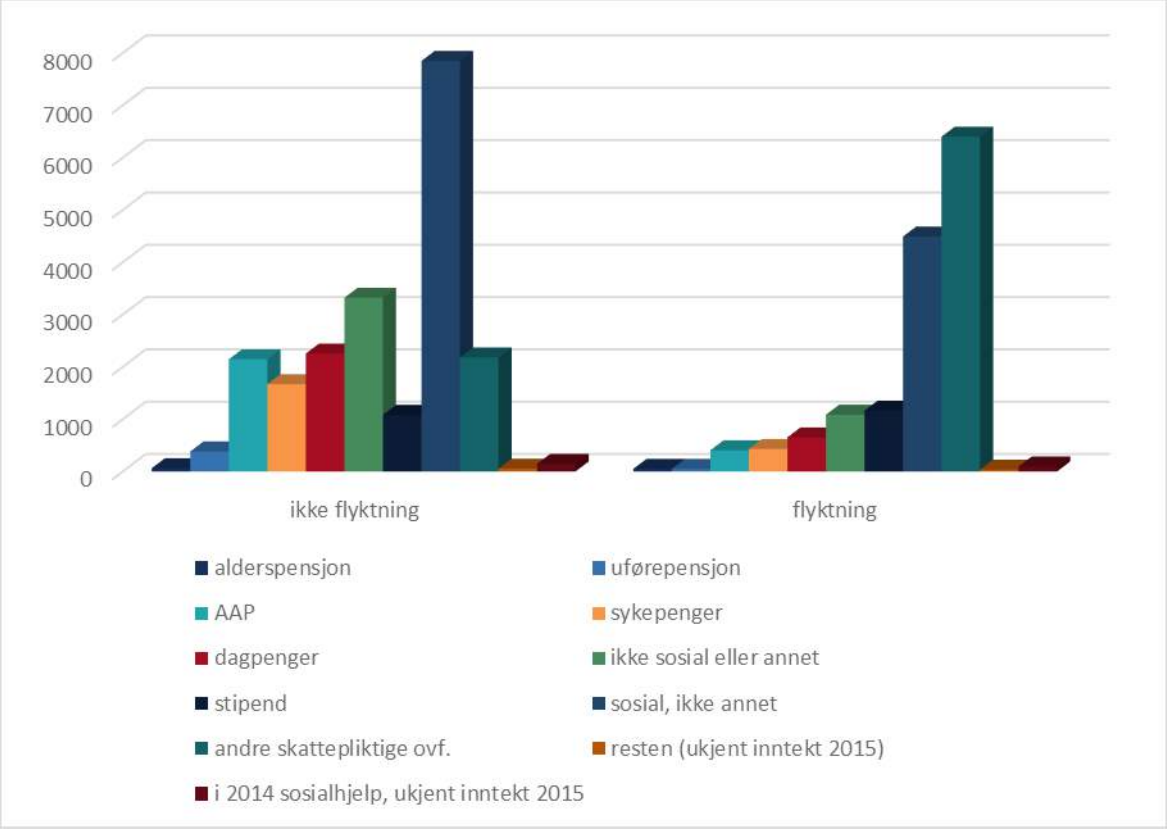
Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.

Figur 3.12: Husstander uten trygdeytelser, januar 2015, etter inntektskategori



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.

Figur 3.13: Husstander uten trygdeytelser, januar 2015. Inndelt etter flyktningstatus og inntektskategori.



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB og Husbanken, 2015. Individnivå.

3.7 Berettiget til bostøtte – men søker ikke

3.7.1 Intervjuene: Kan være en utfordring, men uten klare løsninger

Funn i Vista Analyse (2017) tyder på at det er en del som har rett til bostøtte, men ikke søker. Dette er problematisk dersom det skyldes at de ikke vet om ordningen, ikke er klar over at de kvalifiserer for støtten, eller ikke får den hjelpen de trenger for å søke. I intervjuene med kommunene forsøkte vi å finne ut hvor stort dette problemet er, hvilke grupper det er snakk om og hva kommunene gjør for å nå frem til disse gruppene.

Våre informanter erkjenner at dette kan være et problem, og flere sier de har tenkt på det selv. Informanten i en stor by konstaterer at andelen bostøttemottakere i deres by er lav, og at det antakelig er minst tusen flere husstander som burde hatt bostøtte. Hvem dette er snakk om, vet man lite om. Som én påpeker: «Hadde jeg visst det, ville jeg gjort noe med det.» Grupper som likevel trekkes frem er:

- Personer som flytter, og som bruker tid på å opprette ny folkeregistrert adresse.
- Eldre som har fått endret livssituasjonen sin. De har ofte høyere terskel enn unge for å ta kontakt med NAV, og også så lav teknologisk kompetanse at de ikke finner frem til ordningen selv.
- Mødre som har vært hjemme med barna, og som så blir skilt.

Ingen av kommunene har funnet ut hvordan problemet skal gripes an. Innad i kommunen informeres det om bostøtte ut til de relevante førstelinjetjenestene, dvs. NAV, hjemmetjenesten, flyktningtjenesten mv. Innbyggere som er i kontakt med disse tjenestene, antas dermed å kjenne til bostøtteordningen. Flere påpeker at alle som mottar sosialhjelp eller bor i kommunal bolig, må søke om bostøtte hvis de har rett til det. Noen av kommunene informerer også boligbyggelag, som forholder seg til innbyggerne i boligsituasjonen. Medieoppslag anses som vanskelige: Det er lett å gi inntrykk av at flere har rett til bostøtte enn det som er korrekt, slik at også en del ikke-berettigede søker.

3.7.2 Hva kan inntektsstatistikken si om de støtteberettigede?

Den statlige bostøtten er som nevnt en rettighetsbasert ordning. Litt forenklet kan vi si at alle med lav nok husholdningsinntekt og boutgifter som overstiger egenandelen, har rett på bostøtte, jf. Tekstboks 3.1.

Inntekt < øvre inntektsgrense => potensielt rett på bostøtte

Inntekt > øvre inntektsgrense => ikke rett på bostøtte

I tillegg må søkeren være bosatt i Norge og alle i husstanden må være folkeregistrert på adressen. Enkelte grupper, bl.a. husstander med en student, har kun unntaksvis rett på bostøtte. Det stilles også visse krav til boligen. Boutgiftene til husholdningen må videre være av en viss størrelse, slik at boutgiftene overstiger egenandelen husholdningen forventes selv å dekke.

Boutgifter > egenandel => potensielt rett på bostøtte

Boutgifter < egenandel => ikke rett på bostøtte

Jo høyere inntekt, desto høyere må boutgiftene være før husholdningen her rett på bostøtte. Det skyldes at egenandelen øker med inntekten.

Egenandel =

(1) minste egenandel + (vektet inntekt over 90 000)*0,17

(2) + vektet inntekt*(antall tusen kroner vektet inntekt overstiger 161 000)*0,003

For husholdninger med inntekt like under inntektsgrensen må boutgiftene være minst like høye som boutgiftsgrensen for å få bostøtte (mellom 5 000 – 9 000 kroner i måneden, avhengig av bostedskommune og antall husstandsmedlemmer). Husholdningen vil videre kun motta minstebeløpet på om lag 300 kroner i måneden, fordi egenandelen er så høy for mottakerne med de høyeste inntektene. Det er følgelig ikke sikkert at alle husholdninger med inntekt under inntektsgrensen vil ha rett på bostøtte. De like under grensen vil kun ha rett på et svært lavt beløp, noe som begrenser deres insentiv til å søke bostøtte.

Vi har utforsket om de støtteberettigede husholdningene kan identifiseres ved hjelp av SSBs inntektsstatistikk for 2015. Hensikten er for det første å undersøke hvor stor andel av disse «støtteberettigede» som faktisk mottok bostøtte i 2015. For det andre vil vi beskrive noen kjennetegn ved gruppen «støtteberettigede som ikke søker bostøtte». Registerdataene fra SSB gir oss riktignok ikke informasjon nok til å vurdere om husholdningene tilfredsstiller kravene til boligstandard eller opplysninger om boutgiftene til husholdningene, så vi får kun utforsket om husholdningene tilfredsstiller inntektskriteriet, altså om inntekten er under øvre inntektsgrense. Til tross for de andre kravene kan vi anta at de fleste husholdninger med inntekt under inntektsgrensen, med unntak av studenthusholdninger, har rett på bostøtte.

I analysen har vi benyttet datasettet med bostøttehusholdninger og den øvrige befolkningen som vi presenterte i Tabell 3.2. Variabelen «husholdningsinntekt» som vi har konstruert ut fra SSBs data, skal tilsvare inntekten som bostøttesøknaden baseres på, og inkluderer et formuetillegg dersom husholdningen har tilstrekkelig høy nettoformue. Det er denne vi har brukt når vi har undersøkt hvilke husholdninger som hadde inntekt under øvre inntektsgrense i bostøtteordningen i 2015. Vi har hensyntatt at inntektsgrensen avhenger av antallet i husholdningen og bostedskommune. For ikke å gjøre det for komplisert har vi sett bort fra den høyere inntektsgrensen for unge uføre.

Vi har valgt å benytte innværende års inntekt, dvs. 2015, når vi undersøker hvilke husholdninger som har inntekt under bostøttegrensen. Siden de fleste søkte bostøtte basert på tidligere års inntekt, gir vårt valg potensielt noe dårligere samsvar mellom de som faktisk mottok bostøtte i 2015 og husholdningene vi identifiserer som støtteberettigede, enn om vi hadde benyttet inntektsopplysningene for 2013 eller 2014. Det kan imidlertid argumenteres for at det er husholdningene med lav inntekt inneværende år som bostøtteordningen er ment å treffe, jf. også omleggingen i 2017 til at søknadene baseres på løpende månedsinntekt. Vi viser for øvrig til Tekstboks 3.5. der vi argumenterer for at det i 2015 i realiteten ikke var en absolutt øvre inntektsgrense for åres som avgjorde om en husholdning var støtteberettiget eller ikke.

Vi finner at 8 pst. av husholdningene i befolkningen hadde inntekt under grensen i bostøtteordningen (om lag 196 000 av 2,3 mill. husholdninger). Kanskje litt overraskende finner vi videre at under 60 pst. av bostøttehusholdningene ser ut til å ha hatt inntekt under grensen (uføre er her ekskludert, jf. den høyere inntektsgrensen for uføre). Noe av dette kan imidlertid forklares: Siden målet har vært å si noe om omfanget av støtteberettigede som ikke søker bostøtte, har vi valgt å være restriktive i valg av inntektsgrense, dvs. å heller inkludere for *få* bostøttemottakere enn å feilaktig inkludere for mange i gruppen «støtteberettigede som ikke søker bostøtte». At vi har benyttet den øvre inntektsgrensen, og ikke meldepliktsgrensen, er altså én forklaring på hvorfor noen bostøttehusholdninger ikke defineres som støtteberettigede i vår analyse.

At mange bostøttemottakere ser ut til å ha hatt for høy inntekt, slik at de ikke skulle hatt rett på bostøtte, kan også være en indikasjon på at det er begrenset hvor godt husholdningsinntekten vi har konstruert fra inntektsstatistikken stemmer med inntekten bostøttemottakerne benytter i sine søknader. Dersom husholdningene deler av året hadde lav nok inntekt til å kunne tro at inntektsåret som helhet ville holdes innenfor meldepliktsgrensen, kan husholdningen ha mottatt bostøtte til tross for at årsinntekten vi har fra SSBs inntektsstatistikk likevel viser at inntekten til slutt ble for høy. Dette gjør at selv en analyse der grensen for støtteberettigede settes lik meldepliktsgrensen, kan klassifisere bostøttemottakere som ikke støtteberettigede. Vedlegg B beskriver noen av utfordringene ved registerdataene nærmere.

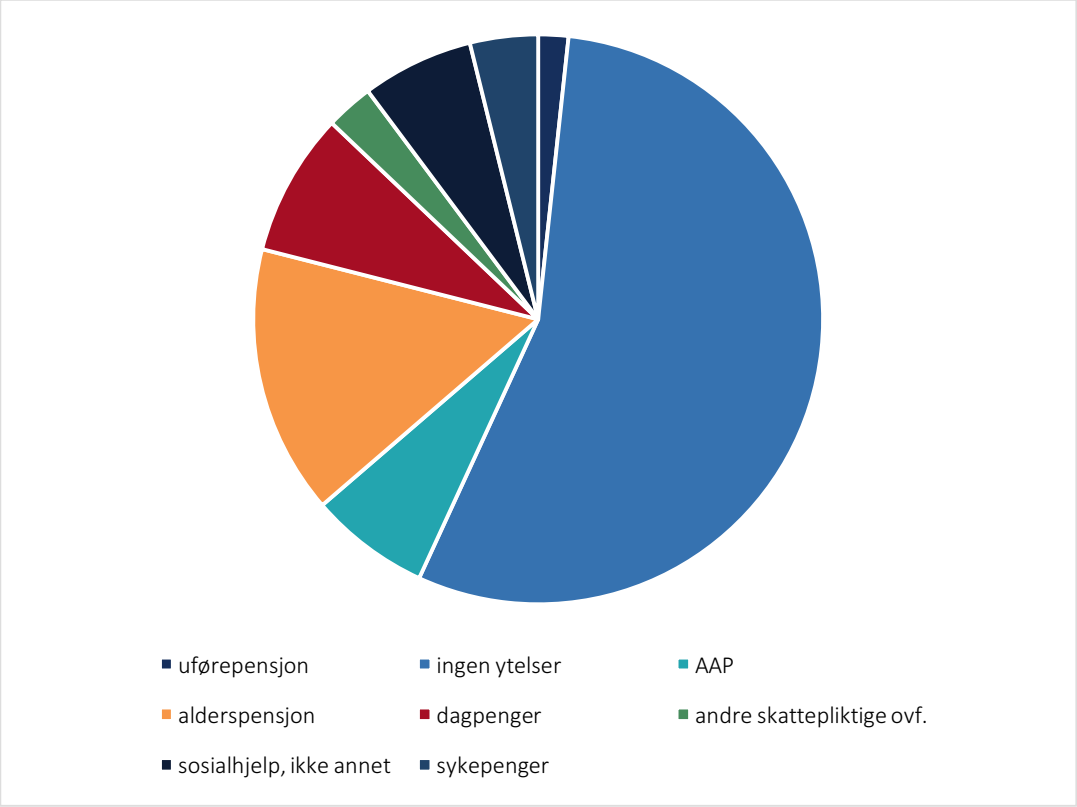
Hvor mange «støtteberettigede» mottok ikke bostøtte? Det svært usikre svaret fra inntektsdataene er at om lag 73 000 husholdninger med inntekt under inntektsgrensen ikke mottok bostøtte i 2015. Dette utgjør 60 pst. av husholdningene som hadde lav nok inntekt. Vi har da trukket ut de husstandene som hadde inntekt fra stipend, siden mange av dem ikke har rett til bostøtte.

Den restriktive inntektsgrensen vi har valgt gjør det overraskende at en så lav andel av de vi identifiserer som støtteberettigede faktisk søkte bostøtte. Vi vet at husholdningsvariabelen vi benytter i flere tilfeller definerer husholdninger som ikke samsvarer med antallet som oppgis i bostøttesøknaden i Husbankens registerdata og at flere bostøttemottakere feilaktig slås sammen i samme husholdning. Altså er feil antall personer i husholdningen en feilkilde. Det har imidlertid ikke vært mulig for oss, basert på registerdataene vi har tilgjengelig og tiden til rådighet, å si noe om hvor stor effekt denne feilkilden kan ha på resultatene våre.

Figur 3.14 gir mer informasjon om de om lag 73 000 husholdningene som vi anslår er støtteberettigede, men ikke mottok bostøtte. Både énpersonhusholdninger og store husholdninger er overrepresentert i denne gruppen. Det er en relativt høy andel uten barn sammenliknet med befolkningen. I underkant av 7 pst. av gruppen støtteberettigede som ikke mottok bostøtte er flyktninger, mot om lag 3 pst. i befolkningen som helhet. Gruppen likner på de som faktisk mottar bostøtte, bl.a. ved at de fleste er leietakere.

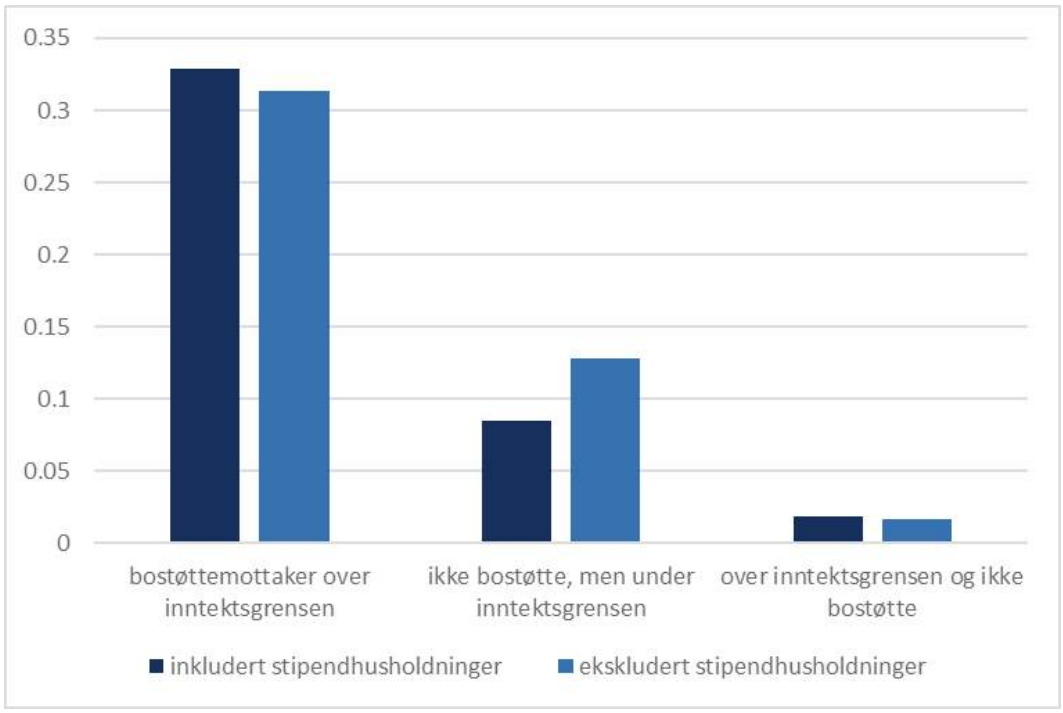
Andelen sosialhjelpsmottakere er lavere enn blant bostøttemottakerne, men høyere enn i befolkningen for øvrig. Innledningsvis så vi at 46 pst. av bostøttehusholdningene og 2 pst. i den øvrige befolkningen mottok sosialhjelp i 2015. Det ser ut til at de med sosialhjelp har større tilbøyelighet til også å søke bostøtte: Figur 3.15 viser at bostøttemottakerne med inntekt over inntektsgrensen har en lavere andel sosialhjelpsmottakere enn gruppen som helhet (i overkant av 30 pst. mot 46 pst. blant alle bostøttehusholdningene), men like fullt en markant høyere andel enn husholdningene med inntekt under grensen som likevel ikke mottok bostøtte.

Figur 3.14: Husholdningene med inntekt under inntektsgrensen som ikke mottok bostøtte



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet inntektstatistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

Figur 3.15: Andelen sosialhjelpsmottakere (medregnet og ekskludert stipendhusholdninger)



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet inntektstatistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

Tekstboks 3.5: Var det en reell øvre grense for årsinntekten i 2015?

Bakgrunnen for å stille et slikt spørsmål er følgende:

1. Inntektsgrensen var mindre streng for de som søkte støtte basert på tidligere inntektsår enn for de som søkte bostøtte etter et inntektsfall (før ordningen ble lagt om i 2017 slik at alle søker basert på løpende månedsinntekt). Inntektsgrensen i bostøtteordningen var den samme uavhengig av inntektsår husholdningen søkte med, men bostøttemottakerne hadde i tillegg en meldeplikt dersom inneværende års inntekt kunne forventes å overstige den øvre inntektsgrensen med mer enn 50 000 kroner. Det betyr implisitt at den reelle inntektsgrensen i 2015 var 50 000 høyere for husholdningene som søkte med tidligere års inntekt, enn for husholdningene som søkte med inneværende års inntekt etter et inntektsfall.
2. Anslagene for inneværende års inntekt undervurderte ofte hva årsinntekten endte med å bli. Imidlertid er inntekten for inneværende år kun et anslag, og vi finner at dette inntektsanslaget i bostøttesøknaden i de fleste tilfeller er lavere enn inntekten ender opp med å bli, ifølge SSBs inntektsstatistikk. Det kan altså se ut til at en stor andel av de som mottok bostøtte basert på inneværende års inntekt i 2015 var i en situasjon med midlertidig lav inntekt som ikke varte ut året.
3. Til tross for en hovedregel om full tilbakebetaling av bostøtten dersom årsinntekten oversteg meldepliktig grense, har mange etter en rimelighetsvurdering fått beholde bostøtten de fikk utbetalt i månedene med lav inntekt. Bostøtten skulle som hovedregel kreves tilbake for hele året dersom mottakeren har hatt en inntekt på mer enn 50 000 kroner over øvre inntektsgrense, og har mottatt mer enn 10 000 kroner i bostøtte i løpet av året. Det fremgår imidlertid av Husbankens veileder[26] at Husbanken som utgangspunkt ikke vil kreve tilbakebetalt bostøtte for måneder inntekten har vært under meldepliktig grense i 2015. Dette indikerer at det i praksis ikke var en absolutt øvre inntektsgrense for året som var avgjørende for om en husholdning var støtteberettiget eller ei.

Dette viser tydelig at den øvre inntektsgrensen i bostøtteordningen i 2015 ikke var grensen for husholdningens inntekt på søknadstidspunktet, men en grense husholdningens inntekt måtte ha vært under i løpet av de siste to årene eller antas å komme under inneværende år (i 2015). Videre indikerer det at ingen konkret årsinntekt kan sies å være absolutt øvre inntektsgrense for om en husholdning kan regnes som støtteberettiget.

3.8 Geografisk differensiering

Inntektsgrensen og boutgiftsgrensen i bostøtteordningen avhenger av hvilken kommune søkeren bor i. Øvre boutgiftsgrense er om lag 2 000 kroner høyere i Oslo enn i en kommune i sone 4, og inntektsgrensen er i størrelsesorden 20 000 kroner høyere i Oslo. Inntekts- og boutgiftsgrensene fremgår av Tekstboks 3.1. Inntektsgrensen følger av boutgiftsgrensen. Spørsmålet om boutgiftsgrensen bør avhenge av bostedskommunen, dekker dermed også spørsmålet om inntektsgrensen bør være ulik.

Bostøtten er den samme uavhengig av mottakerens bostedskommune så lenge boutgiftene er under boutgiftsgrensen og inntekten er under inntektsgrensen. Boutgiftsgrensen har imidlertid betydning for i) hvem som kan få bostøtte, siden høyere boutgiftsgrense henger sammen med høyere inntektsgrense, og ii) hvor høye boutgifter man kan få subsidiert, siden mottakeren selv må dekke 100 pst. av utgiftene over boutgiftsgrensen.

[26] Veileder HB 9.B.14 November 2017 https://nedlasting.husbanken.no/Filer/9b14.pdf

Hensikten med den geografiske differensieringen er å ta hensyn til at bolig- og leieprisene er høyere i deler av landet, typisk de store byene. Soneinndelingen ble sist justert i 2009. Da ble bl.a. flere kommuner i Akershus og Rogaland flyttet opp i sone 3, mens Drammen og Fredrikstad ble flyttet fra sone 3 til sone 4. Inndelingen var basert på gjennomsnittlige kvadratmeterpriser i hver kommune.

I det følgende vil vi først gi en generell vurdering av om det ønskelig at bostøtteordningen har en geografisk differensiering som hensyntar at boutgiftene er høyere i noen kommuner enn i andre. Deretter benytter vi registerdataene til å si noe om dagens inndeling. Til slutt kommer vi med noen teoretiske betraktninger om hvordan en inndeling bør utformes.

Kommunene er inndelt som følger:

- Sone 1: Oslo
- Sone 2: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum
- Sone 3: Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Oppegård, Asker, Nesodden, Sola, Sandnes
- Sone 4: De øvrige kommunene

3.8.1 Generell vurdering – bør boutgiftsgrensen avhenge av kommunen man bor i?

Formålet med bostøtte er ifølge loven å sikre personer med lav inntekt og høye boutgifter en egnet bolig.

Dette må forstås som at Stortinget ikke ønsker at personer med lave inntekter og høye boutgifter skal bli tvunget til å flytte til en mye billigere bolig, av lavere standard. Videre ønsker Stortinget heller ikke at slike personer skal leve veldig trangt økonomisk fordi en stor del av inntektene går til boligen.

Hensikten med inntektsgrensen er å sikre at bostøtten bare går til personer med lav inntekt, fordi personer med høyere inntekt bør kunne finansiere sin bolig selv. Boutgiftsgrensen kan begrunnes ved at støttemottaker bør kunne finne en bolig som ikke er for dyr. Det kan sees som at staten gir et ekstra insentiv til å ha en bostandard opp til et visst nivå. Boutgiftsgrenen er grensen for hvor mye staten vil subsidiere. Hvis støttemottaker ønsker en dyrere bolig, må han eller hun betale for dette selv.

Bakgrunnen for geografisk differensiering av grensene for boutgifter og inntekt er at det er store forskjeller i bokostnader mellom ulike deler av landet. En bolig med en bra standard vil koste mye mer i områder som Oslo og andre storbyer enn i andre deler av landet.

Bruken av geografisk differensiering bør vurderes ut fra hvordan den bidrar til å nå formålet med ordningen.

Det er gode argumenter for at geografisk differensiering bidrar til at bostøtten blir mer treffsikker i forhold til formålet med loven. Dette kan illustreres med et eksempel. I kommunegruppe 4, som er kommuner med de laveste bokostnadene, er inntektsgrensen for 1 person kr 17 539 per måned i 2017. Personer som har inntekt høyere enn dette, vurderes som å ha høy nok inntekt til å selv å kunne finansiere en bolig av høvelig standard. Det er klart at en person med samme inntekt i et område med mye høyere bokostnader, enten måtte akseptere en bolig med betydelig lavere standard (men til samme pris), eller bruke en betydelig større del av sin inntekt på boutgifter. Geografisk differensiering av inntektsgrensen bidrar dermed til at bostøtten i større grad treffer de personer som har størst økonomisk behov for støtte.

Tilsvarende kan man argumentere for at geografisk differensiering av grensen for boutgifter også bidrar til at bostøtten blir mer treffsikker.

Ut fra samme tankegang kunne man argumentere for at den geografiske differensieringen burde vært mye mer detaljert og nærmere knyttet til et mål på bokostnader i kommunen, og ev. også forskjellig i ulike deler av en kommune med stor variasjon i bokostnader (som Oslo). Praktiske hensyn tilsier likevel at man har en oversiktlig ordning, uten for mange ulike kommunegrupper. Ulike grenser innad i en kommune vil også innebære problemer knyttet til hvor skillet skulle gå. Et skille midt i en kommune vil kunne fremstå som vilkårlig.

I tillegg til det praktiske aspektet ved for fininndelt geografisk differensiering, kan man også stille spørsmål ved om det faktisk er idealet å skalere boutgiftsgrensene i hver kommunene slik at staten subsidierer boutgifter opp til samme boligstandard i alle kommuner. Til syvende og sist er det et politisk spørsmål om man ønsker å subsidiere boutgiftene til husholdninger opp til en viss boligstandard uansett hvor de velger å bosette seg, eller om man i andre ytterkant kun vil gi bostøtte opp til det nivået som ville kunne gitt en viss standard dersom husholdningen bodde blant de billigere stedene i kommunen, regionen, eller til og med landet.

Dersom det er et ønske å muliggjøre at husholdninger med lav inntekt kan bo i hele landet og oppnå en viss boligstandard, bør det være en geografisk differensiering i ordningen. Det blir en svært dyr ordning dersom nivået på boutgiftsgrensen skal bestemmes ut ifra Oslo og at staten deretter skal subsidiere like høye boutgifter i alle andre av landets kommuner. I kommunene med de rimeligste boutgiftene kan ordningen bli relativt sett for gunstig. En budsjettnøytral omlegging av ordningen der den geografiske differensieringen fjernes vil antakelig gjøre det vanskelig for mange av dagens bostøttemottakere å oppnå en minimumsstandard i Oslo.

Er det et alternativ å la kommunene ha innflytelse på boutgiftsgrensen?

For kommunen påvirker boutgiftsgrensen indirekte kommunens utgifter til sosialhjelp og en ev. kommunal bostøtteordning. Kommunene vil ha insentiv til å ønske en høy boutgiftsgrense i sin kommune fordi det avlaster kommunebudsjettet og øker den statlige støtten til vanskeligstilte innbyggere i kommunen. Boutgiftsgrensen kan i teorien påvirke leieprisene i et område dersom andelen bostøttemottakere er høy nok blant de potensielle leietakerne. Kommunene kan ha et insentiv til å se hen til boutgiftsgrensen i forbindelse med utleie av kommunale boliger, der det typisk er et krav om at personen som bor der skal søke bostøtte.

Siden kommunene har økonomiske insentiver til å ønske en så høy boutgiftsgrense som mulig, ville det vært problematisk å la kommunene påvirke boutgiftsgrensen i sin kommune og indirekte velte kommunale utgifter over på staten.

3.8.2 Dagens inndeling – hva viser empirien?

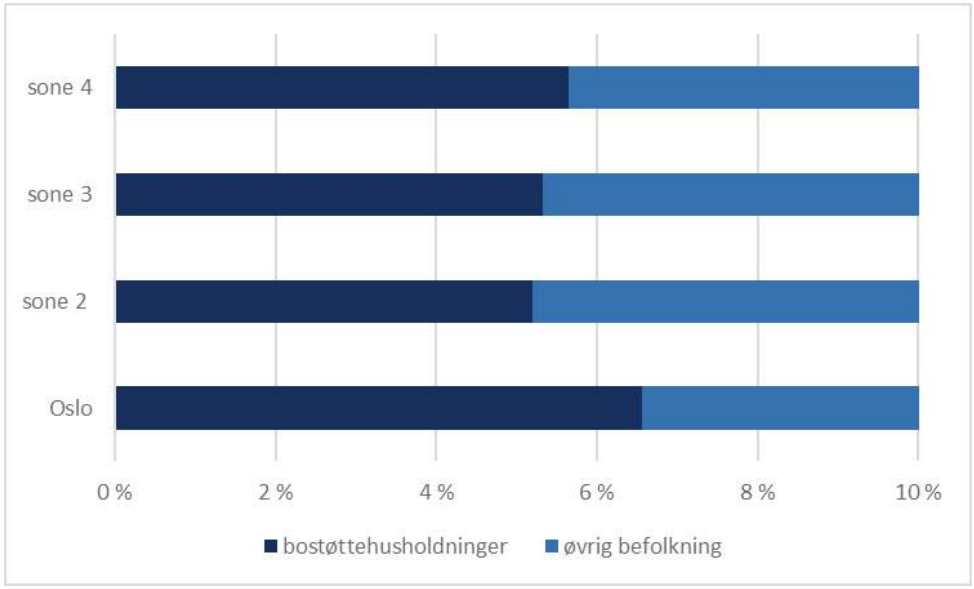
I forrige avsnitt argumenterte vi for at det bør være en geografisk differensiering i bostøtteordningen som hensyntar at boutgifter er høyere i noen kommuner enn andre. Når vi nå går over til å studere dagens kommunegruppeinndeling er vi interessert i om det er store geografiske forskjeller mellom sonene i andelen bostøttemottakere og om disse ev. forskjellene virker rimelige med tanke på bakenforliggende forhold. Andelen mottakere med boutgifter som overstiger boutgiftsgrensen kan også gi oss indikasjon på om bostøtteordningen er rausere i enkelte av kommunegruppene enn i de andre.

Vi vet at andelen bostøttemottakere varierer mellom kommuner. Antakelig skyldes dette både varierende behov (andel støtteberettigede) fra kommune til kommune og ulik kjennskap til bostøtteordningen blant støtteberettigede. Her legger vi til grunn at andelen bostøttemottakere i hver kommunegruppe først og fremst reflekterer andelen støtteberettigede, ikke regionale forskjeller mellom potensielle bostøttemottakeres kjennskap til ordningen.

Tidligere i kapittelet viste vi hvordan gruppen av bostøttehusholdningene i 2015 fordeler seg på de fire kommunegruppene og sammenliknet med befolkningen for øvrig. Vi konstaterte at Oslo var overrepresentert blant bostøttehusholdningene i 2015 og at det i sone 2 så ut til å være en noe mindre andel bostøttemottakere enn det som er proporsjonalt med befolkningsantallet. Figur 3.16 bekrefter dette: Oslo har høyest andel bostøttemottakere (6,6 pst.), mens sone 2 og 3 har de laveste andelene (hhv. 5,2 pst. og 5,3 pst.). I sone 4 mottok 5,7 pst. av husholdningene bostøtte i 2015.

Dette betyr ikke nødvendigvis at boutgiftsgrensen er for raus i Oslo og sone 4. En ev. høyere andel uføre, sosialhjelpsmottakere, flyktninger eller personer med lav inntekt, kan forklare hvorfor noen kommuner har en høyere andel bostøttemottakere enn andre.

Figur 3.16: Andel bostøttehusholdninger i hver kommunegruppe



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

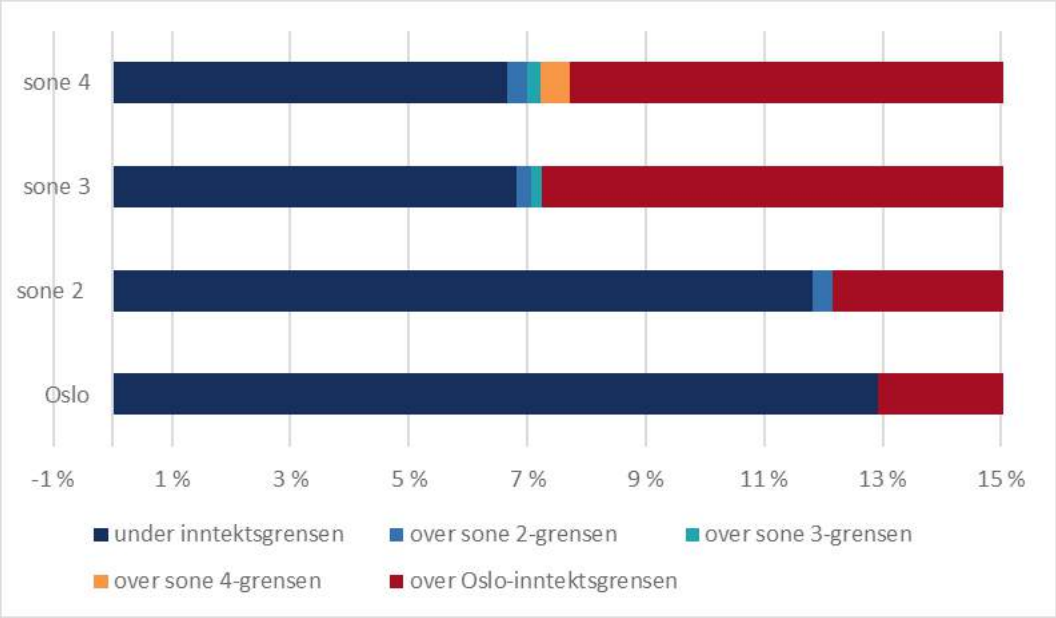
Av Figur 3.17 ser vi at andelen lavinntektshusholdninger er betydelig større i Oslo, som stemmer godt med at det er der det er størst andel bostøttemottakere. Fargene angir også hvor stor andel av husholdningene som har inntekt over inntektsgrensen i egen sone, men under inntektsgrensen for de andre sonene.[27] Vi ser at forskjellen i inntektsgrense mellom sonene prosentvis har liten betydning for andelen under inntektsgrensen i hver kommunegruppe. Selv med samme inntektsgrense i alle sonene ville andelen med inntekt under inntektsgrensen være høyest i Oslo.

Sone 2 har nesten en like høy andel husholdninger med inntekt under inntektsgrensen, til tross for at andelen bostøttemottakere er lavest i sone 2. En del av forklaringen er at sone 2 har mange studenthusholdninger uten rett på bostøtte. Dersom uføre- og stipendhusholdninger ekskluderes faller andelen i sone 2 med inntekt under grensen fra 12 pst. til 7 pst.

[27] Inntektsgrensen er den samme som i forrige avsnitt ble brukt til å identifisere de støtteberettigede som ikke mottok bostøtte.

Mange lavinntektshusholdninger skulle tilsi at andelen bostøttemottakere var høyere i sone 2 enn i sone 4 og ikke omvendt, slik tilfellet er. Figur 3.17 understreker dette poenget. Denne gangen har vi ekskludert uføre- og stipendhusholdninger slik at vi kun ser på husholdningene som burde har rett på bostøtte om de er under inntektsgrensen og ikke burde være støtteberettiget over inntektsgrensen, jf. at uføre har en høyere inntektsgrense.

Figur 3.17: Andel husholdninger med inntekt under øvre inntektsgrense



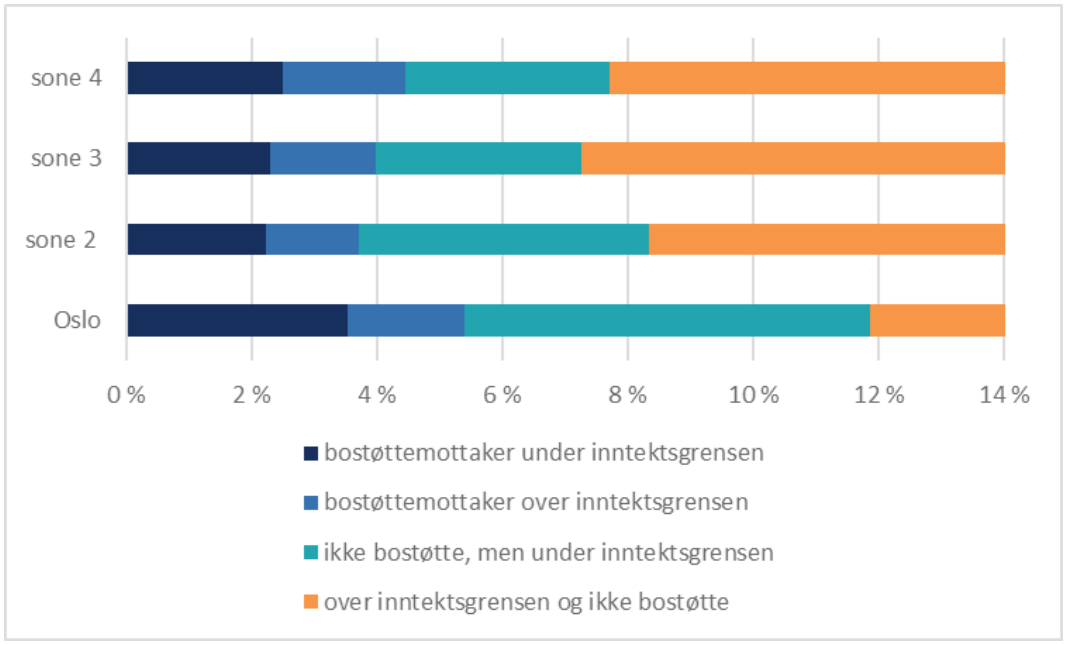
Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

I Figur 3.18 sammenliknes andelen bostøttemottakere med inntekt under og over inntektsgrensen på tvers av kommunegruppe, etter om de mottar bostøtte eller ikke. Vi ser at Oslo har ikke bare den høyeste andelen bostøttemottakere, men også den høyeste andelen med inntekt under inntektsgrensen som ikke mottar bostøtte. Også sone 2 har en relativt høy andel med inntekt under grensen som ikke mottar bostøtte. Her er riktignok de ulike inntektsgrensene lagt til grunn, men det er kun 1 pst. av husholdningene i sone 4 som ligger mellom inntektsgrensen for sone 4 og Oslo.

Funnene støtter opp under antakelsen om at *bakenforliggende forhold gjør det rimelig at Oslo er overrepresentert blant bostøttemottakere,* dvs. andelen bostøttemottakere i Oslo er høy sammenliknet med resten av landet. Det er imidlertid mindre klart om det er tilsvarende rimelig at andelen bostøttemottakere er høyere i sone 4 enn i de andre sonene siden sone 2 har en høyere andel med lavinntektshusholdninger, også når uføre- og stipendhusholdninger ekskluderes.

Den øvre boutgiftsgrensen kan som nevnt sees på som grensen for boligstandard staten er villig til å subsidiere. Er boutgiftene under boutgiftsgrensen så betaler bostøttemottakeren om lag 30 pst. av boutgiftene utover en egenandel. Hvis utgiftene passerer boutgiftsgrenen, må husholdningen betale 100 pst. av utgiftene over boutgiftsgrensen. Dersom en høy andel av bostøttemottakerne i et område har utgifter over boutgiftsgrensen, er det en indikasjon på at det enten er få bosteder med boutgifter under utgiftsgrensen med en akseptabel standard eller at bostøttemottakerne er villig til å betale for en høyere standard enn de kan få om boutgiftene ikke skal overstige boutgiftsgrensen i bostøtteordningen. Med mindre man tror at det er store geografiske forskjeller i hvilken standard bostøttemottakerne ønsker seg og er villig til å betale for, så kan høyere andel med boutgifter over boutgiftsgrensen i et område tolkes som at det i dette området er vanskeligere for bostøttemottakerne å finne en akseptabel bolig med boutgifter under boutgiftsgrensen enn for mottakerne i andre deler av landet.

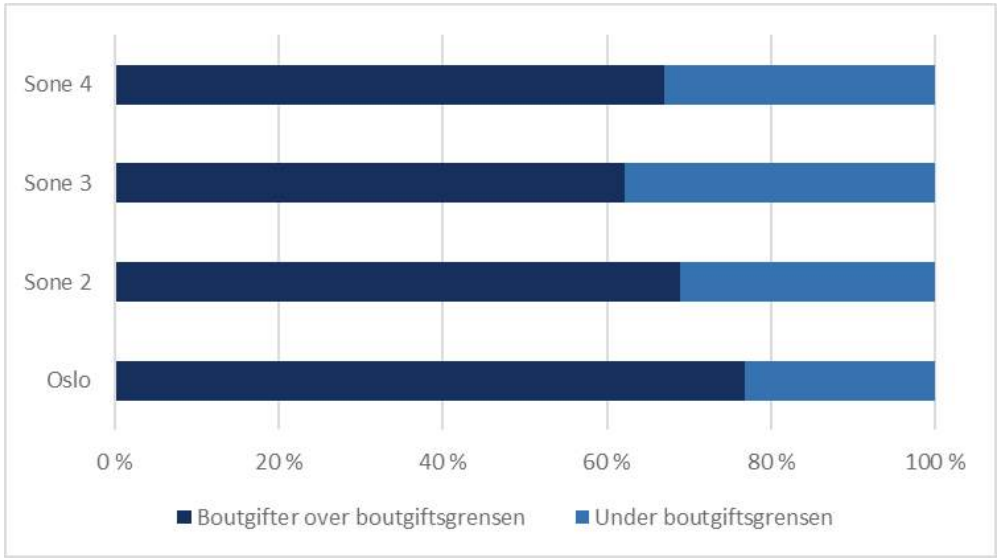
Figur 3.18: Andel med inntekt over og under inntektsgrensen. Ekskludert uføre og studenter.



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

Figur 3.19 viser at Oslo har størst andel med boutgifter som har passert grensen (77 pst.), mens sone 3 har den laveste andelen (62 pst.). Dette kan altså tolkes som at det i Oslo er vanskeligere for bostøtte-mottakerne å finne en akseptabel bolig med boutgifter under boutgiftsgrensen enn for mottakerne i andre deler av landet.

Figur 3.19: Andel bostøttemottakere med boutgifter over boutgiftsgrensen, januar 2015



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet statistikk fra Husbanken, 2015.

I samtlige soner har de fleste bostøttemottakere utgifter over det nivået staten subsidierer. Man kan følgelig vanskelig konkludere med at ordningen er spesielt raus i noen av sonene, men basert på våre funn peker sone 3 og 4 som noe mer rause enn de andre to. Særlig sone 4 favner imidlertid svært mange kommuner av ulik størrelse, så konklusjonen stemmer neppe for hele sonen: Enkelte kommuner kan ha et boutgiftsnivå som kan forsvare en høyere boutgiftsgrense enn andre innenfor samme sone.

3.8.3 Hvordan bør kommunegruppene bestemmes?

Vi har altså kommet frem til at det er gode grunner til å beholde en geografisk differensiering i bostøtteordningen. Videre har vi, basert på våre empiriske funn, ikke grunnlag for å si at dagens differanse mellom boutgiftsgrensene i de ulike kommunegruppene er veldig feil. Det kan likevel være behov for en revurdering av inndelingen av kommuner i de ulike sonene og boutgiftsgrensene i hver sone, jf. at fordelingen har vært uendret siden 2009. Fra registerdataene til Husbanken finner vi at andelen med boutgifter over boutgiftsgrensen generelt har økt over tid. Antakelig har boutgiftene økt raskere i noen kommuner enn i andre, slik at en god inndeling i 2009 antakelig ikke lenger er like treffende. Siden boutgiftene i kommunene ikke nødvendigvis utvikler seg i takt, virker det fornuftig å evaluere boutgiftsgrensene og kommunegruppene ved jevne mellomrom.

Dersom det skal gjøres en ny vurdering av kommuneinndelingen virker det rimelig å benytte leiepriser, eventuelt kvadratmeterpriser. De fleste bostøttemottakere er leietakere. I forbindelse med inndelingen i 2009 ble kvadratmeterpriser benyttet. Det kan bl.a. skyldes at SSB har bedre statistikk for kvadratmeterpriser enn leiepriser på kommunenivå.

Ofte vil man legge til grunn gjennomsnittsprisen når en sammenlikner på tvers av kommuner. I denne sammenheng, når hensikten er å finne forholdet mellom boutgiftene i de ulike kommunene for den delen av befolkningen med 5-10 pst. dårligst økonomi, kan imidlertid gjennomsnittspris bli misvisende. Bostøtteordningen er ikke skalert for å være relevant for brorparten av befolkningen. Dersom en kommune har noen dyre områder, kan dette trekke opp gjennomsnittsprisen. Men leieprisen eller kvadratmeterprisen for de dyreste bostedene i kommunen er ikke relevant for bostøttemottakernes økonomiske situasjon. Basert på dette resonnementet kan det argumenteres for at de dyreste for eksempel 25 pst. av bostedene i kommunen bør holdes utenfor beregningen når en ser på gjennomsnittsprisene i hver kommune for å dele kommunen inn i geografiske soner og fastsette boutgiftsgrensen i de ulike sonene.

4 Boligsosialt kompetansetilskudd

4.1 Bakgrunn og avgrensning

Det boligsosiale kompetansetilskuddet til kommunene ble lagt inn i kommunerammen fra 2017. Midlene fordeles dermed ikke lenger av Husbanken, og er heller ikke øremerket boligsosialt arbeid. I stedet fordeles de etter kommunenes innbyggertall mv. og kan brukes slik kommunene ønsker. Innlemmingen av kompetansetilskuddet i kommunerammen vil etter alt å dømme forsterke forskjellene mellom kommunene: De gode blir enda bedre, mens de svakeste mister en mulighet til å heve seg. Våre intervjuer viser klart at de som faktisk vil bruke de ekstra midlene til boligsosiale formål, er de som allerede har et solid boligsosialt arbeid. De andre vil bruke pengene på noe annet. Kommunestørrelse er viktig: De aller største kommunene vil få flere millioner i ekstra midler, mens de minste får ned i 1-2 000 kroner. Det samme mønsteret så vi for tilskudd til etablering og tilpasning i Vista Analyse (2017): Innlemming i kommunerammen forsterker forskjellene mellom kommunene.

I Vista Analyse (2017) foreslo vi å gjeninnføre et boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene. Vi pekte på flere positive effekter av det forrige kompetansetilskuddet, men også på at tilskuddet kunne gjøres atskillig mer effektivt. I dette kapitlet argumenterer vi for at det er behov for å innføre et nytt boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene og skisserer hvordan et slikt tilskudd kan se ut.

Vårt fokus er *innbyggerne*: Det bør være en nedre terskel for hvor ille det skal være å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Alle kompetansetiltak bør ha som klart formål å øke innbyggernes velferd. Innbyggerperspektivet gjør kommunestørrelse mindre relevant: Også innbyggere i små kommuner har rett til et *godt nok* boligsosialt arbeid. Vi foreslår derfor at deler av tilskuddet skal rettes inn mot å løfte kommuner med svakt boligsosialt arbeid, også små kommuner. Resten av tilskuddet skal brukes til praksisnær innovasjon i kommunene slik at *alle innbyggere* får et godt nok tilbud, også innbyggere med særskilte utfordringer og behov.

Tilskuddet skal være et *kompetansetilskudd* i ordets rette forstand, dvs. at det bidrar til å videreutvikle det boligsosiale feltet, der ny kunnskap skal bygge på eksisterende kunnskap og deles med andre kommuner. Dette stiller strengere krav til rapportering og kunnskapsdeling enn det forrige tilskuddet, som var et mer rendyrket stimuleringstilskudd for den enkelte kommune.

Husbankens rolle vil være å samarbeide med kommunene om å øke innbyggernes velferd. Husbanken skal stille med akkumulert kunnskap, og kommunen med partikulær kunnskap. Husbanken må dermed sørge for å opparbeide seg kunnskap om hvilke løsninger som virker overfor ulike utfordringer, basert på den innovasjonen som foregår i kommunene, og forskning nasjonalt og internasjonalt. Husbanken må også ha tilstrekkelig oversikt over den enkeltes kommunes utfordringer og behov til å kunne identifisere og løfte de svakeste kommunene.

Tilskuddet skal være et boligsosialt, og ikke et boligpolitisk tilskudd. Ett formål gjør det enklere å få et virkemiddel til å virke effektivt. Et boligpolitisk tilskudd ville antakelig vært rettet mot å sikre god boligforsyning i distriktene. Dette er den utfordringen som trekkes frem bl.a. i NOVA (2017): Beskjeden omsetningsaktivitet, begrenset boligbygging og ensidig boligtilbud kan gjøre det vanskelig å etablere seg i en kommune selv om det finnes arbeidsplasser. Grunnlånet kan være et egnet virkemiddel for å bedre boligforsyningen i distriktene, og har allerede et distriktspolitisk formål.

4.2 Behov for et boligsosialt kompetansetilskudd til kommunene?

4.2.1 Kommunene har et vanskelig utgangspunkt

Det boligsosiale arbeidet blir prioritert lavt i mange kommuner. Årsakene er antakelig sammensatte: Det boligsosiale arbeidet har en svak lovforankring sammenliknet med mange andre av kommunenes oppgaver på velferdsområdet, for eksempel innenfor barnevern og helse. Samtidig gjør stram kommuneøkonomi det nødvendig å foreta strenge prioriteringer innenfor knappe ressurser. Det boligsosiale arbeidet er sjelden høyt oppe på den politiske agendaen, verken lokalt eller nasjonalt.

Det kommunale boligsosiale arbeidet består av en lang rekke oppgaver. Noe forenklet:[28]

- Kartlegging og framskriving av bolig- og tjenestebehov blant vanskeligstilte på boligmarkedet
- Planlegging av kommunens politikk for å møte behovene
- Fremskaffelse og forvaltning av kommunale utleieboliger
- Søknad om tilskudd og grunnlån til kommunale utleieboliger
- Tildeling av kommunale utleieboliger
- Formidling av bostøtte, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning
- Booppfølgingstjenester
- Boligrådgivning, for eksempel knyttet til det private utleiemarkedet og leie til eie
- Samarbeid med aktører utenfor kommunen, som Husbanken, kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og private utbyggere.

I tillegg er kommunene tillagt oppgaver som på ulike måter grenser til de boligsosiale, og som også ofte utføres av de samme menneskene. Dette er oppgaver på de øvrige sosiale tjenesteområdene, som tildeling av økonomisk sosialhjelp, boppfølging og andre former for oppfølging innenfor helse, omsorg, rus og psykiatri, bosetting av flyktninger, integrering, barnevern og tildeling og fremskaffelse av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Kommunen er også tillagt oppgaver knyttet til den øvrige boligpolitikken, som arealplanlegging, regulering og boligforsyningstiltak.

Et godt boligsosialt arbeid krever dermed samarbeid mellom mange aktører. Ideelt sett bør dette gjenspeiles i organiseringen av det kommunale tjenesteapparatet. Kommunene er imidlertid også tillagt en

Tabell 4.1 Hvor ansvaret for det boligsosiale arbeidet er plassert (flervalgsspørsmål)

	Pst.	Antall
Boligkontor	27 %	78
Servicesenter	11 %	33
NAV	48 %	140
Teknisk avdeling	17 %	50
Eiendomsavdeling	21 %	61
Helse- og sosialtjenester	38 %	110
Enhet for levekår	2 %	6

Kilde: *Vista Analyse (2017)*

Note: *Det boligsosiale arbeidet ble definert som «ansvar for, og tildeling av, kommunale utleieboliger, og arbeid med de ordningene under Husbanken som er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.»*

[28] Listen er basert på intervjuene og supplert med punkter fra Sørvoll og Løset (2017), s. 90.

lang rekke *andre* oppgaver som stiller særskilte krav til organiseringen. Kommunene kan dermed ikke velge organisering ut fra de boligsosiale oppgavene alene. De mange oppgavene gjenspeiler seg i at kommunene har valgt svært ulik organisering av arbeidet. Tabell 4.1 viser hvilke enheter kommunene oppgir at det boligsosiale arbeidet er plassert i, ut fra svarene i vår spørreundersøkelse i forbindelse med Vista Analyse (2017). Svarene viser også at 30 pst. av kommunene har fordelt arbeidet utover tre eller flere enheter, mens 40 pst. har samlet det i én enhet.

4.2.2 Hva er de viktigste utfordringene i det boligsosiale arbeidet?

Det ser ut til å være tre forhold som kjennetegner det boligsosiale arbeidet i de svakeste kommunene.[29]

- **Mangelfullt kunnskapsgrunnlag**: Hvilke behov finnes i kommunen? Hvordan vil behovene være de nærmeste årene? Dette handler både om kartlegging og framskriving av bolig- og tjenestebehovet blant de vanskeligstilte på boligmarkedet.
- **Mangler analysekompetanse og gode planer**: Analysekompetanse er mangelvare i mange kommuner. Dette gjør det vanskelig å planlegge kommunens boligsosiale politikk.
- **Ineffektiv organisering:** Kommuner som prioriterer det boligsosiale arbeidet lavt, vil også ofte fordele det på mange aktører, siden samorganisering krever en viss innsats fra sentralt hold.

Disse tre forholdene kan ses som *bakenforliggende utfordringer,* dvs. de *første årsakene* til de observerte svakhetene i det boligsosiale arbeidet. Svikt i noen av de tre kan svekke kommunens arbeid med samtlige oppgaver på det boligsosiale området, dvs. alle de ni oppgavene listet opp i forrige avsnitt. Svikt kan dermed ha store negative konsekvenser for innbyggerne i kommunen, men også for kommuneøkonomien og samfunnet for øvrig, se nærmere drøfting under. Det er dermed disse tre utfordringene vi mener bør danne utgangspunktet for et nytt kompetansetilskudd.

Rekkefølgen er ikke tilfeldig: Uten et godt kunnskapsgrunnlag (pkt. 1) blir det vanskelig å utnytte en eventuell analysekompetanse og lage gode planer (pkt. 2). Uten gode planer blir det ekstra vanskelig å gjennomføre arbeidet på en kvalitativt god og effektiv måte når arbeidet er fordelt på mange aktører (pkt. 3). Og når arbeidet er fordelt på mange aktører, blir det enda vanskeligere å gjennomføre det boligsosiale arbeidet på en kvalitativt god og effektiv måte.

I tillegg kommer noen utfordringer som ser ut til å gå igjen i svært mange kommuner, også kommuner som ellers har et godt boligsosialt arbeid: Hvordan sørge for gode og varige botilbud til brukere med problemer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser, samt krigstraumatiserte flyktninger, og som ofte har behov for spesielt tilpassede boliger og tett oppfølging over tid? Hvordan sørge for at kommunens boligtilbud til enhver tid er tilpasset behovene til alt fra nybosatte store flyktningfamilier til eldre aleneboende? Dette er utfordringer som er grunnleggende vanskelige å løse, men der det kan være mulig å oppnå mye ved å tenke nytt og lære av andre kommuner.

Av dette ser vi at kommunene har behov for to former for hjelp:

- Løft av de svakeste kommunene, for å få på plass kunnskapsgrunnlag, planer og organisering
- Innovasjon og kunnskapsdeling for å løse utfordringer knyttet til særskilte målgrupper

[29] Kommunenes utfordringer med å gjennomføre et godt boligsosialt arbeid er behandlet av Riksrevisjonen (2008). Et mer oppdatert bilde gis i evalueringene av Husbankens kommuneprogram (Grønningsæter, Becken, Bakkeli, Klingenberg, & Strand, 2014) (Yttredal, Ouff, & Hanche-Olsen, 2013), i gjennomgangen av hva det boligsosiale kompetansetilskuddet er brukt til (Rambøll, 2016), og i en nyere gjennomgang av boligsatsinger i ti distriktskommuner (Løset, 2017). Kommunenes utfordringer har også vært tema for våre intervjuer med kommunene selv og Husbanken.

4.2.3 Svake kommuner kan være både store og små

Husbanken har i sitt programarbeid lagt vekt på å løfte det boligsosiale arbeidet i de største kommunene. Begrunnelsen har vært at man ønsker å treffe de kommunene som har de største boligsosiale problemene, målt i omfang. Dette innebærer også at man treffer mange innbyggere ved å hjelpe få kommuner, og dette er en effektiv måte å hjelpe på. Det å utelukke de små kommunene helt, er likevel problematisk: Alle innbyggere har rett til et *godt nok* boligsosialt tilbud, uavhengig av hvor i landet de bor. Det må være en nedre terskel for hva de vanskeligstilte på boligmarkedet skal tilbys.

I de kommunale tjenestene finnes det både stordrifts- og smådriftsfordeler. En stordriftsfordel er at store kommuner vil ha en større administrasjon og dermed et bredere sett av kompetanse å spille på. Dette kan gjøre det enklere å få det formelle på plass, fordi man har den nødvendige juridiske og økonomiske kompetansen. Det vil også gjøre det enklere å profesjonalisere arbeidet med de ulike oppgavene, fordi de ansatte kan spesialisere seg. Det er likevel viktig å ikke glemme smådriftsfordelene: I små kommuner er det enklere for de kommuneansatte å få oversikt over innbyggernes behov, for eksempel over bostedsløse. Det vil også være enklere å få oversikt over boligtilbudet, bl.a. i forbindelse med bosetting av flyktninger.

Omvendt betyr dette at de store kommunene faktisk kan ha større utfordringer enn de små knyttet til noen av de særskilte gruppene. Men når det gjelder den generelle profesjonaliseringen av arbeidet, vil gjerne de store kommunene ha et fortrinn. Dette så vi flere eksempler på i Vista Analyse (2017):

- Nær 50 pst. av de minste kommunene har ikke vedtaksbasert tildeling ved søknad om kommunal utleiebolig, jf. Tabell 4.2. En slik praksis er i strid med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak og innebærer bl.a. at innbyggerne ikke gis klageadgang, og at det blir vanskeligere å få oversikt over behovet for kommunale utleieboliger. [30] Alle de største kommunene har vedtaksbasert tildeling.
- Mindre kommuner driver i mindre grad oppfølging og veiledning enn de større kommunene. Dette gjelder for eksempel brukere som får avvist søknaden om startlån, og der kommunen kunne valgt å følge opp brukeren slik at de blir i stand til å betjene et lån på sikt.
- Mindre kommuner driver mindre oppsøkende arbeid. De ansatte har ofte også oppgaver på andre områder, og må begrense det boligsosiale arbeidet til å ta unna de søknadene som kommer inn. Arbeidet med bostøtte, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning utgjør en større del av det totale antallet årsverk avsatt til boligsosialt arbeid i de minste kommunene. Store kommuner har dermed i større grad rom for å drive andre former for boligsosialt arbeid.

Tabell 4.2 Om kommunen har vedtaksbasert tildeling av utleieboliger for vanskeligstilte

Innbyggertall	Ja	Nei	N
Under 2000	51,1%	48,9%	45
2000-4999	73,8%	26,2%	65
5000-9999	66,0%	34,0%	53
10000-19999	100,0%	0,0%	37
20000-49999	88,6%	11,4%	35
50000 eller flere	100,0%	0,0%	13

Kilde: *Vista Analyse (2017)*

[30] Det har vært en bedring fra 2007 da Riksrevisjonen gjorde sin undersøkelse. De fant at 41 pst. av kommunene uavhengig av kommunestørrelse (blant dere utvalg) ikke hadde vedtaksbasert tildeling av kommunale utleieboliger. I vår undersøkelse gjelder dette 25 pst. Selv med forbehold om at ingen av utvalgene er helt representative, viser dette en bedring.

Det at mange små kommuner har et svakt boligsosialt arbeid, må ses i sammenheng med *hvor mange* som ivaretar det boligsosiale arbeidet. Tabell 4.3 viser at det i de minste kommunene *i gjennomsnitt* er 0,5 årsverk som brukes på boligsosialt arbeid, definert som «ansvar for, og tildeling av, kommunale utleieboliger, og arbeid med de ordningene under Husbanken som er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.» De ansatte i små kommuner har dessuten også oftere oppgaver på andre områder, slik at de ikke nødvendigvis verken har kompetanse på eller interesse for boligsosialt arbeid. Ved at det bare dreier seg om én eller noen svært få personer, blir det heller ikke noe fagmiljø.

Også organiseringen varierer med kommunestørrelse: Blant de største kommunene er det over 70 pst. som har etablert et eget boligkontor, mot bare 6 pst. i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere. Her spiller i stedet teknisk avdeling en viktig rolle.

Tabell 4.3 Antall årsverk brukt på boligsosialt arbeid, gjennomsnitt etter kommunestørrelse

Innbyggere	Årsverk
Under 2000	0,5
2000-4999	1,0
5000-9999	1,8
10000-19999	3,0
20000-49999	8,2
50000 eller flere	48,5

Kilde: Vista Analyse (2017)

Til sammen mener vi dette gir belegg for å si at:

- Behovet for generelle «løft» gjelder særlig de små kommunene: Det er i dag mange små kommuner som strir med minst én av de bakenforliggende utfordringene, dvs. mangelfullt kunnskapsgrunnlag, svakt planarbeid og/eller ineffektiv organisering. Dette skyldes forhold kommunene selv har begrenset mulighet for å påvirke.
- Utfordringene knyttet til særskilte målgrupper gjelder i minst like stor grad de store kommunene. Innovasjonstiltak rettet mot å løse slike utfordringer vil kaste av seg også i kommuner som har et godt nok nivå på sitt generelle boligsosiale arbeid.

4.2.4 Svakt boligsosialt arbeid har alvorlige konsekvenser for innbyggerne

Innbyggerne i kommuner med svakt boligsosialt arbeid har ikke de samme reelle rettighetene som innbyggere i andre kommuner.

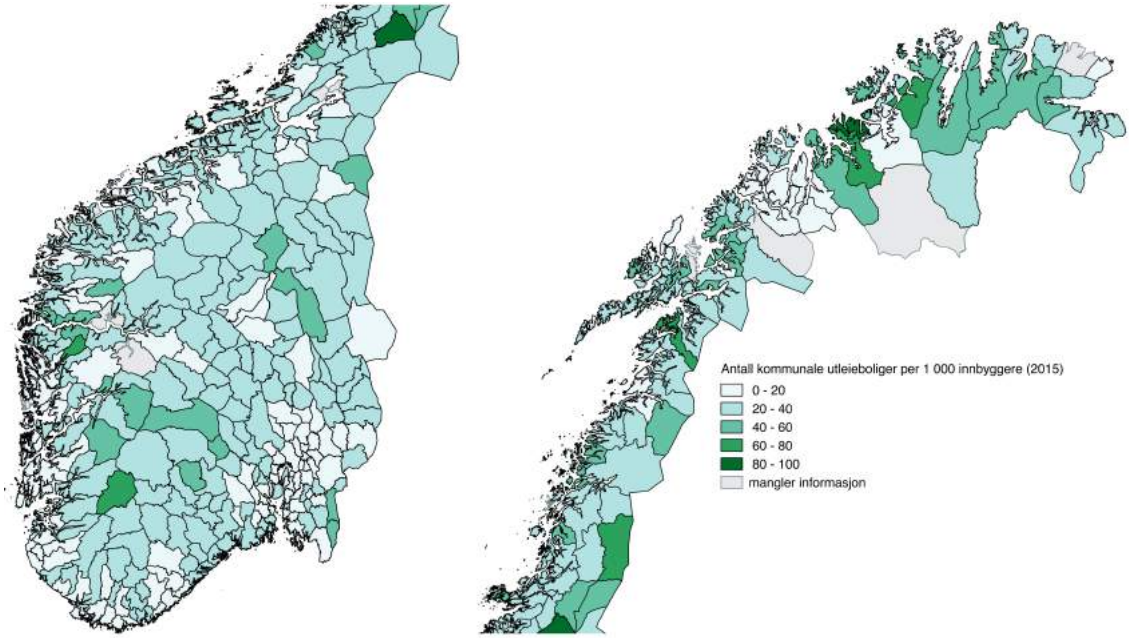
Det klareste eksempelet på dette er bostøtte. Bostøtte er det eneste rettighetsfestede virkemiddelet i den boligsosiale politikken: Alle innbyggere som tilfredsstiller regelverkets krav til lav inntekt og høye boutgifter, har rett til bostøtte. For å ha *reell* rett til bostøtte må personene imidlertid også *kjenne til* og *være i stand til å søke om* bostøtte. Som vist i vår evaluering av det statlige virkemiddelapparatet, ser det ut til å være systematisk variasjon mellom kommunene på dette området: Variasjonen i andelen bostøttemottakere i den enkelte kommune er stor, fra 0 til 4 pst. Variasjonen kan ikke fullt ut forklares ved boligpriser. I spørreundersøkelsen oppga hele 11 pst. av kommunene at de ikke mottok noen søknader om bostøtte i perioden 2014-16. Til sammen tyder funnene på at det er en del som har rett til bostøtte, som likevel ikke søker – og at dette delvis skyldes at kommunene ikke gjør en god nok jobb med å informere og veilede. I kap. 3 går vi nærmere inn på hvem disse menneskene er.

Et annet problem er at kommunene *kjenner de statlige virkemidlene for dårlig* til å kunne gi den enkelte innbygger det den har behov for. Det er kommunene som må søke Husbanken om midler til startlån og tilskudd til etablering og tilpasning, for videreformidling til innbyggerne. Uten at de søker om midler, får innbyggerne heller ikke noe tilbud. Når kommunen kjenner virkemidlene dårlig, vil de heller ikke se dem i sammenheng. I dataene kommer dette til syne ved at mange kommuner ikke mottar *noen* søknader om virkemidlene. Det er de samme kommunene som går igjen for de ulike virkemidlene: To tredeler av de kommunene som ikke mottok søknader om bostøtte i 2014-16, mottok heller ingen søknader om startlån, tilskudd til etablering eller tilskudd til tilpasning disse tre årene.

Et tredje eksempel på ulike rettigheter er *kommunenes boligtilbud*: Mangelfull behovskartlegging og -framskriving gjør det vanskelig å sørge for et tilstrekkelig differensiert boligtilbud til enhver tid. Ineffektiv organisering forsterker dette problemet, ved at boligframskaffelse, tildeling, oppfølging og vedlikehold i for liten grad ses i sammenheng. Problemet forsterkes hvis de samme kommunene heller ikke bruker tilskudd til utleieboliger. For innbyggerne betyr dette at de må vente lenger, og blir tildelt mindre egnede boliger, enn i gode kommuner. Figur 4.1 viser variasjonen i det kommunale boligtilbudet målt i antall per 1 000 innbyggere.

Et fjerde problem er hvis kommunene lar være å gjøre annet enn det aller mest nødvendige: Selv om de ansatte i små kommuner ofte vil ha lettere for å få oversikt over innbyggernes behov, hjelper ikke det hvis de ikke gjør noe med dem.

Figur 4.1 Antall kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbyggere i 2015



Kilde: Data fra KOSTRA, bearbeidet til Vista Analyse (2017)

4.2.5 Store samfunnsøkonomiske kostnader ved svakt boligsosialt arbeid

Svakt boligsosialt arbeid i én kommune har kostnader for samfunnet også ut over de kostnadene kommunen blir stilt overfor selv. Vi gir her noen eksempler på dette for å vise at det kan være rasjonelt og nødvendig at staten griper inn med et øremerket tilskudd for at alle innbyggerne skal få et *godt nok* boligsosialt tilbud.

Den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid 2014-2020 Bolig for velferd er basert på et premiss om at bolig er viktig for en rekke andre samfunnsområder: «Et godt boligsosialt arbeid får konsekvenser for måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering.» (s. 10) Et svakt boligsosialt arbeid vil dermed også svekke måloppnåelse på disse andre viktige områdene. Uten å gå i detalj her, kan vi slå fast at svakere måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering kan ha store samfunnsmessig kostnader. Kostnadene er forsøkt anslått i ulike sammenhenger. Eksempler på dette er Vista Analyse (2010), om de samfunnsøkonomiske kostnadene av marginalisering blant ungdom, og Vista Analyse (2015) om kostnadene ved svakt barnevern.

Fra denne typen analyser vet vi at:

- Svakheter i kommunale tjenester kan gi samfunnsøkonomiske kostnader på flere milliarder kroner.
- Kostnadene kommer både på kort og lang sikt, opptil flere tiår etter at skaden har skjedd.
- Ikke alle kostnadene tilfaller de kommunene som skulle gitt tilbudet.

Noen av kostnadene ved at en kommune har et svakt boligsosialt arbeid, tilfaller altså andre enn denne kommunen. Det er dermed ikke å vente at kommunen vil ta innover seg alle kostnadene når den skal bestemme hvor høyt det boligsosiale arbeidet skal prioriteres. Hvis kommunen kun skal se på hva som lønner seg for den selv, vil den sette av for lite ressurser til å utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag, lage gode planer og få til en effektiv organisering – dvs. alle de forholdene som er grunnleggende viktige for et godt boligsosialt arbeid. Kommunene vil også tendere til å bare ta hensyn til de gevinstene som realiseres på kort sikt, siden budsjettprosessene er kortsiktige av natur. Altså har kommunene insentiv til å ta hensyn til bare *deler av* gevinstene. Men dermed vil de også ønske å ta bare *deler av* kostnadene. Og dette går ut over måloppnåelsen innen arbeid, helse, utdanning og integrering.

Samfunnet har altså noe å vinne på å få kommunene til å satse mer på det boligsosiale arbeidet enn det kommunene vil ønske selv. Samfunnsøkonomisk sett bør en dermed iblant fravike det finansielle ansvarsprinsippet, dvs. at den instansen som har ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

På det boligsosiale området har staten tatt konsekvensene av dette ved å ta store deler av det økonomiske ansvaret for det boligsosiale arbeidet: Tilskudd til utleieboliger, bostøtte og startlån er alle eksempler på dette. Men som vi har sett, utløses ikke de fulle gevinstene av disse virkemidlene før kommunene tar dem i bruk – eller informerer sine innbyggere om dem. Det er her et nytt boligsosialt kompetansetilskudd kommer inn: Ved å løfte de svakeste kommunene, vil de statlige virkemidlene komme *alle* innbyggerne til gode. Og ved å hjelpe kommunene med å løse de vanskeligste utfordringene, vil *alle* målgrupper få et godt nok boligsosialt arbeid.

4.3 Statlige tilskuddsordninger må ses i sammenheng

Det finnes allerede flere statlige tilskuddsordninger som er rettet inn mot å styrke kommunenes boligsosiale arbeid. Til nå har det boligsosiale kompetansetilskuddet i noen grad vært forsøkt sett i sammenheng med disse andre ordningene, men Husbanken selv erkjenner at det er et forbedringspotensial her.

Et nytt tilskudd bør ses i sammenheng med andre ordninger på flere måter. Formålene må ses i sammenheng slik at de ulike tilskuddene utfyller, og ikke overlapper, hverandre. Tilskuddsbeløpene bør ikke avvike så mye at kommunene fristes til å søke om andre tilskudd enn det mest relevante. Søknadsfristene bør være mest mulig like slik at kommunene kan samordne sitt søknadsarbeid, og slik at de statlige etatene kan samordne sine tildelinger. Det kan også være aktuelt å slå sammen noen av ordningene,

eller la én del av staten forvalte flere ordninger for å få ned forvaltningskostnadene. Dette drøfter vi ikke nærmere her.

De statlige tilskuddsordningene til kommunene som ser ut til å ha størst relevans for det boligsosiale arbeidet, er oppsummert i Tabell 4.4. Vi har lagt vekt på å finne de ordningene som *direkte* er rettet mot deler av boligsosiale arbeidet, dvs. som har noen av de samme formålene som det er naturlig å se for seg for et boligsosialt kompetansetilskudd. Det finnes også en lang rekke statlige tilskuddsordninger rettet mot kommunene som kan påvirke deres boligsosiale arbeid indirekte. For eksempel kan de gi bedre kvaliteten på andre velferdstjenester, slik at *behovet* for boligsosialt arbeid reduseres.

Tabell 4.4 Statlige tilskuddsordninger med relevans for kommunenes boligsosiale arbeid

Forvalter	Navn	Bevilgning 2017
Helsedirektoratet	Tilskudd til kommunalt rusarbeid	468,6 mill. kroner
Helsedirektoratet	Kommunalt kompetanse- og innovasjonstil-skudd på helse- og omsorgsfeltet	365,9 mill. kroner
Helsedirektoratet	Tilbud til voksne med langvarige og sammen-satte behov for tjenester og barn og unge med sammensatte behov	225 mill. kroner
Bufdir	Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	178,4 mill. kroner
Arbeids- og velferds-direktoratet	Tilskudd til boligsosialt arbeid	42,5 mill. kroner

Kilder: *Våre intervjuer med kommuner og Husbankens regionkontorer, en presentasjon utarbeidet av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder fra 20. januar 2016 (lenke), og nettsøk med utgangspunkt i Fylkesmannens nettsider.*

De fleste av ordningene forvaltes av fylkesmennene på vegne av Helsedirektoratet. De tre ordningene under Helsedirektoratet som er mest direkte knyttet til kommunenes boligsosiale arbeid, er alle rettet mot kommunenes arbeid med problemer relatert til rus og/eller psykiske lidelser.

Tilskudd til kommunalt rusarbeid skal bidra til økt kapasitet og varig kapasitetsvekst i kommunens tjenester slik at mennesker med rusmiddelrelaterte problemer sikres et helhetlig, tilgjengelig og individuelt tilpasset tjenestetilbud.[31] Tilskuddsordningen spisses mot en ønsket utvikling, jf. primærhelsemeldingens teambaserte løsninger og varige ordinære tilbud og tjenester, framfor prosjektbaserte tiltak. Ordningen skal understøtte målene i Opptrappingsplanen for rusfeltet (2016 -2020) med vekt på bl.a. økt brukerinnflytelse i tjenestene, tidlig innsats og mer helhetlige og tilgjengelige behandlings- og oppfølgingstjenester. Tilskuddsperioden er tidsbegrenset inntil fire år med en årlig reduksjon av tilskuddsbeløpet og et samtidig krav om forankring av tiltak og stillinger i kommunale planverk og budsjetter. Tidsbegrensningen og reduksjonen kompenseres av opptrappingsmidler i rammetilskuddet til kommunene under planperioden.

Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd skal stimulere til kompetanseutvikling og innovasjon for å møte fremtidens utfordringer på helse- og omsorgsfeltet med bærekraftige og gode tiltak og løsninger.[32] Tilskuddet gis til kommuner og fylkeskommuner. Kompetansehevende tiltak om rusproblematikk og psykisk helse, samt opplæring knyttet til brukerstyrt personlig assistanse, skal prioriteres. Midlene kan bl.a. brukes til grunn-, etter- og videreutdanning av ansatte og tiltak der kommunene samarbeider med for eksempel helseforetak, forskningsinstitusjoner og frivillig sektor.

[31] https://helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-rusarbeid

[32] https://helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-kompetanse-og-innovasjonstilskudd

Tilskudd til voksne med langvarige og sammensatte behov for tjenester og barn og unge med sammensatte hjelpebehov skal styrke tilbudet til denne gruppen gjennom å etablere helhetlige, samtidige og virksomme tjenester fra ulike nivåer og sektorer.[33] Målgruppen er nærmere spesifisert som mennesker med alvorlige psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer, eller barn og unge som selv har slike problemer, eller som lever med høy risiko for å utvikle psykososiale vansker. Oppfølgingstjenester i bolig og oppsøkende behandlingsteam er blant de tiltakene som prioriteres.

Tilskudd mot barnefattigdom forvaltes av Bufdir og er en del av regjeringens strategi «Barn som lever i fattigdom» (2015-2017).[34] Tilskudd kan gis til kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører, evt. prosjekter der for eksempel kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner. Formålet er å motvirke eller dempe konsekvensene av fattigdom blant barn og unge. Tilskuddet skal bedre mulighetene for at flere barn og unge skal få delta på viktige sosiale arenaer uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon. Tilskudd gis bl.a. til tiltak som bidrar til samordning av tiltak, tjenester og kompetanse blant aktørene i lokalsamfunnet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter sammen med fylkesmannen et tilskudd til boligsosialt arbeid i kommunene. Dette er imidlertid i ferd med å dels bli innlemmet i kommunerammen, og dels videreført som del av Tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Tilskuddet er rettet mot kommunenes oppfølgingsarbeid: det skal styrke og utvikle de ordinære tjenestene slik at de bedre kan ivareta den enkeltes behov for oppfølging i bolig. Det skal bl.a. bidra til redusert bruk av midlertidige botilbud, legge til rette for et helhetlig boligsosialt arbeid lokalt og utvikle tiltak overfor ungdom og yngre voksne i etableringsfasen.

4.4 Hovedformål og premisser for et nytt kompetansetilskudd

4.4.1 Hovedformål fastsatt ut fra et innbyggerperspektiv og *Bolig for velferd*

Vi foreslår et hovedformål som vektlegger innbyggerperspektivet på kommunenes utfordringer:

> *Formålet med det boligsosiale kompetansetilskuddet er å gi alle innbyggere et godt nok boligsosialt tilbud, uavhengig av hvilken kommune de bor i.*

Hovedformålet er todelt:

- Løfte de svakeste kommunene slik at innbyggere i alle kommuner får et godt nok boligsosialt tilbud
- Bidra til innovasjon for å løse utfordringer som gjelder særskilte grupper av innbyggere

Hovedformålet er også utformet med tanke på at et boligsosialt kompetansetilskudd bør støtte opp om Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) *Boligsosialt arbeid*, beskrevet i Tekstboks 4.1. Vi foreslår at kompetansetilskuddet rettes særlig inn mot Hovedmål 3. I beskrivelsen av dette heter det at: «Det boligsosiale arbeidet skal ha høy kvalitet. Arbeidet skal være kunnskapsbasert, og vi skal rette innsatsen der behovene er størst. Det boligsosiale arbeidet er komplekst og krever bidrag fra flere sektorer og forvaltningsnivåer. Arbeidet må derfor være godt organisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og helhet og sammenheng må sikres på både strategisk og operativt nivå i kommune og stat.»

[33] https://helsedirektoratet.no/tilskudd/tilbud-til-voksne-med-langvarige-og-sammensatte-behov-for-tjenester-og-barn-og-unge-med-sammensatte-hjelpebehov

[34] https://www.bufdir.no/Tilskudd/Aktuelt/193_millioner_i_tilskudd_mot_barnefattigdom_i_2017/

Tekstboks 4.1: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) *Boligsosialt arbeid*

Nasjonal strategi for boligsosiale arbeid (2014-2010) *Bolig for velferd* bygger på en erkjennelse av at samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsområder er avgjørende for å lykkes i det boligsosiale arbeidet. Bak strategien står statsrådene for fem departementer: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Strategien gjennomføres av de underliggende direktoratene, med Husbanken som samordnende instans. Det understrekes at kommunene har nøkkelrollen, ved at det er de som har kunnskap om lokale variasjoner og individuelle behov.

Det er fastsatt tre hovedmål med prioriterte innsatsområder, samt tre resultatmål, for strategien.

Mål og resultatmål	**Prioriterte innsatsområder**
1. Alle skal ha et godt sted å bo	- hjelp fra midlertidig til varig bolig
	- hjelp til å skaffe egnet bolig
2. Alle med behov for tjenester, skal får hjelp	- forhindre utkastelser
til å mestre boforholdet	- gi oppfølging og tjenester i hjemmet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig	- sikre god styring og målretting av arbeidet
og effektiv	- stimulere til nytenkning og sosiale innovasjon
	- planlegge for gode bomiljøer
Resultatmål 1: Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø	
Resultatmål 2: Midlertidige botilbud skal bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og slike opphold skal ikke vare mer enn tre måneder	
Resultatmål 3: Bostedsløshet blant barnefamilier og unge skal forebygges og reduseres	

Mer konkret vil det boligsosiale kompetansetilskuddet særlig være rettet inn mot prioritert innsatsområde 1 og 2. Ved å *løfte det boligsosiale arbeidet i de svakeste kommunene* vil tilskuddet bidra til å *sikre god styring og målretting av arbeidet.* Ved å *bidra til innovasjon og kunnskapsdeling for å adressere spesifikke utfordringer* bidrar tilskuddet til å *stimulere nytenkning og sosial innovasjon.*

Samtidig vil en bedring av det kommunale arbeidet på disse innsatsområdene, også bidra til økt måloppnåelse på alle de andre målene og områdene i strategien: Bedre kartlegging, planlegging og organisering i de svakeste kommunene, vil løfte deres boligsosiale arbeid helt generelt. Økt innovasjon og kunnskapsdeling kan brukes på alle områder av det boligsosiale arbeidet, fra å forhindre bostedløshet til å fremme gode bomiljøer.

For at et slikt tilskudd skal være meningsfullt, må bevilgningen til det være så stor at kommunene forholder seg til det aktivt: Mange nok kommuner må ha tilskudd til enhver tid, og beløpene må være store nok til at de har effekt. Dette gir raskt en bevilgning på over 50 mill. kroner. Vi foreslår at minst 50 pst. av bevilgningen forbeholdes løft av svake kommuner. Vår virkelighetsforståelse tilsier at en prioritering av denne delen av formålet vil heve velferden mest.

4.4.2 Premisser for hva som utgjør en god tilskuddsordning

Ved etablering av en statlig tilskuddsordning er det en del premisser som bør ligge til grunn. Vårt forslag er basert på den statlige veilederen for etablering og forvaltning av tilskuddsordninger, Riksrevisjonens

undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene (Dokument nr. 3:5 (1999-2000)) og Produktivitetskommisjonens rapport NOU 2015:1, kap. 16 om kommunene.

Vi har lagt særlig vekt på at tilskuddet skal utformes og forvaltes slik at styringseffektiviteten blir størst mulig. Med dette mener vi at tilskuddet skal gjøre det mulig å nå målet mest mulig treffsikkert. God styringseffektivitet innebærer dermed at tilskuddet bør:

- Ha god måloppnåelse: Gi et bedre boligsosialt tilbud til innbyggere i svake kommuner, og til innbyggere med særskilte behov
- Sørge for addisjonalitet: Tilskuddet skal ikke gis til formål kommunene bør kunne forventes å finansieres å finansiere selv. I dette tilfellet: Det bør være de aller svakeste kommunene som blir «løftet», og det bør stilles klare krav om kunnskapsdeling ved tilskudd til innovasjon.
- Styre direkte mot de målene som er fastsatt: Gi tilskudd til de kommunene og innovasjonsprosjektene som antas å ha størst potensial for økt måloppnåelse
- Unngå lekkasjer: Følge opp at tilskuddet brukes som forutsatt

Ved en eventuell etablering av en slik tilskuddsordning, må det også ses hen til andre relevante hensyn, som kostnadseffektivitet og samspill med andre tilskuddsordninger.

En grunnleggende utfordring ved et slikt tilskudd vil være evalueringen av resultater og effekter. Boligsosialt arbeid er vanskelig å evaluere, dels som følge av samspillet med de mange andre velferdsområdene, og dels fordi effektene av det kommer over svært lang tid. Det er likevel langt fra umulig. Vi hevder at det kan gjennomføres langt bedre effektevalueringer av et boligsosialt kompetansetilskudd enn det som er gjort til nå, og der man i større grad bruker data på innbyggernivå. Ved å spisse tilskuddet klarere mot innbyggernes velferd og fortsette arbeidet med å fremskaffe gode data på innbyggernivå, bør dermed kravet om evaluering ikke være et hinder for å etablere et nytt kompetansetilskudd til kommunene.

4.4.3 Husbanken har behov for mer kunnskap om hver enkelt kommune

Husbanken må ha tilstrekkelig oversikt over alle landets kommuner til å kunne vurdere hvilke som har behov for særskilt bistand, og (grovt sett) hvilke områder de har behov for bistand på. Dette følger av innbyggerperspektivet generelt, men er særlig relevant i forvaltningen av et tilskudd som dette. Med Husbankens regionale organisering er det hensiktsmessig at regionkontorene har dette ansvaret.

Noen av Husbankens regionkontorer har allerede god oversikt over sine kommuner. Etter det vi forstår, har disse regionkontorene innhentet informasjonen fra ulike kilder, som KOSTRA, egne registre for søknader om ulike økonomiske virkemidler, samtaler med de kommuneansatte i forbindelse med søknader, konferanser mv., og besøk ut i kommunene. Informasjonen er systematisert i regneark regionkontorene har laget selv. Informasjonsinnsamlingen og -systematiseringen skjer på regionkontorenes egne initiativ.

I et arbeid med å skaffe seg oversikt over utfordringsbildet i *alle* kommunene, bør Husbanken sørge for at arbeidet skjer på samme måte i alle regioner, og utforme verktøy som gjør regionkontorenes arbeid enklest mulig. Dette omfatter å:

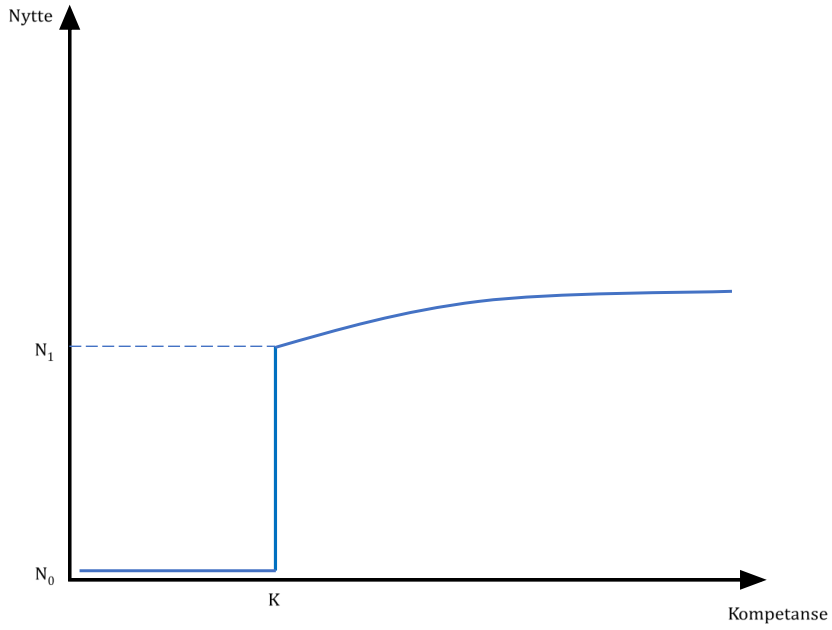
- Lage retningslinjer for hva det bør samles inn informasjon om, og hvordan innsamlingen bør skje
- Utforme verktøy for å systematisere informasjonen og automatisere innsamlingen av den
- Bestemme kriterier for hva som utgjør en utfordring på de ulike områdene, med grenseverdier for de ulike gradene av utfordring, og pedagogisk verktøy (grønne, gule og røde «lys» e.l.)

4.5 Formål 1: Løft av svake kommuner

4.5.1 Hvordan tilskuddet er ment å virke

Hvordan et kompetansetilskudd kan bidra til å løfte en kommune, er illustrert i Figur 4.2. Tilskuddet brukes her til å øke kommunens kompetanse. Ideen er at kunnskapsøkningen må nå et kritisk nivå før den slår ut i vesentlig høyere nytt for innbyggerne. Her er dette nivået gitt ved *K*. Over dette nivået har kompetanseøkningen stor effekt på innbyggernytten: Kommunen blir da i stand til å drive *god kartlegging* og *planlegging*, og ha en *effektiv organisering* av arbeidet. Dette gjør kommunen bedre i stand til å løse sine oppgaver på det boligsosiale området på en god måte. En mindre kompetanseheving, dvs. som gir en lavere kompetanse enn *K,* har ikke denne effekten. Tanken er dernest at kommunen skal klare å bli værende på det høyere nivået også etter at kompetansetilskuddet tar slutt: Når kommunen først er løftet, skal den klare å opprettholde det gode arbeidet med liten eller ingen hjelp utenfra.

Figur 4.2 Boligsosialt løft: Fra økt kompetanse i kommunen til økt nytte for innbyggerne



Dette reiser følgende spørsmål:

- Hvilke kommuner bør prioriteres for løft?
- Hva bør kompetansetilskuddet brukes til for å gi løft?
- Hva bør kommunene bidra med selv for at løftet skal bli vellykket?
- Hva annet bør staten bidra med overfor kommunen?

Våre forslag henter mye fra Husbankens Boligsosiale utviklingsprogram fra forrige programperiode, slik dette bl.a. ble gjennomført overfor Bodø og Ringsaker. Vårt forslag innebærer imidlertid en del endringer basert på informantenes innspill, ovennevnte evalueringer og våre egne vurderinger.

4.5.2 Hvilke kommuner bør prioriteres?

Det er de kommunene som i dag er kjennetegnet av minst én av disse utfordringene som har størst behov for løft, jf. drøfting over:

- *Mangelfullt kunnskapsgrunnlag*: Kartlegging og framskriving av bolig- og tjenestebehovet blant de vanskeligstilte på boligmarkedet.
- *Mangler analysekompetanse og gode planer*: Planlegging av kommunens boligsosiale politikk.
- *Ineffektiv organisering*: En organisering som ikke legger til rette for effektiv gjennomføring av de boligsosiale oppgavene.

Dette er de utfordringene vi karakteriserte som de *bakenforliggende* utfordringene: Svikt på noen av de tre kan svekke kommunenes arbeid med samtlige oppgaver på det boligsosiale området.

Husbanken vil kunne avdekke hvem disse kommunene er ved å analysere informasjon om hver enkelt kommune, og som Husbanken bør kunne forventes å samle inn. I tillegg bør det stilles krav til kommunens motivasjon og egenbidrag, se eget punkt om dette under.

Også små kommuner bør bli prioritert for løft. Sammenliknet med dagens segmenteringsmodell bør Husbanken tillegge svakhetene i det boligsosiale arbeidet *større* vekt, og innbyggertallet *mindre* vekt. Om dette betyr at også små kommuner bør bli programkommuner, diskuterer vi nærmere under.

Grupper av kommuner kan samarbeide om å gjennomføre løft. Forsøk gjort ved flere av Husbankens regionkontorer har hatt gode effekter. Kommunene har kunnet samarbeide og dele kunnskap underveis, og kan dra nytte av samarbeidsrelasjonene i årene etter satsingen. Det må riktignok tas hensyn til at tilsynelatende like kommuner kan være forskjellige bl.a. hva gjelder utfordringer, ressurser og ideologi, men gevinstene kan likevel være betydelige.

Når én kommune, eller en gruppe av kommuner, har fullført sin tilskuddsperiode, bør nye kommuner få tilskudd. Det bør altså være en klar rullering av kommunene i denne delen av tilskuddsordningen. Slik skiller vårt forslag seg fra Husbankens programarbeid, der en stor andel av kommunene har deltatt over mange år. Samtidig er vårt forslag i tråd med Helsedirektoratets Tilskudd til kommunalt rusarbeid, som har et sammenliknbart formål: Her heter det klart at nye kommuner skal prioriteres inn i ordningen.[35]

4.5.3 Hvilke formål bør tilskuddet gis til?

Kompetansetilskuddet skal altså brukes på en slik måte at det adresserer de utfordringene kommunen har, dvs. at det gir:

- Bedre kunnskapsgrunnlag og/eller
- Bedre planer og/eller
- Mer effektiv organisering

Tilskudd bør kunne gis til å delfinansiere stillinger internt i kommunen, og til å dekke utgifter knyttet til kurs og annen kompetanseheving. Mer konkret bør tilskuddet kunne brukes til å:

- *Utarbeide kunnskapsgrunnlag*, dvs. en kartlegging og framskriving av bolig- og tjenestebehovet i kommunen. Erfaringene fra Boso-arbeidet er at det er å foretrekke at kunnskapsgrunnlaget utarbeides *av de ansatte i kommunen*. Dette gir eierskap til resultatene, og ikke minst kompetanse til å

[35] https://helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-rusarbeid

bruke kunnskapen, og til å oppdatere den ved behov. Husbanken kan bistå kommunen gjennom å vise gode kartleggingsverktøy på Veiviseren.no.

- *Utarbeide planer for den boligsosiale politikken*. Igjen er det å foretrekke at kommunens ansatte gjør dette selv, av samme grunner som over. Enkelte kommuner har imidlertid så svak analysekompetanse at de har behov for ekstern bistand – også utover informasjon på Veiviseren.no. Ved bruk av konsulenter bør de kommuneansatte sørge for å sette seg så godt inn i konsulentens arbeid at de kan bruke planene og oppdatere dem på egenhånd.
- *Omorganisere kommunens arbeid*. Noen kommuner har mye å tjene på å organisere arbeidet annerledes, typisk slik at ulike tjenester ses mer i sammenheng. Kompetansetilskuddet kan da brukes til å frikjøpe en av de kommuneansatte helt eller delvis for å lede en omorganiseringsprosess. Igjen viser erfaringen at det er mye å hente på å bruke interne krefter.
- *Generelle kompetansehevingstiltak*. Kommuner som har et svakt boligsosialt arbeid, vil ofte ha mye å lære på å delta i nettverk med andre kommuner, eller på kurs i regi av Husbanken mv. Vi understreker imidlertid at slike generelle kompetansehevingstiltak ikke er tilstrekkelige alene, men må ses som supplementer til de tre øvrige typene tiltak. Videre understreker vi at det er den «konkrete» kompetansehevingen som ser ut til å ha positiv effekt, dvs. den som er knyttet enten til kartleggingen av innbyggernes behov, bruken av virkemidler for å møte dette behovet, eller organiseringen av det kommunale arbeidet, jf. Vista Analyse (2017).

4.5.4 Hva bør kommunene bidra med selv?

Et vellykket løft krever betydelig *egeninnsats* fra kommunen. Dette har flere sider:

- Kommunen bør bidra med egne ressurser i arbeidet. På kort sikt er dette viktig for at kommunen selv skal få eierskap til løftet, på lengre sikt for at de skal velge å videreføre det gode arbeidet også uten tilskudd. I praksis kan dette ivaretas ved en innfasing gjennom tilskuddsperioden der kommunen får dekket en stadig synkende andel av utgiftene.
- Løftet må forankres i kommunens ledelse. En av erfaringene fra Boso-arbeidet var at forankring i både den administrative og den politiske ledelsen var viktig for å få gjennomslag. Et løft innebærer at kommunen må sette av ekstra ressurser i en periode, jf. forrige punkt, og dette krever forståelse hos rådmannen og i kommunestyret.
- Løftet må forankres i andre tjenester. Et boligsosialt løft innebærer å se det boligsosiale arbeidet i sammenheng med de andre tjenesteområdene i kommunen. Det kan være behov for en omorganisering som berører de andre tjenestene direkte, eller for å involvere de andre tjenestene tettere for eksempel i kartleggingen av de boligsosiale behovene.
- De ansatte må være motivert. Sist, men ikke minst, må de kommuneansatte som berøres direkte av et løft, være motivert for endringer. Et løft kan kreve endringer i oppgaveløsning, arbeidsformer og organisering. Fra Boso-arbeidet ser vi flere eksempler på at det har hatt god effekt å bruke en av de som allerede er ansatt, til å lede satsingen internt. Dette ser ut til å handle både om lokalkunnskap og legitimitet.

Et vellykket løft krever dermed *dialog* mellom kommunen og Husbanken i forkant av tildelingen av tilskudd, for å sikre at forutsetningene internt i kommunen er på plass.

4.5.5 Hva annet bør staten bidra med overfor kommunen?

For at kommunene skal få full effekt av et kompetansetilskudd, er det nødvendig at Husbanken bidrar også på andre måter. Arbeidet kan ses som å følge fire trinn:

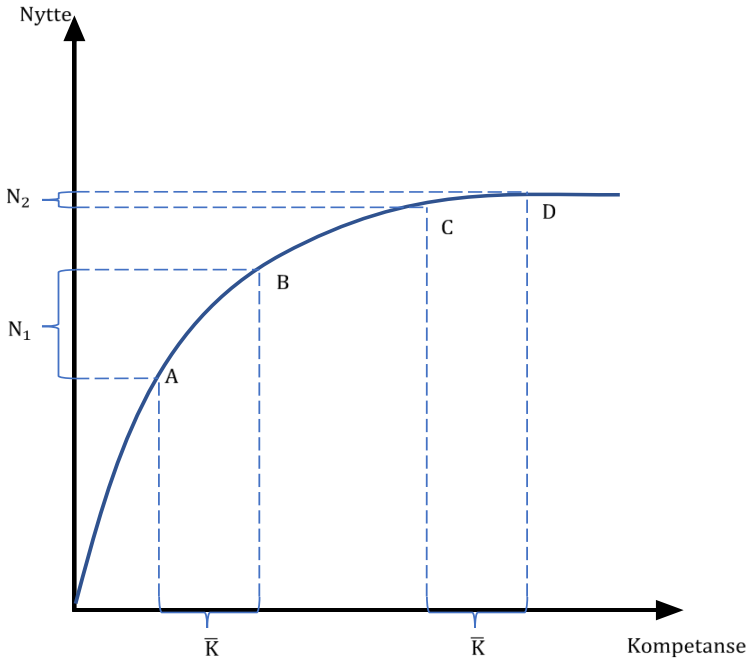
- *Oppfordre kommunen til å søke*. Erfaringer viser at kommuner med svakt boligsosialt arbeid ikke kan forventes å se selv at de har behov for hjelp. Husbanken må dermed ta en aktiv rolle i å oppfordre kommunene til å søke om tilskudd, ved å bruke den kunnskapen de må forventes å ha om hver enkelt kommune.
- *Veilede kommunen i søknadsprosessen*. Kommunen vil ha behov for hjelp til å utforme søknaden, både for å identifisere hvilke utfordringer den bør ta tak i, og hvordan et tilskudd kan brukes til å gjøre det. Husbanken kan også bistå med å forankre arbeidet i kommunen.
- *Følge opp kommunen underveis i arbeidet*. Kommunene vil i varierende grad ha behov for hjelp underveis i arbeidet med tiltakene. En fast kontaktperson i Husbanken utgjør en trygghet og vil opparbeide seg kunnskap om den aktuelle kommunen. Kontakten kan skje per telefon, e-post eller besøk, avhengig av kommunens behov og Husbankens kapasitet.
- *Sørge for at resultatene dokumenteres og deles*. Husbanken vør stille krav til rapportering og kunnskapsdeling etter at tiltakene er gjennomført, se et eget avsnitt om dette.

Innebærer dette at løft gjennom kompetansetilskudd bør ses i sammenheng med Husbankens programarbeid? Ja: Et kompetansetilskudd gjør at kommunene gis rom for å satse på kompetanseheving, og dermed for å nyttiggjøre seg også ikke-økonomiske kompetansetiltak. Det er de svakeste kommunene som drar størst nytte av kompetanseheving, se Figur 4.3: En gitt kompetanseøkning K har større positiv effekt på innbyggernes nytte i kommuner der den boligsosiale kompetansen er lav (N_1), enn der den er høy (N_2). Sagt med andre ord: Husbankens generelle kompetansetiltak kaster mest av seg dersom de rettes mot de svakeste kommunene.

Dagens programarbeid er imidlertid ikke innrettet på denne måten: En betydelig andel av dagens programkommuner har allerede et solid boligsosialt arbeid, bl.a. fordi de har vært igjennom «løft» tidligere. I tillegg er innretningen av programarbeidet endret, ved at Husbanken fokuserer mer på innovasjon og bruk av økonomiske virkemidler, og mindre på å løfte de svakeste kommunene.

Dersom vi imidlertid ser på programarbeidet slik det var tidligere, og slik det ble gjennomført nettopp overfor Bodø og Ringsaker, er svaret klart: Ja, løft igjennom kompetansetilskudd bør ses i sammenheng med Husbankens programarbeid. Det krever bare et annet utvalg av programkommuner, og en annen innretning av programarbeidet, enn i dag.

Figur 4.3 Kompetansetiltak: Fra økt kompetanse i kommunen til økt nytte for innbyggerne



4.5.6 Hvor lenge bør hver kommune få tilskudd – og hvor stort bør det være?

Varigheten og størrelsen på et kompetansetilskudd til løft av en kommune er ikke opplagt. Våre informanter spriker i sine svar, og Husbanken har hatt ulik praksis både over tid og mellom regioner.

Et viktig hensyn er at tiltakene får tid til å virke. Det må settes av tilstrekkelig tid til forankring, behovsanalyser og planlegging, og omorganisering og kompetansehevende tiltak må få så sterkt rotfeste at de står også etter at tilskuddet er faset ut.

Et annet hensyn er at tilskuddsbeløpene ikke bør være høyere enn strengt nødvendig. Våre funn tyder på at Husbanken kan ha vært for generøse til nå: Kommunene er tilfredse med de beløpene de har fått, og Husbanken ser ikke ut til å ha mottatt mange klager. Det tyder på at tilskuddsbeløpene kunne vært lavere, men likevel gitt samme nytten.

Ikke minst bør det legges opp til stadig økende egenfinansiering fra kommunenes side, for å tydeliggjøre kommunens ansvar og bidra til at de viderefører det gode arbeidet etter at staten trekker seg ut.

Et egnet utgangspunkt er Helsedirektoratets Tilskudd til kommunalt rusarbeid, se Tabell 4.5. Dette tilskuddet kan gis inntil fire år, med en gradvis årlig nedtrapping. Beregningen i tabellen tar utgangspunkt i en 100 pst. stillingsressurs. Ved en lavere stillingspst. skal tilskuddet reduseres tilsvarende.

For et boligsosialt kompetansetilskudd kan det være et visst behov for skjønn knyttet til omfanget av og innholdet i de tiltakene som skal gjennomføres. Vi vil likevel tilrå en langt mer ensartet praksis enn Husbanken har hatt til nå. Det bør utarbeides retningslinjer som gjøres offentlig tilgjengelig: Kommunene bør få vite hva de kan vente seg før de søker, og Husbankens saksbehandlere bør få hjelp til å behandle hver søknad likt.

Tabell 4.5 Tilskuddsberegning for Tilskudd til kommunalt rusarbeid

År	Tilskuddsberegning
År 1	Kr 660 000,- pr stilling inkl kr 10 000 i kompetanseutviklingsmidler
År 2	Kr 550 000,- pr stilling inkl kr 10 000 i kompetanseutviklingsmidler
År 3	Kr 440 000,- pr stilling inkl kr 10 000 i kompetanseutviklingsmidler
År 4	Kr 330 000,- pr stilling inkl kr 10 000 i kompetanseutviklingsmidler

Kilde: https://helsedirektoratet.no/tilskudd/kommunalt-rusarbeid

4.5.7 Rapportering og kunnskapsdeling

Rapportering på bruk av tilskudd har flere formål. Kommunene plikter å vise hvordan de statlige midlene er brukt, jf. veilederen for etablering og forvaltning av statlige tilskuddsordninger. Husbanken har et ansvar for å følge opp bruken av midlene både underveis og i etterkant av tiltakene. Husbanken har også et ansvar for å legge til rette for evaluering av tilskuddsordningen. Som påvist i Rambøll (2016) var rapporteringen for den forrige ordningen så svak at det ikke var mulig å evaluere ordningen skikkelig.

Rapportering på bruken av tilskuddsmidlene er også nødvendig for å kunne dele den kunnskapen som kommer ut av tiltakene. Dette kommer vi nærmere tilbake til under, i drøftingen av tilskudd til innovasjon og kunnskapsdeling.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at kunnskapsdeling ikke er like verdifullt for alle typer kunnskap. Kunnskap om behovskartlegging, planlegging og organisering som er gyldig for en enkelt kommune, er ikke nødvendigvis gyldig for en annen: Ulike utfordringer, ressurser og ideologier er forhold som kan påvirke dette. Med andre ord: Selv om én kommune har fått tilskudd til å løfte sitt arbeid, kan det faktisk være svært effektivt at nabokommunen får tilskudd til samme formål rett etterpå.

Det er også viktig å være oppmerksom på at kunnskapsdeling er ressurskrevende, og at den som har opparbeidet kunnskapen, ikke nødvendigvis har egeninteresse av å ta arbeidet med å dele den. Dette er særlig relevant i denne sammenhengen, der målgruppen nettopp er kommuner som selv strever.

Vi foreslår dermed ikke at kommuner som får tilskudd til løft, skal forplikte seg til å dele av den kunnskapen de opparbeider seg.

4.6 Innovasjon og kunnskapsdeling

4.6.1 Hvordan tilskuddet er ment å virke

Denne delen av kompetansetilskuddet er ment å gi bedre måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet ved at én kommune gjennomfører innovasjonsprosjekter, og deretter deler kunnskapen fra disse prosjektene med andre kommuner. Til grunn ligger en erkjennelse av at den boligsosiale kunnskapen som er mest relevant for kommunene, utvikles av kommunene selv. Dette er noe alle våre informanter er enige om, også i Husbanken.

En innovasjonsprosess kan ses som å foregå i fire trinn: idé, utvikling, utprøving og kunnskapsdeling. Det er de tre siste trinnene som kan kreve økonomiske insitamenter utenfra: Utvikling og utprøving er ressurskrevende, samtidig som nytten fortsatt er usikker. Kunnskapsdeling krever økonomiske insitamenter fordi det normalt ikke lønner seg for innovatøren.

Et innovasjonsrettet boligsosialt kompetansetilskudd bør gis til utvikling av *praksisnær kunnskap som adresserer utfordringer flere kommuner står overfor.* Med dette mener vi kunnskap som er anvendelig for kommunene, og som oppleves som relevant av mange kommuner. Det bør *stilles krav om deling av kunnskapen* ved tildelingen av tilskudd. En slik innretning er i tråd med både teorien gjengitt over, og innspillene fra våre informanter.

Én kategori utfordringer som kan adresseres gjennom denne typen prosjekter, er hvordan kommunene kan bli bedre på å hjelpe personer med særskilte behov til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Dette omfatter personer med problemer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser, krigstraumatiserte flyktninger med sammensatte problemer, og unge i risikogrupper.

Innovasjonsprosjekter kan også gjøre kommunene bedre i stand til å kunne tilby et tilstrekkelig differensiert tilbud av kommunalt disponerte utleieboliger til enhver tid, ved hjelp av ny bruk av statlige virkemidler, private aktører mv.

Begge kategoriene utfordringer er tilstede i mange kommuner i dag, og det vil være mange muligheter for å utvikle ny kunnskap som kan være anvendelig for andre.

Vårt forslag innebærer ikke et brudd med tidligere praksis: Også i det tidligere programarbeidet har kompetansetilskuddet vært brukt på denne måten. Uten at vi har gått detaljert igjennom tidligere prosjekter, ser det ut til at to eksempler på dette er Foyer i Bodø og Housing First i Trondheim. Forslaget vårt innebærer imidlertid en spissing sammenliknet med det forrige tilskuddet, slik at midlene kaster betydelig mer av seg. Spissingen kommer særlig i form av:

- Strengere krav til at kunnskapen skal være praksisnær og utviklet av kommunen selv
- Strategisk fordeling av midlene: Ulike utfordringer og løsninger fremfor «mer av det samme»
- Bedre tilrettelegging for, og strengere krav til, rapportering
- Mer effektive former for, og strengere krav til, kunnskapsdeling

4.6.2 Hvilke kommuner bør prioriteres?

Alle kommuner bør kunne søke om denne delen av tilskuddet, uavhengig av programdeltakelse, nivå på det boligsosiale arbeidet og størrelse. Det er naturlig at initiativet til å søke legges hos den enkelte kommune: Mens Husbanken bør drive oppsøkende arbeid for å finne svake kommuner å løfte, er det et poeng at praksisnær innovasjon oppstår hos den som kjenner praksis. Argumentene om forankring og engasjement trekker i samme retning.

Husbanken bør prioritere de kommunene som har gode forutsetninger for å gjennomføre et godt prosjekt. Dette kan vel å merke like gjerne være små som store kommuner. Som en av våre informanter påpeker, kan det være svært effektivt å utvikle nye løsninger i små kommuner: Her er det enklere å sikre forankring, involvere relevante aktører og få oversikt over utfordringer og ressurser – og også å se resultater av innovasjonen. Husbanken bør derfor ha et bredere blikk for kommune-Norge enn de har hatt til nå, der det aller meste av tilskuddsmidlene har gått til programkommunene.

Også denne delen av tilskuddet bør gå på rundgang: Kompetansetilskudd er et gode som bør fordeles mellom flest mulige kommuner. Innovasjon er også en form for kompetanseheving som mange kommuner vil nyte godt av. Når én kommune har fått midler til å prøve ut et prosjekt, bør det derfor ta noe tid før samme kommune får midler på nytt. Igjen følger det at Husbanken bør se bredere enn til programkommunene.

4.6.3 Hvilke formål bør tilskuddet kunne gis til?

Tilskudd bør gis til *prosjekter som har til hensikt å gi økt velferd for innbyggerne ved å gjøre noe nytt, og der dette nye ligger utenfor det som må anses å være en naturlig del av et velutviklet boligsosialt arbeid. Andre kommuner enn prosjektkommunen må dra nytte av tilskuddet.*

Av dette følger flere krav:

- *Prosjektet må ta utgangspunkt i en konkret boligsosial utfordring.* Kommunen må i søknaden beskrive utfordringen og gjøre rede for hvorfor den ikke kan løses med tradisjonelle virkemidler. Kommunen må også beskrive hvordan prosjektet er ment å gi økt velferd for innbyggerne.
- *Midlene bør fordeles strategisk mellom prosjekter.* Husbanken må skaffe seg oversikt over hvilke fagområder det er behov for å utvikle ny se til at ikke alle kommunene får midler til det samme.
- *Prosjektet må tilføre noe nytt, som gir en bedre løsning*. Prosjektet må tilføre noe nytt, for eksempel i form av nytenkning om bolig vs. andre tjenester (Housing first), nye samarbeidsformer (koordinering av fragmenterte tjenester overfor utsatte grupper), nye boligformer (særlig robuste boliger for narkomane med tilleggsutfordringer) mv. Kommunen må i søknaden beskrive hvordan løsningen er ny, og hvorfor den ventes å gi en bedre løsning.
- *Prosjektet må bygge på tidligere kunnskap*. Effektiv kunnskapsproduksjon forutsetter at ny kunnskap bygger på, og lærer av, kunnskap som tidligere er produsert i forskning, andre kommuner mv. Dette forutsetter imidlertid at denne kunnskapen er tilgjengelig for kommunene.
- *Resultatene av prosjektet må kunne måles*, og søknaden bør beskrive hvordan målingen skal skje.
- *Kunnskapen må ha overføringsverdi.* Utfordringen må gjelde flere kommuner enn den som søker, og den nye kunnskapen må kunne anvendes også av (noen av) disse.
- *Kunnskapen må deles*. Det må stilles krav om at kunnskapen deles med andre kommuner og Husbanken. Delingen kan skje på ulike måter, bl.a. via Veiviseren.no og kommunesamlinger.
- *Tilskudd skal brukes av kommunen selv, ikke av konsulenter eller forskere*. Det at innovasjonen skal være praksisnær og gi kompetanseheving i kommunen, taler for at det er lite effektivt å gi tilskudd til personer som ikke er ansatt i kommunen.

Av disse kravene er det antakelig dersom er knyttet til «nytt» som vil kreve mest skjønn. Her er det en *geografisk* side: Vi mener det vil være for strengt å kreve at nyvinningen skal være *nasjonal*, dvs. at kommunen er først i Norge med å prøve ut en ny løsning. Men i kravet om at kunnskapen skal ha overføringsverdi, ligger det at løsningen ikke allerede kan være forsøkt av sammenliknbare kommuner.

I tillegg kan det stilles spørsmål om *graden* av «nytt»: Hvor mye ved løsningen kan være forsøkt ut før, og hvor mye må være genuint nytt? Et krav kan være at løsningen er så ny at kommunen ikke kan ventes å gjennomføre den uten tilskudd: Løsningen vil kreve betydelige kostnader til utvikling og utprøving, samtidig som nytten av den er usikker. Vurderingen av om dette kravet er oppfylt, vil naturligvis kreve skjønn. Løsningen kan heller ikke være så kreativ at den ikke kan iverksettes og overføres til andre.

Vi mener det bør kunne gis noe tilskuddsmidler til dokumentasjon og deling av eksisterende kunnskap. En stor svakhet ved Husbankens forvaltning av det forrige tilskuddet var at de ikke stilte krav om systematisk rapportering og deling. Det er dermed gjennomført en rekke prosjekter som kan være av nytte for andre kommuner, men som ikke er dokumentert og delt. Det vil her være snakk om små summer, som kan gjøre det mulig for kommunen å frigi ressurser for å utløse potensielt store gevinster i andre kommuner. Se kravene til dokumentasjon og deling under.

4.6.4 Hva bør kommunene bidra med selv?

Også for denne delen av tilskuddets formål mener vi det er avgjørende at kommunen bidrar med noe midler selv, se under. Argumentene er de samme som over, knyttet til eierskap, forankring, motivasjon og videreføring.

4.6.5 Hva annet bør staten bidra med?

Husbanken bør bidra til at kunnskapsdelingen skjer mest mulig effektivt, gjennom å formidle kunnskapen i egnede kanaler, se under. I tillegg kan det være aktuelt med bidrag fra ulike statlige aktører inn i de konkrete prosjektene, i form av penger eller annet. Igjen minner vi om at Husbanken bør se kompetansetilskuddet i sammenheng med andre tilskuddsordninger, jf. avsnitt 4.3.

For øvrig kan vi ikke se at staten bør ha noen særskilt rolle i denne typen prosjekter utover å følge opp at tilskuddet blir brukt som det skal.

4.6.6 Hvor lenge bør hver kommune få tilskudd – og hvor stort bør det være?

Det er behov for klarere grenser både for hvor lenge det skal gis tilskudd, og hvordan tilskuddet skal beregnes. Våre informanter gir et bilde som støttes av bl.a. Rambøll (2016): Husbankens forvaltning av det forrige tilskuddet var svært skjønnspreget, og det ble ikke laget felles retningslinjer for regionkontorene. Konsekvensen var at tildelingene ble preget av tilfeldigheter: Tildelingene varierte med Husbank-regionens praksis, saksbehandlerens vurderinger og bevilgningene det året. Vi ser dessuten igjen et mønster der mottakerne gjennomgående er godt fornøyde med tildelingene, noe som tyder på at en del har fått mer enn de strengt tatt trenger.

Utformingen av et nytt tilskudd bør omfatte følgende:

- *Kriterier for hvor lenge tilskudd bør gis, med øvre grense.* Vi foreslår at tilskudd som hovedregel gis i ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år. Dette er betydelig kortere enn tilskuddet til løft av svake kommuner, som normalt må antas å omfatte lengre og mer krevende prosesser. Ett-to år er for øvrig i tråd med de fleste av informantenes innspill.
- *Krav til kommunal egenfinansiering*, for eksempel 50 pst. årlig.
- *Kriterier for beregning av tilskudd.* Tilskudd bør beregnes ut fra kommunens anslåtte utgifter til prosjektet, men med en øvre grense. Husbanken bør dessuten vurdere kommunens anslag kritisk, ut fra kunnskap om kommunen og tilsvarende prosjekter andre steder.

På alle punkter må dette tilskuddet ses i sammenheng med andre tilskuddsordninger rettet mot samme formål, jf. avsnitt 4.3. Hvis kommunen i praksis kan velge mellom ulike tilskudd, vil de velge det gunstigste selv om det er et annet de burde valgt ut fra samfunnsmessige hensyn. Dette gir effektivitetstap

både ved at kommunen får mer statlige midler enn tiltenkt, og ved at kommunen bruker ressurser på å sette seg inn i ulike tilskudd.

4.6.7 Rapportering og kunnskapsdeling

Uten at kunnskap dokumenteres, kan den ikke deles – og da vil den heller ikke bli tatt i bruk av andre kommuner. Innovasjonsprosjekter som bare kommer én kommune til gode, bør finansieres av denne kommunen selv. Dokumentasjon og deling er dermed helt avgjørende for at staten skal kunne forsvare å gi tilskudd til innovasjonsprosjekter på det boligsosiale området. Videre: Tilskudd gjør det mulig for Husbanken å stille krav om dokumentasjon og deling – uten tilskudd er dette vanskelig.

Hvordan skal dokumentasjonen foregå? Som tidligere nevnt, er det behov for en betydelig forbedring av arbeidet med dokumentasjon og rapportering fra Husbanken forvaltet det forrige kompetansetilskuddet. Nøyaktig hvordan dokumentasjonen og rapporteringen bør foregå, må Husbanken utfordres på, ut fra deres øvrige rutiner og de rutinene de ser fungerer i andre statlige direktorater. Vi har likevel noen forslag som er ment å komme i tillegg til de kravene som følger av standard god forvaltning av tilskuddsordninger.

I søknaden bør Husbanken kreve at kommunen beskriver følgende, jf. avsnitt 4.6.3:

- hvilke mål som skal nås, og hvordan de skal måles
- hvordan prosjektet tilfører noe nytt, men samtidig bygger på eksisterende kunnskap
- hvordan prosjektet er relevant for andre kommuner
- hvordan kommunen vil gå frem for å dele kunnskapen med andre kommuner

Husbanken bør lage en mal for kommunenes rapportering. I sluttrapporten bør kommunen:

- rapportere på måloppnåelsen, med henvisning til målene som beskrevet i søknaden
- gi en vurdering av hva som bidro til at målene ble nådd, og ikke minst: Hva som hindret måloppnåelse dersom det var mål som ikke ble nådd
- beskrive hvordan prosjektet ble gjennomført i praksis, og hvordan kommunen vil implementere det i ordinær drift

Delingen av kunnskapen fra prosjektene bør skje på flere måter, og Veiviseren.no bør brukes aktivt. Husbanken bør lage en nasjonal oversikt over hvem som har fått tilskudd, med kort beskrivelse av hvert enkelt prosjekt, og med kontaktperson i kommunen. Oversikten bør omfatte både pågående og avsluttede prosjekter og oppdateres fortløpende. Oversikten gjøres offentlig tilgjengelig på veiviseren.no, og være søkbar etter tema, region mv.

Også rapportene fra prosjektene bør bli lagt ut på veiviseren.no, i en enkelt søkbar oversikt. Oversikten bør omfatte rapporter fra prosjekter som ikke er finansiert av kompetansetilskuddet i den grad slike rapporter finnes, evt. prosjekter som er finansiert av det forrige tilskuddet.

Kommunene bør forpliktes til å dokumentere prosjektene på Veiviseren.no også ut over dette, for eksempel med omtaler knyttet direkte opp til trinnene i Veiviseren.no.

I tillegg bør kommunene forpliktes til å presentere prosjektene for andre kommuner på samlinger. Igjen kan Husbanken spille en viktig rolle ved å arrangere arenaer for innovasjon og kunnskapsutvikling der de identifiserer områder noen kommuner er gode på, og noen kommer er svakere på. Fra våre tidligere

undersøkelser vet vi at kommunene opplever slik utveksling av praksisnær kunnskap kommunene imellom som svært nyttig, og at de ønsker flere anledninger til å gjøre dette.

5 Fra leie til eie

> Bustadpolitikken har vore innretta slik at flest mogleg skal få høve til å eige bustad, og fire av fem eig bustaden sin. Dette har gjeve velstandsvekst for store delar av befolkninga. Samanlikna med andre land bur langt fleire av befolkninga i einebustader og i gjennomsnitt har vi større buareal enn andre land

Meld.St.17 (2012-2013). Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar

5.1 Bakgrunn og avgrensning

I dette kapitlet ser vi nærmere på bakgrunnen og begrunnelsen for eierstrategien som over en årrekke har vært førende for norsk boligpolitikk. Vi gir også en kort oversikt over de generelle økonomiske virkemidlene som stimulerer til boligeie framfor leie. I tillegg til de generelle virkemidlene er det etablert en rekke selektive virkemidler som stimulerer til eie framfor leie. Med sterke virkemidler for eierskap er det grunn til å stille spørsmål ved hvorfor en betydelig andel av målgruppen for de boligsosiale virkemidlene, og som antas å ha økonomisk bæreevne til å eie en bolig, likevel *ikke* går fra å leie til å eie. Dette er spørsmål som drøftes i kapitlet.

Husbanken (2014) viser til fire ulike modeller som brukes i norske kommuner for å stimulere til boligeie:

- Kjøp med en gang
- Leie før eie
- Delt eierskap
- Leie-før-eie rettet mot unge

Vi har konsentrert oss om leie før eie, der vi særlig har lagt vekt på risikofordeling og fordeling av kostnader og gevinster mellom kommune og husstandene som tilbys en leie før eie-modell. Vi refererer også kort forsøk med en markedsbasert delt eierskapsmodell som ble stoppet av Finanstilsynet og Forbrukerrådet, samt en markedsbasert modell rettet mot en målgruppe som har betalingsevne, men som mangler egenkapital.

Leie-til-eie som strategi i den boligsosiale politikken blir til slutt et spørsmål om hvor mye kommune og stat er villige til å subsidiere gjennom tilskudd og risikoavlastning for å løfte større grupper opp gjennom eierskap til egen bolig. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det nytten i forhold til kostnadene som er det i interessante, og dermed også hvilken nytte en alternativ anvendelse av subsidie kunne gitt.

5.2 Et overordnet politisk mål at flest mulig skal eie

I følge SSB eier åtte av ti sin egen bolig. Dette er en høy andel vurdert i en internasjonal målestokk. Den høye eierandelen i Norge er et ønsket resultat av den boligsosiale politikken der eierlinjen har vært rådende siden krigen. Eierlinjen står også sentralt i dagens boligpolitikk, og gjenspeiler seg bl.a. i virkemiddelutformingen der flere av de boligsosiale virkemidlene er innrettet for å få flere vanskeligstilte på boligmarkedet inn i eid bolig.

Eierlinjen støttes også opp av skattepolitikken gjennom betydelige skattefordeler til de som eier bolig sammenliknet med de som leier bolig. I følge NOU 2011:15 *Rom for alle— En sosial boligpolitikk for framtiden* subsidieres boligeiere indirekte med om lag 55 mrd. kroner i året gjennom særordninger i

skattesystemet. De svært gunstige skattefordelene ved å eie egen bolig gir sterke insentiver til å investere i bolig. Når det å investere i bolig stimuleres, påvirkes også prisutviklingen slik at den blir sterkere enn den ellers ville vært. Med en høy boligprisvekst øker barrierene for at økonomisk vanskeligstilte kan skaffe seg bolig. Når skattefordelen også er høyere dess større boligformuen er, vil subsidien boligeiere mottar gjennom skattesystemet øke med boligformuen. Resultatet er at velferdsgapet mellom de som eier bolig og de som leier bolig øker. NOVA (2011) viser at blant de ti pst. av befolkningen med lavest inntekt, er det 64 pst. som leier bolig. Til sammenlikning er det kun én pst. av tidelen med høyest inntekt som leier bolig.

En av utfordringene med en statlig politikk som stimulerer til boligeierskap er at det alltid vil være en nedsiderisiko ved en boliginvestering. Målgruppen vanskeligstilte i boligmarkedet og lavinntektsgrupper vil som regel være mer sårbare for tap og uforutsette kostnader enn andre grupper. For de som ikke klarer å betjene et lån og et eierskap, vil nedsiderisikoen være betydelig. I perioder med fall i boligpriser vil flere boliger bli tilgjengelig for lavinntektsgrupper, samtidig som risikoen for å måtte selge med tap øker. Dette gir potensielle tidsavhengige fordelingsvirkninger, og også variasjon i støttebehov for å få flere grupper etablert som boligeiere. På den andre siden gir eierskap til egen bolig muligheter for en formueoppbygging støttet av staten gjennom den økonomiske politikken. Dette er et gode som det er rimelig at også lavinntektsgrupper får ta del i, og som derfor kan begrunne selektive virkemidler for at flere lavinntektsgrupper gis muligheter til boligeie.

Det at leiemarkedet er lite utviklet de aller fleste steder i landet kan også begrunne en eiestrategi for vanskeligstilte. Utvalget innenfor leiemarkedet er som regel begrenset, og boligene er gjerne også i dårlig stand eller lite tilpasset leietagernes behov. Både kommunale og private utleieboliger viser seg ofte å holde en lav standard. Dette kan gi dårlige boforhold og bomiljø. Dårlige boforhold for boligleiere kombinert med et økende, og delvis myndighetsstimulert, velferdsgap mellom de som eier og de som leier, begrunner tiltak for å heve standarden i leiemarkedet. Slike tiltak er ikke et tema for dette kapitlet.

Videre i dette kapitlet retter vi oss mot *eierlinjen i den boligsosiale virkemiddelpolitikken*. Konkret innebærer dette Husbankens tiltak og virkemidler for å støtte opp under eierlinjen i målgruppen vanskeligste på boligmarkedet. Hensikten med virkemidlene i denne kategorien er at flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal settes i stand til å kjøpe og eie sin egen bolig.

5.3 En boligsosial eierstrategi og boligsosiale virkemidler

5.3.1 Eierstrategi i den boligsosiale politikken

Den boligsosiale politikken bygger på tre overordnede mål (Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)):

1. Alle skal ha et godt sted å bo
   - Hjelp fra midlertidig til varig bolig
   - Hjelp til å skaffe en egnet bolig
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet
   - forhindre utkastelser
   - gi oppfølging og tjenester i hjemmet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv

- sikre god styring og målretting av arbeidet
- stimulere til nytenkning og sosial innovasjon- planlegge for gode bomiljøer

Den boligsosiale politikken er en del av den generelle velferdspolitikken. En økonomisk politikk som styrer mot lave renter og høy sysselsetting kombinert med en fordelingspolitikk med inntektssikring, legger til rette for at de aller fleste skal kunne være selvhjulpne i boligmarkedet. Noen faller likevel utenfor, noe som kan gi seg utslag i dårlige boligforhold. Gjennom den boligsosiale politikken legges det til rett for at alle, også personer og husstander med svak økonomi og særskilte boligbehov, og som av ulike årsaker ikke klarer tilpasse seg i boligmarkedet med gode og varige boligløsninger, skal få et godt sted å bo. Ved å legge til rette for at en større andel av de vanskeligstilte på boligmarkedet eier sin egen bolig, vil flere også kunne ta del i den økonomiske gevinsten og velferdsløftet som følger av verdistigningen i boligmarkedet og gunstige skatteordninger for boligeie.

5.3.2 Virkemidlene er rettet mot to kategorier med ulike leie-eie-utfordringer

Tradisjonelt er det to hovedgrupper som er gitt oppmerksomhet når leie-eie-problematikk i Norge diskuteres. Den ene gruppen er de unge i etableringsfasen som etter sigende ikke kommer seg inn på boligmarkedet på grunn av stigende boligpriser og innstramninger i krav til egenkapital. Den andre gruppen er vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne gruppen kan være vanskeligstilte som følge av høy gjeldsbelastning, lave inntekter, store økonomiske forpliktelser i forhold til inntekt, eller fordi de av ulike årsaker har særskilte og kostnadskrevende behov som stiller krav til boligen.

Flere virkemidler rettet mot unge med betjeningsevne uten egenkapital

Hvis vi tar den første gruppen først, viser tall fra SSB at antallet unge boligeiere stadig øker. Det er flere unge boligkjøpere enn tidligere, og de er også stadig yngre. En viktig forklaringsfaktor bak denne utviklingen er at det er blitt billigere å ta opp lån. I tillegg kommer de øvrige økonomiske insentivene for å eie. I følge SSB økte andelen unge som eide egen bolig med 25 pst. fra 2004 til 2016. I 2004 eide 34 pst. av nordmenn mellom 25 og 34 år sin egen bolig. Ved inngangen til 2016 hadde andelen økt til 42 pst. Blant de aller yngste boligkjøperne i alderen 18 til 24 år, steg andelen boligeiere fra 6 til 9 pst mellom 2004 og 2016.

Etter en innstramning i startlånordningen i 2014 falt unge med normal inntekt, og dermed boligfinansieringsevne, ut av ordningen. Manglende egenkapital blant unge er dermed ikke definert som et boligsosialt problem. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å være ung uten egenkapital for å være berettiget subsidierte lån fra staten. Det er dessuten andre virkemidler som har til hensikt å stimulere unge til å bygge opp egenkapital. Boligsparing for ungdom (BSU) er et direkte virkemiddel som skal stimulere unge til å spare til egen bolig. I tillegg kommer de generelle virkemidlene som gjør det gunstig med eie framfor leie.

Boligsosiale virkemidler, herunder startlån, er for de virkelig vanskeligstilte

Startlån skal bidra til at personer som ikke får lån i vanlige banker får en mulighet til å kjøpe egen bolig, jf. kap. 2. For lavinntektsgrupper kan startlån kombineres med tilskudd og/eller bostøtte. Dette øker mulighetene for at lavinntektsgrupper også skal klare å beholde en eid bolig.

Enhver boliginvestering er forbundet med risiko. Vanskeligstilte som stimuleres til, og/eller settes i stand til å kjøpe seg en bolig kan få et økonomisk løft. For de som ikke klarer utgiftene, eller som av andre årsaker må gi opp et eierskap, vil det være en risiko for at de må selge med tap med den konsekvens at

de ender som mer vanskeligstilte enn de i utgangspunktet var. Vanskeligstilte med svak økonomi tåler mindre risiko enn boligkjøpere fra høyere inntektsgrupper. Dette kan i seg selv bidra til å øke de sosiale forskjellene. Med svingninger i boligpriser over tid, og med geografiske variasjoner, bidrar også boligmarkedet til økonomiske ulikheter mellom generasjoner og mellom ulike deler av landet. Kjøper man på feil sted til feil tid, kan man i verste fall bli låst til en bolig med unødvendige høye boutgifter. Dette ville å så fall stride mot de overordnede målene i den boligsosiale politikken. Virkemidler for å stimulere flere i kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet til å kjøpe egen bolig, krever trolig at det suppleres med andre tiltak eller virkemidler for å unngå at sårbare grupper stimuleres til å tilpasse seg slik at de kommer dårligere uten enn de ville gjort uten tiltak. En utvidelse av antallet boligeier blant husholdninger med betjeningsrisiko og med liten slakk i økonomien, kan kreve supplerende virkemidler eller utviklingen og økt bruk av boligsosiale virkemidler. En eierstrategi er derfor neppe hensiktsmessig for alle vanskeligstilte på boligmarkedet.

Spørsmålet blir da hvor mange, og hvilke delgrupper innenfor gruppen vanskeligstilte som kan sikres en god bolig med en trygg etablering som gjør at de med høy sannsynlighet kommer bedre ut som eiere enn de hadde gjort som leietagere.

5.4 Anslag viser stort potensial for at flere kan eie

5.4.1 Hvor mange bostøttemottakere kunne blitt eiere?

I NOU 2011:15 *Rom for alle* gis det anslag over antallet vanskeligstilte som antas å kunne etablere seg i eid bolig. Anslagene er basert på et notat utarbeidet for utvalget (NOVA, 2011).

I notatet er rekrutteringspotensialet til en videre ekspansjon av boligeie beregnet med utgangspunkt i populasjonen av leieboerhushold som mottok bostøtte i desember 2010. Dette er per definisjon en gruppe med lave inntekter. Utvalget består av 42 392 hushold som leier privat og 33 439 hushold som bor i kommunal leiebolig. Basert på en regnemodell der relevante økonomiske størrelser inngår, vises det hvor stor andel av utvalget som har økonomisk evne til å kjøpe en bolig som dekker deres boligbehov. I beregningene tas det ikke hensyn til husholdningens preferanser. I notatet redegjøres det også for en rekke andre forutsetninger som ligger bak beregningene. Det er også gjort beregninger med forskjellige rentesatser og løpetid for startlån, og ulike tilskuddsnivåer. Det gjøres separate utregninger for beboere i kommunale og ikke-kommunale leieboliger.

Beregningene viser at andelen leieboere som har økonomisk kapasitet til å bli boligeiere, gitt beregningsforutsetningene, anslagsvis er 37 pst. for ikke-kommunale leieboere og 52 pst. for kommunale leieboere. De aller fleste vil ha rett til å motta bostøtte, men flertallet i utvalget er ikke er avhengig av bostøtte for å kunne eie. Det gjøres en rekke sensitivitetsanalyser, og det vises at eiepotensialet varierer mellom ulike grupper som mottar bostøtte, og at det også er geografiske variasjoner som følge av bl.a. variasjoner i boligpriser. På tross av usikkerhet i anslagene som gis, viser beregningene at en stor andel av bostøttemottakerne i 2010 som leide bolig, kunne hatt økonomisk mulighet til å bli boligeiere, gitt deres inntekter, husholdningssammensetning og boligprisene i 2010.

Det understrekes at det ikke gis anslag på risikoen ved en boliginvestering. Lavinntektsgruppene er som oftest mer sårbare for inntektsbortfall, uforutsette kostnader, og vil også være mer sårbare dersom det oppstår situasjoner som gjør at de må selge med tap. En vurdering av eie over tid krever at det tas hensyn til risiko og evnen til å bære ulike typer risiki.

5.4.2 Hvor mange med bostøtte kunne blitt eiere og beholdt boligen over tid?

I Aarland (2012) undersøkes det om leietakere som mottok bostøtte i begynnelsen av 2006, 2007, 2008 og 2009 i stedet kunne blitt boligeiere. Det undersøkes om de som hadde økonomisk potensial til å kunne bli boligeiere kunne beholdt boligen over tid, gitt sin inntektsutvikling i de påfølgende årene. Videre testes det om de ville ha klart å forbli eiere over tid hvis de også måtte foreta en større reparasjon på boligen og dermed fikk høyere boutgifter.

I følge beregningene ville 18-23 pst. av de som leier bolig kunne blitt eiere ved begynnelsen av perioden ved en høy kalkulasjonsrente, mens 29-37 pst. kunne blitt eiere ved en lavere kalkulasjonsrente. De aller fleste av disse (97-98 pst.) ville også klart å opprettholde eierskapet gitt inntektsutviklingen. Ved et utgiftssjokk på 100 000 kroner etter det første året som eier, viser beregningene at valg av finansieringsalternativ har betydning for sannsynligheten for å opprette eierskapet. Dersom utgiftssjokket finansieres med startlån og nedbetales over restlånløpetiden, er det få som faller ut. Dersom utgiftssjokket finansieres med forbrukslån, reduseres sannsynligheten for å forbli eier i hele perioden med 70 pst. for 2008 - og 2009-korhoten, 45 pst. for 2007 kohorten og til 35 pst. for 2006-kohorten. Beregningene tilsier at det fra statens side vil være en risiko for at startlån til marginale økonomiske grupper må følges opp med ytterligere tiltak på et senere tidspunkt.

Et interessant funn i undersøkelsen er at resultatene i stor grad er drevet av et høyt eierpotensiale blant hushold med bare én person der opp nesten halvparten kan eie under de mest optimistiske forutsetningene. Eierpotensialet for barnefamilier og andre hushold er nær null, mens hushold med enslige kommer noe bedre ut enn barnefamilier. Funnet er særlig interessant sett i lys av at barnefamilier ofte er en prioritert målgruppe i kommunenes arbeid innenfor leie-eie strategier.

Aarland (2012) har også analysert varighet som boligeier for husholdninger som blir boligeiere med startlån, og som samtidig har lave nok inntekter til at de kvalifiserer til bostøtte. Resultatene viser at hele 80 pst. er estimert til å fortsatt forbli eiere ved slutten av perioden.

5.5 Etablering i eid bolig en mulighet for flere vanskeligstilte

Gjennomgangen foran viser at det er grunnlag for å anta at en større andel lavinntektsgrupper, vil kunne eie sin egen bolig. Det er mange generelle virkemidler som støtter opp under eierlinjen i norsk boligpolitikk, og som favoriserer eie framfor leie.

I tillegg kommer et knippe boligsosiale virkemidler som bidrar til at lavinntektsgrupper og vanskeligste i boligmarkedet kan bli boligeiere. Bostøtteordningen er rettighetsbasert og har som formål å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en tilfredsstillende og varig bolig. Bostøtten gjelder også for boligeiere. Startlån kan brukes til toppfinansiering eller fullfinansiering. Startlån og tilskudd til etablering skal bidra til at personer som ikke får lån i vanlige banker får en mulighet til å kjøpe egen bolig. Det er ikke krav om egenkapital for å få startlån, men det stilles krav om at mottakerne må kunne betjene startlånet ved siden av alle andre utgifter.

Det gis også tilskudd til tilpasning av boliger for at personer med nedsatt funksjonsevne skal få egnede boliger og dermed også muligheter til eie tilpassede boliger.

I tillegg kommer Husbankens grunnlån. Formålet med dette virkemidlet er å fremme viktige boligkvaliteter som miljøeffektivitet og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse og skaffe boliger til vanskeligstilte. Kommuner kan søke om grunnlån til finansiering av utleieboliger, både til kjøp og bygging

av nye boliger og oppgradering av eksisterende boliger. Tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger kan gis i kombinasjon med grunnlånet. Husbanken stiller strenge kvalitetskrav for å kunne få grunnlån, hvorav noen av kvalitetskravene er strengere enn gjeldende byggeforskrifter (TEK 10). Privatpersoner og bransjeaktører kan også søke om grunnlån, men kriteriene for å motta grunnlag gjør det mindre relevant for vanskeligstilte som skal over fra leie til eie. Se blant annet Vista Analyse (2017) for der grunnlån som boligsosialt virkemiddel er evaluert.

5.6 Leie-før-eie: En modell utviklet av Husbanken

5.6.1 Bakgrunn og målgrupper

Kommunal og moderniseringsdepartementet ba i 2013 Husbanken om å utrede leie-til-eieprosjekter (Tildelingsbrevet til Husbanken for 2013). Husbanken fulgte opp med en utredning gjennomført av Husbanken Region Øst i 2014. Hovedformålet med prosjektet var å vurdere om leie-til-eie er en løsning på boligsosiale utfordringer i Norge, som i dag ikke løses ved hjelp av eksisterende virkemidler. Som en del av prosjektet ble det samlet inn ulike måter å jobbe på under paraplyen *leie-til eie*. Gjennom intervjuer med kommuner ble det avdekket at det er et behov for nytenkning rundt noen vanskeligstilte husstander. I følge rapporten er det neppe en stor gruppe det er snakk om, men det kan likevel være behov for en boligsosial modell som kan hjelpe noen få husstander som trenger stabilitet og som har eierpotensial på sikt. Barnefamilier nevnes spesielt. Resultatene er samlet i en rapport (Husbanken, 2014).

Arbeidet resulterte i en eie-før-leiemodell som kan bidra til økt eieretablering blant vanskeligstilte. Modellen forutsetter at kommunen kjøper en bolig og tilpasser den til husstandens behov.

Målgrupper for modellen leie før eie er:

- Husstander som har rett til kommunal bolig.
- Husstander som har bruk for stabilitet og trygghet i sin bosituasjon.
- Husstander som i dag ikke kvalifiserer til startlån.
- Husstander som har et eierpotensiale på sikt.
- Husstander som kan etablere seg i eid bolig uten at det medfører for stor risiko for husholdet.

Modellen gir muligheter til å bygge opp egenkapital i leieperioden. Modellen vi dermed kunne bidra til å kvalifisere flere til å kunne ta i mot startlån ved at de får hjelp til å bygge opp egenkapital slik at lånebehovet reduseres. Sammenliknet med et alternativ med eksempelvis subsidiert gjennomgangsbolig eller andre former for kommunal utleiebolig, gir modellen muligheter til å kreve en kontrakt med tvungen sparing. Husleieloven gir ikke muligheter for dette i ordinære leieforhold. I tillegg byr modellen på en risikoavlastning og gevinstfordeling til fordel for husstanden på kommunens bekostning.

5.6.2 Leie-før-eie i korte trekk

Leie-før-eie-modellen kan i korte trekk beskrives som følger[36]:

- Kommunene kjøper en tilpasset bolig til en bestemt husstands behov. Boligen finansieres med 80 pst. grunnlån og 20 pst. tilskudd til utleieboliger.

[36] Avsnittet bygger på (Husbanken, 2014)

- Kommunen kjøper boligen i år null, og inngår et leieforhold med husstanden på å kjøpe boligen i år fem (evt. år tre) for prisen som kommunen kjøper boligen for i år null. Opsjonen på kjøp er valgfri, og husstanden kan velge å avstå fra å kjøpe boligen. Utløsningen av opsjonen avhenger av at husstanden får tilstrekkelig finansiering.
- Leien består av kommunens utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), samt renter på grunnlånet (fastrente i leieperioden). Siden renta på grunnlånet er betydelig lavere enn avkastningskravet for utleieboliger, vil månedlig netto husleie bli lavere enn markedsleien for tilsvarende boliger.

I gapet mellom boutgiftene i modellen og markedsleien, skapes det et rom for sparing. I forslaget til leiekontrakt som følger med Husbankens rapport presenteres to alternative måter husstanden kan spare på. Den ene er sparing som en del av husleia. Den andre er at kommunen setter et krav til egenkapital som husstanden må ha spart opp i år fem (evt. år tre). Det siste innebærer at husstanden selv må spare i leieperioden. Det åpnes for at modellen kan kombineres med andre former for hjelp til sparing, for eksempel gjennom at det opprettes en felles konto der husstanden sparer, men hvor pengene ikke kan tas ut uten samtykke fra kommunen.

Husbanken (2014) understreker at modellen ikke nødvendigvis passer for alle kommuner. To etiske problem med modellen fremheves:

1. Hvordan hindre at kommunene med denne modellen ikke innfører et skille mellom «verdige» og «ikke-verdige» boligeiere?
2. Hvem skal få dette tilbudet og hvem skal ikke få?

Det påpekes at modellen har noen omkostninger for kommunen, og potensielt store gevinster for husstandene. Dette byr på etiske utfordringer i utvelgelsen av hvem som skal få tilbud om denne modellen og hvem som ikke får muligheten til å få de potensielle gevinstene modellen byr på. I følger Husbanken er det nødvendig at ordningen gjøres helt transparens slik at det blir tydelig hvem som kan søke og hvilke kriterier som må oppfylles for å få muligheter til å bli boligeier ved hjelp av denne modellen.

5.6.3 Vår vurdering av risiko- og gevinstfordeling

Modellen slik vi vurderer den, gir en klar fordel til husstanden. Husstanden vet hva kjøpesummen blir ved utgangen av leieperioden, og kan tilpasse sparingen til dette. Dersom det er prisstigning i boligmarkedet i løpet av femårsperioden, vil prisen i år 0 innebære at husstanden subsidieres. Hvor stor subsidien er, avhenger av prisstigningen. Ved prisfall i boligmarkedet kan husstanden velge å takke nei til opsjonen og heller benytte de oppsparte midlene som modellen gir rom for i gapet mellom markedsleie og betalt leie til å kjøpe en annen bolig, eller å fortsette på leiemarkedet. Husstanden kan også velge å fortsette som leietagere i den aktuelle boligen, men leiekontrakten erstattes da med en ordinær leiekontrakt til gjengs leie. Det at husstandens fordeler tidsbegrenses til tre eller fem år, reduserer kommunens risiko og kostnader ved modellen. Dersom opsjonen ikke løses ut, kan boligen leies ut til nye vanskeligstilte husstander til gjengs leie. Kommunens tap blir da gapet mellom gjengs leie og leien som ble betalt de første fem (eller 3) årene. Husstandens gevinst eller subsidie blir det tilsvarende, men med motsatt fortegn.

Husstanden er sikret en tilpasset, subsidiert bolig i fem (ev. tre) år. Husstanden får muligheter til å kjøpe boligen i år fem til prisen i år null. Dersom det har vært prisstigning i perioden tilfaller denne gevinsten i sin helhet husstanden, uten at husstanden har tatt noen risiko i perioden fra år null til år fem. En del

av husleien husstanden har betalt regnes som avdrag og trekkes fra kjøpsprisen i år null. Kommunen bærer risikoen for prisfall, og gir bort hele gevinsten ved prisstigning dersom husstanden velger å kjøpe boligen. Dersom husstanden har mottatt bostøtte vil avdragsdelen i husleien være inkludert i grunnlaget for beregningen av bostøtte. Staten har i så tilfelle betalt deler av avdragene som trekkes fra kjøpesummen.

I modellen ligger det et insentiv til at husstanden skal vedlikeholde boligen i og med at verdiøkninger tilfaller husstanden. Kommunen sitter da med nedsiderisikoen i de tilfeller der boligen ikke ivaretas, og husholdningen velger å takke nei til opsjonen.

5.6.4 Subsidie, risikoavlastning og tvungen sparing

Billige leieboliger, inkludert billige kommunale gjennomgangsboliger, kan dempe husstandens motivasjon for å bli eiere. Modeller der kommunene forsøker å motivere for sparing og dermed oppbygging av egenkapital gjennom tilgang til billige overgangsboliger i en treårsperiode, er et alternativ til leie-før-eie modellen. Utfordringen med å tilby subsidiert leie i en overgangsbolig vil være å få husstanden motivert til å spare for å kunne bygge opp tilstrekkelig egenkapital til at startlån kan gis. Husleieloven gir ikke adgang til å kombinere en leiekontrakt med tvungen sparing. Billige overgangsboliger i den hensikt å gi leietagerne anledning til å bygge opp egenkapital gir dermed ingen garanti for at de faktisk vil prioritere sparing framfor forbruk. Eie-før-leiekontrakter innebærer i motsetning et element av tvungen sparing i og med at avdrag regnes inn i husleien, og trekkes fra kjøpssummen dersom husstanden velger å utløse kjøpsopsjonen. I tillegg åpner modellen for at det kan inngås kontrakter med tvungen sparing.

Ulike varianter av leie-før-eiemodeller har alle det til felles at de innebærer kostnader for kommune og stat, og en subsidie av husstandene som tilbys modellen. Det er derfor rimelig at antallet husstander som tilbys modellen begrenses, eller rasjoneres.

For presskommuner i områder der det over tid har vært en kraftig vekst i boligprisene synes det å være en forutsetning for modellen at kommunene er villig til å selge boligene med tap. For kommuner der kjøpspris tilsvarer byggekostnad kan kommuneøkonomien være en større begrensning.

5.6.5 Risikoavlastning er et effektivt virkemiddel for å stimulere til eie

Vanskeligstilte lavinntektsgrupper er mer sårbare for risikoen som følger med boligeie. Risikoavlastning er derfor trolig et effektivt virkemiddel for at flere vanskeligstilte husstander velger å eie framfor å leie. For de som ikke klarer å betjene et lån og et eierskap, vil nedsiderisikoen være betydelig. I perioder med fall i boligpriser vil flere boliger bli tilgjengelig for lavinntektsgrupper, samtidig som risikoen for å måtte selge med tap øker. Ved at kommunen bærer risikoen de første fem årene, kombinert med subsidiert leie, og hjelp til å bygge opp egenkapital, elimineres husstandens risiko på veien fra leie til eie.

Etter husstanden eventuelt har kjøpt boligen, vil husstanden måtte bære en del av betjeningsrisikoen. Med dette menes risiko knyttet til å betjene lånet og utgifter som følger med boligeie. Bostøtteordningen og startlån bidrar til å redusere denne risikoen.

Leie-før-eie modellen stimulerer lavinntekts husstander til å eie sin egen bolig. Selv om risikoen fjernes de første fem årene av kontraktsperioden og husstanden gis muligheter til en gevinst, vil det være en risiko for at husstanden likevel ikke klarer å betjene eierskapet (inkludert lån). Det vil også være en risiko for prisfall, noe som da innebærer tap ved salg. Dette tilsier at virkemidler som har til hensikt å stimulere

lavinntektsgrupper til å eie egen bolig, også må følges av virkemidler og tiltak som kan bidra til at det blir mulig å eie boligen over tid. Et tiltak i så måte er grundige risiko- og egnethetshetsvurderinger før en husstand tilbys denne modellen. Muligheten til å kunne finansiere eventuelle uforutsette hendelser gjennom startlån (jf. avsnitt 5.4.2) reduserer betjeningsrisikoen over tid. Eller sagt på en annen måte, staten bærer deler av husstandens betjeningsrisiko etter eierskap er etablert.

5.6.6 Kommunes kostnader og fordelingshensyn

Salg av boligen etter fem år vil frigjøre midler til kjøp av en tilpasset bolig til en ny husstand. Ved prisstigning vil salgssummen ikke kunne dekke kostnadene ved en ny bolig. Ved prisfall og slitasjekostnader som følge av manglende vedlikehold i et marked med stabile priser, vil kommunen påføres kostnader. Begge deler kan resultere i færre kommunale utleieboliger, med mindre det tilføres friske midler for å sikre at det gis rom for å refinansiere i nye kommunale boliger. Dersom husstanden alternativt ville bodd i en kommunal utleiebolig på mer varig basis, vil hjelp til risikoavlastning og eie frigjøre kapital som kommunen kan bruke på andre. Dersom alternativet hadde vært å kjøpe med en gang, uten å binde opp kommunens kapital, vil bruk av modellen isolert sett bidra til en reduksjon av kommunens utleieboliger. Uansett, må risikoavlastningen betraktes som en subsidie av de husstandene som tilbys modellen.

Avdrag på boliglån er en godkjent boutgift i vurdering av bostøtte. Dette gjør bostøtteordningen til en mer generøs ordning for de som eier egen bolig sammenliknet med de som leier, i og med avdrag på boliglån også bidra til å bygge opp formuen. Dette i motsetning til tilsvarende støtteordninger i de fleste andre land der avdrag og formueoppbygging ikke regnes inn i stønadsgrunnlaget (NOVA, 2012). Startlån er et boliglån med lavere rente enn ordinære boliglån. De boligsosiale virkemidlene favoriserer i utgangspunktet en eiestrategi. Husbankens eie-før-eie modell forsterker subsidiene ytterligere.

Fordelingen av denne subsidien blir da en problemstilling. Gitt at fordelingseffektene innad i boligmarkedet allerede er sterke og varierer over tid, aldersgrupper og geografi, er det grunn til å stille spørsmål ved om modellen har noen utilsiktede fordelingseffekter. Eksempelvis vil husstander i pressområder som går inn på modellen potensielt kunne få en betydelig sterkere formueoppbygging ved en fortsatt prisvekst, enn husstander som tilbys modellen i fraflyttingsområder. Kommunenes kostnader og subsidie ved salg i år fem til pris i år null, vil også variere på tvers av landet, og innad i en del kommuner. Utilsiktede fordelingseffekter er i seg selv ikke et argument mot modellen, men det er etter våre vurderinger en sentral faktor for å forstå kommunenes tilpasninger. Husbanken påpeker for øvrig at modellen ikke er tenkt som en universalmodell som er egnet for alle kommuner og målgrupper (Husbanken, 2014).

Risikoredusering krever både en grundig saksbehandling og kredittvurdering før kjøp, og en tett oppfølging etter kontrakt med leie-før-eie inngås. Sparing og oppbygging av egenkapital ser ut til å være det sentrale punktet. I tillegg kommer risiko knyttet til utviklingen i boligmarkedet, og spørsmål om kommunenes villighet til å bære hele eller deler av denne risikoen.

Vurderingen av modellen handler til slutt om hvor store subsidier, og hvor mye praktisk hjelp til oppbygging av egenkapital det er ønskelig å gi for å flytte enkelte vanskeligstilte husstander fra leie til eie. I følge NOU 2011:15 er det å bedre boforholdene for vanskeligstilte så viktig at det må prioriteres selv om subsidiene ikke treffer optimalt og/eller er mindre effektive enn det optimale. Det er likevel et spørsmål om hvordan subsidien alternativet kunne vært benyttet, og om husstanden kunne oppnådd samme bostandard uten en subsidiert formueoppbygging.

Tabell 5.1 Fordeler og ulemper for husstand og kommune ved leie-før-eie

Fordeler/Ulemper	Husstanden	Kommunen
Forutsigbarhet	Husstanden får forutsigbare leiekostnader og vet hva prisen for en varig bolig blir	Kommunen vet hva inntekten ved salg blir, men vil ha uforutsigbarhet mht om det vil frigjøres tilstrekkelig midler til reinvestering i tilsvarende bolig.
Vedlikehold	Husstanden gis insentiver til verdibevarende vedlikehold og får gevinsten av det ved kjøp.	Kommunen bærer kostnadene dersom vedlikehold ikke gjennomføres og husstanden ikke utløser kjøpsopsjonen
Lavere leie enn gjengs leie i leieperioden	Tilfaller husstanden	Kostnad for kommunen. Kommunen oppnår utgiftsdekning ved leie som dekker grunnlån med fast rente, men taper differansen mellom gjengs leie og de beregnede leiekostnadene
Sparing og muligheter for tvungen sparing	Redusert behov for finansiering (lån), reduserer betjeningsrisikoen etter kjøp. I et marked med prisvekst får husstanden gevinsten ved prisstigning. Avdragsdelen i betalt husleie framstår som oppspart egenkapital. Modellen gir i tillegg muligheter til å tvinge husstanden til å bygge opp egenkapital gjennom sparing.	Husstanden gis muligheter til å bli selvhjulpen, noe som potensielt kan redusere kommunens kostnader på sikt. Kommunen gir bort forventet avkastning på investeringen, noe som betyr negativ sparing for kommunen. Oppbygging av egenkapital blant vanskeligstilte gir potensielle besparelser for kommunen på lang sikt
Fordel ved rentefradrag kan omregnes til avdrag	Potensiell kortere nedbetalingstid eller lavere årlige kostnader	Potensielle besparelser for kommunen på lang sikt. Staten har i de tilfeller det er gitt bostøtte finansiert deler av avdragsbetalingen.
Kjøp til pris i år null i år fem	Potensielt stor gevinst (subsidie)	Potensielt stort tap for kommunene, må tilføres kapital for å kunne reinvestere i tilsvarende tilbud til andre vanskeligstilte etter endt kontraktsperiode.

5.7 Leie til eie – eksempler fra kommunene

5.7.1 Kommunenes forsøk sett fra fugleperspektiv

En gjennomgang av tilgjengelig litteratur, rapporter og erfaringer fra kommunene viser et svært sammensatt bilde mht hvilke barrierer de opplever i arbeidet med å få vanskeligstilte fra leie til eie. Det er også store variasjoner på tvers av kommunene mht hvor mye denne delen av det boligsosiale arbeidet prioriteres, og hvor mye ressurser kommunene selv investerer utover det som følger av Husbankens virkemidler. Det er flere eksempler fra kommuner som kombinerer Husbankens virkemidler innenfor de rammebetingelsene som følger av det lokale boligmarkedet, etterspørselen fra vanskeligstilte (behov), og tilgjengelig kommunale ressurser.

Et fellestrekk blant kommuner som har arbeidet aktivt med leie til eie strategier synes å være (se bl.a. Aarland (2012), Husbanken (2014), intervjuer og tidligere gjennomført spørreundersøkelse i forbindelse med Vista Analyse (2017) som bekrefter det samme bildet):

- Opprettelse av en eller annen form for boligsosialt kontor
- Samordning av ulike tjenester
- Økonomiske rådgivning, herunder gjeldsrådgivning
- En aktiv kombinasjon av tilskudd, startlån og bostøtte.
- En reell risikoavlastning som også inkluderer betjeningsrisiko

Flere kommuner har testet ulike varianter av leie- til eie modeller (Husbanken (2014), NOVA (2011)). Hvor stor risikoavlastning kommunene tilbyr ser ut til å variere. Kommunenes tilbøyelighet til å bære risikoen ved overgang fra leie- til eie varierer trolig med kommuneøkonomi, antall vanskeligstilte som trenger bolig og risikoen i det lokale boligmarkedet. Vi har ikke hatt muligheter til å analysere dette, hypotesen bygger kun på informasjon gitt i intervjuer og en vurdering av et utvalg modeller vi har funnet beskrevet. Resultatene og erfaringene tyder på at kommuner som prioriterer ressurser på, og oppfølging av vanskeligstilte som potensielt vurderes til å kunne eie, også lykkes med det.

Det kan også se ut som det varierer mellom kommunene mht langt de definerer kommunens ansvar. Eksempelvis har Malvik kommune vedtatt at bolig er et privat ansvar, det vil si at kommunen ikke skal ta over hele ansvaret fra individet selv, men bistå dem i en prosess i forhold til deres bosituasjon og andre behov (2012).

Kommuner med høyt press i boligmarkedet må forventes å være mer tilbakeholdende med kontrakter som innebærer kjøp i år fem til pris i år null. Bruk av startlån og direkte eie, kombinert med bostøtte og annen støtte fra kommunen, kan for disse kommunene være vel så hensiktsmessig. I et marked med sterk prisstigning vil salg av bolig til en pris fastsatt i år null, innebære en svært stor subsidie. Størrelsen på subsidien husstanden mottar vil således variere på tvers av kommuner.

5.7.2 Sortland kommune

Sortland er en kommune som benytter en variant av Husbankens modell. Modellen er beskrevet som følger:

- Kommunen kjøper en bolig for eksempelvis 2 mill. kroner. Et viktig poeng er at boligen kjøpes, det brukes ikke eksisterende utleieboliger.

- Boligen kjøpes i det åpne markedet med vanlig budrunde. Kjøpet finansieres med midler fra Husbanken.
- Husleien dekker avdrag, renter, drift og forvaltning
- Vedlikehold er leietakers ansvar. Dette bidrar til å holde husleien nede, og samtidig forberedes husstanden på å bli eier. Husstanden vil få gevinsten av godt vedlikehold, mens kommunen i praksis sitter med risikoen dersom vedlikehold nedprioriteres og husstanden til slutt ikke ønsker å overta boligen.
- Leietaker får overta boligen for kjøpsprisen som var 5 år tidligere, med fradrag for betalte avdrag. Det vil si at kommunen selger boligen til pris i år null.
- I løpet av 5 år nedbetales lånet (avdrag) med ca. 250.000 kroner
- I løpet av 5 år er verdien på boligen økt med ca. 250.000 kroner (2,5 pst. pr/år).

Etter 5 år er det oppstått en egenkapital på 500.000 kroner (over 20 pst.).

Boligen er med i dette eksempelet verdt 2,25 mill. kroner. Husstanden får kjøpe boligen for 1.75 mill. kroner (+ omkostninger).

Husstanden kan trekke seg fra avtalen underveis, men må da flytte ut etter de fem årene er gått. Dette avviker fra Husbankens modell der det åpnes for at husstanden kan gå over på gjengs leie etter fem år dersom de ikke ønsker å utløse kjøpsopsjonen. Til nå er familier prioritert. Hvor mange som vil bruke opsjonen gjenstår å se.

Dersom kommunen i stedet hadde kjøpt boligen og leid den ut til gjengs leie og solgt den til markedspris, ville kommunen fått gevinsten på 0,25 millioner kroner framfor å dekke avdragskostnadene for husstanden på til sammen 0,25 millioner kroner.

5.7.3 Andre kommuner

Flere kommuner tilbyr løsninger der det gis muligheter til å kjøpe leiligheten i år fem til pris innhentet (eller kjøpspris) i år null. Et fellestrekk i kriteriene for å bli vurdert i modellen, er at husstandene per i dag ikke kvalifiserer til startlån. Dette tyder på at de som kvalifiserer til startlån heller loses til eie med en gang framfor en leie-før-eie modell.

En modell som går igjen er som følger (hentet fra Flekkefjord kommune):

- Leie boligen i en periode på 3-5 år, samtidig som man forplikter seg til å spare opp egenkapital
- Deltakelse forplikter ikke til kjøp av bolig etter 3-5 år, men det forventes at deltakerne i ordningen har forutsetning for og forplikter seg til å spare til egenkapital i leieperioden.
- Søknadsfrist en gang i året

Leie til eie gir fremtidige boligeiere, uten nødvendig egenkapital for å kjøpe bolig nå, anledning til å leie bolig for en periode (inntil 3 – 5 år), og så ha mulighet for å spare opp egenkapital i denne perioden. Boligen vil da kunne kjøpes for den takst som ble innhentet på tidspunkt for inngåelse av avtale om leie til eie.

- Kriterier / Målgrupper for å delta i «leie for eie» ordningen
  - Husstander som søker om kommunal bolig eller leier kommunal bolig som har dokumentert evne til å betale husleie.

- Husstander som i dag ikke kvalifiserer til startlån
- Husstander med en stabil inntekt, eksempelvis i form av uførepensjon og et eierpotensiale på sikt
- Husstander som vurderes at i løpet av en periode på inntil 5 år vil ha opparbeidet seg en egenkapital som kan danne grunnlag for Husbanklån evt. ordinært lån
- Husstander som har leiet leilighet av kommunen over 3 år vil bli prioritert
- Husstander med barn vil bli prioritert

Kriteriene viser at kommunen har utarbeidet kriterier som gir muligheter til å dempe kommunens risiko, bl.a. gjennom å kreve en stabil inntekt, og gjennom en plikt til å opparbeide seg egenkapital gjennom sparing. Ved å kunne prioritere husstander som har leie av kommunen i over tre år, har kommunen også en erfaring med husstanden evne til å betale leie. Kommunens risiko er da i første rekke knyttet til utviklingen i det lokale eiendomsmarkedet og et eventuelt mislighold av vedlikehold og øvrige kontraktsforpliktelser.

5.8 Markedsbaserte modeller

5.8.1 Fremvekst av relevante modeller i det private markedet

I tillegg til leie-før-leiemodeller som tilbys av kommunen som en del av det boligsosiale arbeidet, er det også en fremvekst av modeller med lave, eller ingen krav til egenkapital i det private markedet. Markedet retter seg da i første rekke mot personer med sikker inntekt, men som mangler egenkapital. Det er flere boligbyggelag som har utviklet modeller som innebærer en eller annen form for kjøpsavtale ved inngåelse av en leiekontrakt, der kjøpet først realiseres etter en leieperiode på 3-5 år. Kjøpsprisen avtales når leieperioden starter. Ved prisøkning vil da leietagerens egenkapital øke ved at kjøpsopsjonen er verdt mer enn avtalt pris. Differansen mellom avtalt pris og markedspris blir med dette kjøperens egenkapital.

Så vidt vi kan se har de fleste tilbyderne av denne type avtaler satt et øvre tak på hvor mye av prisstigningen fra avtaleåret som kan tilfalle kjøper. Prisstigning utover et avtalt nivå, legges i disse tilfellene på kjøpsprisen avtalt ved inngåelse av kontrakt. En prisstigning utover egenkapitalkravet (dvs 15.pst av markedsverdien) da tilfalle selger.

Avtalene er utformet slik at leietagerne får en kjøpsopsjon, men det er ikke en kjøpsplikt. Ved prisfall i markedet kan leietagerne velge å la være å kjøpe. Et eksempel på bruk av denne modellen er et tilbud som tilbys av Boligbyggelaget TOBB[37]. Boligbyggelaget tilbyr en modell for sine medlemmer der det tilbys leie i tre til fem år før kjøp.

En lignende modell som ble utarbeidet av Obos Sandes ble imidlertid stoppet av Finanstilsynet og Forbrukerrådet. I Sandnesmodellen ble kjøperne tilbudt å kjøpe leiligheter med fem pst. egenkapital. Obos skulle beholde boligen i fem år, og skulle deretter kjøpes ut gradvis. Kontraktene ble av vurdert som ubalanserte av Forbrukerrådet. Finanstilsynet mente at prosjektet og betalingsmodellen ikke oppfylte finansieringsvirksomhetslovens krav om konsesjon for utlånsvirksomhet. Modellen ble deretter trukket.

[37] Boligbygglaget TOBB er Midt-Norges største boligbyggelag, se https://tobb.no/om-oss.

Obos har revidert kontraktene for å imøtekomme Finanstilsynets og Forbrukerrådets kritikk. I Husbankens rapport (Husbanken, 2014) frarådes for øvrig modeller med delt eie.

5.8.2 Husstander med betjeningsevne er attraktive for utbyggere

Husstander som ikke oppfyller kravet til egenkapital slik at de kan få boliglån i bank selv om de kan ha betjeningsevne, er interessante for utbyggere. Utbyggere ønsker å sikre at ferdigstilte boliger ikke blir stående tomme og usolgte. De fleste utbyggere stiller krav om salg av en viss andel boliger før igangsettelse. Dersom markedet for kjøp ikke er stort nok, kan avtaler om leie til eie oppveie for manglende salg fra oppstart av prosjektet. Utbygger får i disse tilfellene fylt et tilstrekkelig antall boliger. Leien dekker utbyggers kapitalkostnader, og de får frigjort kapital ved salg etter 3 – 5 år. Ved at de sikres seg gevinsten av en eventuell verdistigning utover et avtalt nivå, vil også utbygger sikres en forventet avkastning på investeringene.

Selv om prisstigningen i leieperioden tilkommer leietaker helt eller delvis, har det også verdi for utbygger at prosjekter fylles opp og kan realiseres. Utbyggere kan også inngå avtaler med kommunen for å tilrettelegge for vanskeligstilte slik at de kan få startlån, eventuelt kombinert med tilskudd fra kommunen.

5.8.3 Markedsbaserte modeller fungerer, og kjøperen er sikret

Modellene som markedet selv utvikler retter seg i hovedsak ikke mot lavinntektsgrupper. Målgruppene synes i første rekke å være unge med en trygg "normalinntekt" som ikke har rukket å bygge opp en tilstrekkelig egenkapital til å kunne lånefinansiere en ønsket bolig. Sett i lys av at Finanstilsynet og Forbrukerrådet har satt ned foten og stoppet ubalanserte kontrakter, ser vi liten grunn til at stat og kommune skal inkludere gruppen unge i målgruppen for boligsosiale virkemidler.

I tilfeller der det inngås avtaler med kommune og/eller Husbank om grunnlån eller tilskudd til tilpasninger for spesifikke brukere, må det forutsettes at kontraktene som følger denne type tilskudd og samarbeid fungerer slik at beboerne sikres. En markedsbasert leie-eie-modell vil også kunne kombineres med startlån på kjøpstidspunktet, gitt at kjøperen for øvrig tilfredsstiller kravene til startlån.

6 Referanser

Blom, S. (2014). *Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993-2010.* SSB 2014/38.

Husbanken. (2014). *Leie-før-eie – En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper.* Av Katja Johannessen, Maja Flåto, Ane Hem og Edle Holt.

Husbanken. (2015). *Husbanken Årsrapport 2015.* Husbanken.

NOVA. (2011). *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet.* Norsk Institutt for Forskning om Oppvekst, Velferd og Aldring (NOVA). Notat NOU-utvalg (NOU 2011:15).

NOVA. (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter Sluttrapport til Husbanken for prosjektet Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering.* NOVA Notat nr.8/12.

NOVA. (2013). *Bolig og levekår i Norge 2012.*

NOVA. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk.* NOVA-rapport nr. 3/17.

Rambøll. (2016). *Fra boligsosialt kompetansetilskudd til Husbankens kommuneprogram - systematisering av kunnskap og læring.* Rambøll.

Schreiner, R. C., Markussen, S., & Røed, K. (2014). *Sysselsetting blant funksjonshemmede.* Frisch Rapport 2/2014.

Vista Analyse . (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering av ungdom.* Vista Analyse-rapport 2010/07.

Vista Analyse (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune.* Vista Analyse-rapport 2015/51.

Vista Analyse. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler, Rapport 2017/20.* Vista Analyse.

A Startlån - økonometriske analyser

A.1 Modellen

Vi ønsker å identifisere effekten av å ha mottatt startlån i 2010 på blant annet sannsynligheten for å bo i en eid bolig i 2015. Utfallsvariabelen vår, å bo i en eid bolig, er binær: husholdningen eier (1) eller ikke (0). Vi bruke en logistisk regresjon til å estimere sannsynligheten for å eie. Dette er en metode som ofte brukes når vi har en binær avhengig variabel. Den logistiske regresjonen estimeres ved hjelp av maksimum likelihood. Vi estimerer da sannsynligheten for å eie (Y=1) gitt et sett med observerbare karakteristikker, eller uavhengige variabler (X):

$$\ln\left(\frac{P(Y=1)}{1-P(Y=1)}\right) = b_o + b_1X_1 + b_2X_2 + \cdots + b_nX_n + e$$

Leddet til venstre for likhetstegnet viser logaritmen av oddsen for at den avhengige variabelen er lik 1, med andre ord at man bor i en eid bolig. Konstanten b_o viser logaritmen av oddsen når de uavhengige variablene er lik null, b_1, b_2, etc. angir koeffisientene til de uavhengige variablene X_1, X_2, etc., og e angir feilleddet. Vi kan ikke tolke regresjonskoeffisientene direkte, men beregner i stedet marginaleffektene, se forklaring i avsnitt 2.8.1.

A.2 Deskriptiv statistikk

Tabell A.1: Deskriptiv statistikk

Variabler	Gjennomsnitt/andeler	Standardavvik
Variabler målt i 2015		
Eier bolig (2015)	0,834	0,372
Bor trangbodd (2015)	0,054	0,226
Variabler målt i 2010		
Virkemidler		
Mottatt startlån	0,004	0,066
Karakteristikker		
Enebolig	0,543	0,498
Rekkehus, terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc.	0,137	0,344
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn tre etasjer	0,089	0,285
Blokk. leiegård eller annet boligbygg med tre etasjer eller mer	0,193	0,395
Bygning for bofellesskap	0,038	0,191
Har primær bolig	0,724	0,447

Husholdningsmedlem mottar sosialhjelp	0,046	0,209
Husholdningsmedlem mottar uførepensjon	0,136	0,343
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge	0,098	0,297
Husholdningsmedlem innvandret som flyktning	0,024	0,154
Husholdningsmedlem innvandret for arbeid eller utdanning	0,030	0,170
Husholdningsmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner	0,049	0,217
Antall flyttinger det året	0,418	0,898
Antall barn i husholdningen	0,565	0,952
Antall voksne i husholdningen	1,791	0,798
Gjennomsnittsalder blant voksne i husholdningen	48,845	16,372
Inntektsdesil	4,622	3,432
Antall observasjoner	1 766 326	

Kilde: *Vista Analyse*

A.3 Effekten av startlån på sannsynligheten for å bo i eid bolig

Tabell A.2: Sannsynligheten for å bo i eid bolig i 2015 gitt mottak av startlån i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter

Variabler	**Hele befolkningen i 2015**	**Søkere på startlån**
Mottatt startlån	0.034***	0.098***
	(0.005)	(.007)
Enebolig	0.067***	0.039*
	(.001)	(.015)
Rekkehus. terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc.	0.041***	0,031
	(.001)	(.017)
Horisontaldelt tomannsbolig ea. boligbygg med maks to etasjer	0.016***	0,006
	(.001)	(.016)
Blokk. leiegård eller annet boligbygg med tre etasjer eller mer	0.036***	0,006
	(.001)	(.015)
Har primær bolig	0.231***	0.130***
	(.0004)	(0.007)
Husholdningsmedlem mottar sosialhjelp	-0.061***	-0.048***
	(.001)	(.009)
Husholdningsmedlem mottar uførepensjon	0.002**	-0,001
	(.001)	(.010)
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge	-0.011***	0,007

	(.001)	(.014)
Husholdningsmedlem innvandret som flyktning	-0.014***	-0,0003
	(.002)	(.015)
Husholdningsmedlem innvandret for arbeid eller utdanning	-0.016***	0.053***
	(.002)	(.015)
Husholdningsmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner	-0.008***	0,005
	(.001)	(.012)
Antall flyttinger mellom kommuner	-0.013***	-0.030***
	(.0002)	(.003)
Antall barn i husholdningen	0,0001	-0.008*
	(.0003)	(.003)
Antall voksne i husholdningen	0.022***	0.014*
	(.0004)	(.006)
Gjennomsnittsalder blant voksne i husholdningen	-0.001***	-0,001
	(.00002)	(.0004)
Inntektsdesil=1	0.051***	-0,017
	(.001)	(0.017)
Inntektsdesil=2	0.074***	0,017
	(.001)	(0.016)
Inntektsdesil=3	0.083***	0,042
	(.001)	(0.015)
Inntektsdesil=4	0.102***	0,04
	(.001)	(0.016)
Inntektsdesil=5	0.114***	0,069
	(.001)	(0.017)
Inntektsdesil=6	0.123***	0,041
	(.001)	(0.018)
Inntektsdesil=7	0.133***	0,051
	(.001)	(0.019)
Inntektsdesil=8	0.145***	0,051
	(.001)	(0.021)
Inntektsdesil=9	0.152***	0,077
	(.001)	(0.023)
Inntektsdesil=10	0.157***	0,113
	(.001)	(0.022)
Antall observasjoner	1 760 371	11 239

Kilde: *Vista Analyse (2017)*

Resultatene fra analysen av hele befolkningen: øvrige variabler

I analysen av sannsynligheten for å bo i en eid bolig på hele utvalget finner vi at de øvrige variablene har forventet fortegn. Husholdninger som eide en bolig i 2010 har større sannsynlighet (23 pp.) for å bo i en eid bolig enn de som ikke eide en bolig i 2010. Videre har husholdninger som bodde i en enebolig, rekkehus, boligbygg med mindre enn tre etasjer, eller blokk, større sannsynlighet (6,7-1,6 pp.) for å bo i en eid bolig enn husholdninger som bodde i et bygg for felleshusholdning. Husholdninger som har flyttet mye på tvers av kommuner har mindre sannsynlighet for å bo i en eid bolig i 2015. Dette kan være en funksjon av arbeidsforhold, eller evnen til å beholde en bolig. Vi finner ingen statistisk signifikant sammenheng antall barn i en husholdning og sannsynligheten for å bo i en eid bolig. Husholdninger som bestod av flere voksne i 2010 har imidlertid en større sannsynlighet for å bo i en eid bolig. For hver ekstra voksen, øker sannsynligheten for å bo i en eid bolig med 2,2 pp. Sannsynligheten for å bo i en eid bolig faller med 0,1 pp. for hvert ekstra år gjennomsnittsalderen for voksne øker. Videre ser vi på personer med innvandrerbakgrunn. Husholdninger med ett eller medlemmer som har innvandret til Norge, har mindre sannsynlighet for å bo i en eid bolig, sammenlignet med andre.

Til slutt ser vi på enkelte typer inntekt og inntektsnivå. Vi finner at husholdninger der ett eller flere medlemmer mottok sosialhjelp i 2010, har 6,1 prosentpoeng mindre sannsynlighet for å bo i en eid bolig enn de som ikke mottok. Husholdninger som mottok uføretrygd har i stedet en marginalt større sannsynlighet for å bo i en eid bolig, enn husholdninger som ikke mottok uføretrygd. Videre skiller vi mellom inntektsdesiler for husholdningens samlede yrkesinntekt, der referansekategorien er husholdninger med null yrkesinntekt. Vi ser at sannsynligheten for å bo i en eid bolig øker med inntektsdesilene. En husholdning i den øverste desilen har 16 prosentpoeng større sannsynlighet for å bo i en eid bolig enn husholdninger uten yrkesinntekt. Til sammenligning har en husholdning i den nederste desilen 5,1 prosentpoeng større sannsynlighet for å bo i en eid bolig enn husholdninger uten yrkesinntekt. Oppsummert har altså husholdninger uten yrkesinntekt betydelig mindre sannsynlighet for å bo i en eid bolig, enn andre husholdninger.

Utvalget som ligger til grunn for analysen av hele befolkningen

Regresjonsanalysen omfatter rundt 1 760 000 husholdninger. I følge SSBs statistikk var det i underkant av 2 320 000 privathusholdninger i Norge i 2015. I tillegg kommer felleshusholdninger som består av personer boende på institusjon. Vi mangler med andre ord minst 560 000 privathusholdninger, tilsvarende 24 pst. av alle privathusholdningene. Det er to årsaker til dette: Vi har ikke informasjon om alle variabler for alle husholdninger. Men den viktigste årsaken er at vi har fokusert på husholdninger som lar seg følge fra 2010-2015. Vi mister alle husholdningene som har splittet opp i løpet av fem år. Dette kan innebære at utvalget som omfattes av analysen er et selektivt utvalg, noe som både vil påvirke resultatene og i hvilken grad resultatene kan ekstrapoleres. Det er særlig nyetableringer vi ikke evner å fange opp, og blant disse er det et høyt innslag av enpersonshusholdning. Rundt 34 pst. av husholdningene som vi observerer begge år består av enpersonshusholdninger i 2015, mens tilsvarende andel er på 52 pst. for de som vi kun observerer i 2015. Videre er det en lavere andel boligeiere blant de vi ikke fanger opp. Mens 83 pst. av husholdningene som observeres begge år bor i en eid bolig, er dette kun tilfelle for 50 pst. av de som bare observeres i 2015. De nyetablerte husholdningene har ikke overraskende nok en lavere gjennomsnittsalder blant voksne (35 år blant de vi kun observerer i 2015 vs. 53 år blant de vi observerer begge årene). Det ser altså ut at vi mister mange husholdninger som er dårligere stilt på boligmarkedet, noe som igjen kan bety at vi overestimerer "effekten" av mottok av startlån på sannsynligheten for å bo i en eid bolig.

I analysen har vi valgt å se på husholdningen som mottaker av startlån i 2010, snarere enn individet. I etterkant innser vi at det hadde vært vel så interessant å foreta en analyse på individnivå, gitt oppsplitting av husholdninger, etc. Det har dessverre ikke vært mulig å foreta nye analyser innenfor dette prosjektet, men vi vil anbefale dette som en videre vei i utforskingen av hva slags innvirkning mottak av startlån kan ha på ulike forhold.

A.4 Effekten av startlån på trangboddhet

Tabell A.3: Sannsynligheten for å bo trangbodd i 2015 gitt mottak av startlån i 2010. Gjennomsnittlige marginaleffekter

Variabler	Hele befolkningen i 2015	Søkere på startlån
Mottatt startlån	0.010***	-0.003
	(0.002)	(0.007)
Enebolig	-0.034***	-0.027
	(0.001)	(0.015)
Rekkehus. terrassehus eller vertikaldelt tomannsbolig etc.	-0.023***	-0.015
	(0.001)	(0.016)
Horisontaldelt tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn tre etasjer	0.003*	0.019
	(0.001)	(0.016)
Blokk. leiegård eller annet boligbygg med tre etasjer eller mer	0.006***	0.031*
	(0.001)	(0.015)
Har primær bolig	-0.032***	-0.029***
	(0.000)	(0.007)
Husholdningsmedlem mottar sosialhjelp	-0,001	-0,007
	(0.001)	(0.010)
Husholdningsmedlem mottar uførepensjon	-0.006***	-0.001
	(0.001)	(0.011)
Minst ett husholdningsmedlem ikke født i Norge	0.020***	0.074***
	(0.001)	(0.011)
Husholdningsmedlem innvandret som flyktning	0.024***	0.050***
	(0.001)	(0.011)
Husholdningsmedlem innvandret for arbeid eller utdanning	0.019***	0,008
	(0.001)	(0.010)
Husholdningsmedlem innvandret for familiegjenforening/andre grunner	0.015***	0.015
	(0.001)	(0.009)
Antall flyttinger mellom kommuner	-0.004***	-0.009*

	(0.001)	(0.003)
Antall barn i husholdningen	0.029***	0.054***
	(0.0002)	(0.003)
Antall voksne i husholdningen	0.015***	0.020***
	0(.0003)	(0.005)
Gjennomsnittsalder blant voksne i husholdningen	-0.002***	-0.004***
	(0.00002)	(0.0004)
Inntektsdesil=1	-0.002*	0,001
	(0.001)	(0.019)
Inntektsdesil=2	-0.0002	0,015
	(0.001)	(0.017)
Inntektsdesil=3	-0.002	0.019
	(0.001)	(0.016)
Inntektsdesil=4	-0.006***	0.012
	(0.001)	(0.017)
Inntektsdesil=5	-0.009***	0.001
	(0.001)	(0.017)
Inntektsdesil=6	-0.012***	0.018
	(0.001)	(0.017)
Inntektsdesil=7	-0.014***	-0.014
	(0.001)	(0.018)
Inntektsdesil=8	-0.021***	-0.03
	(0.001)	(0.019)
Inntektsdesil=9	-0.031***	-0.057*
	(0.001)	(0.019)
Inntektsdesil=10	-0.039***	-0.066*
	(0.001)	(0.022)
Antall observasjoner	1 726 779	11 154

Kilde: *Vista Analyse (2017)*

Utvalget som ligger til grunn for analysen av hele befolkningen

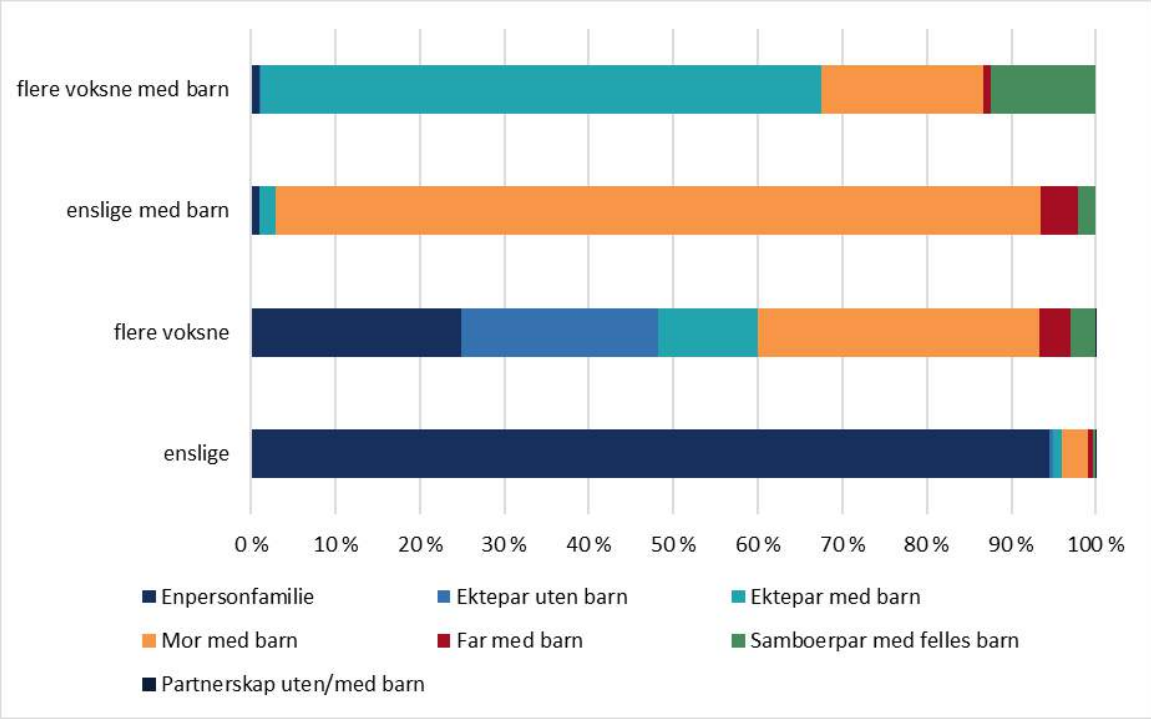
Igjen er det problematisk at vi mister husholdninger over en femårsperiode. De husholdningene som lar seg observere i 2015, men ikke 2010, er som nevnt i stor grad enpersonshusholdninger (52 pst.). En større andel av disse bor trangbodd. Mens vi blant husholdningene som helhet fant at 5,4 pst. bodde trangbodd, gjelder dette 12 pst. av de som kun er observerbare i 2015. Analysen evner dermed ikke å fange opp en viktig gruppe. Dette kan videre tyde på at vi overestimerer "effekten" av å motta startlån på trangboddhet. Igjen vil vi anbefale at man foretar en komplementerende analyse på individnivå for å få en bedre forståelse av hvilken innvirkning mottak av startlån kan ha på trangboddhet.

B Bostøtte – datagrunnlag

B.1 Kategoriseringen av husholdninger

Vi kan her se i hvilken grad Husbankens informasjon om husholdningssammensetning og SSBs informasjon om familietype (per 1. januar 2015) stemmer godt overens.

Figur B.1: Bostøttemottakere januar 2015 etter husstand (HB) og familietype (SSB)



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet inntektstatistikk fra Husbanken og SSB, 2015. Individnivå.

I figur B.1 har vi altså brukt informasjon om husholdningens sammensetning både fra Husbankens og SSBs register. Hver stolpe viser en av kategoriene «enslige», «flere voksne», «enslige med barn» og «flere voksne med barn» som kommer fra Husbankens register. Disse opplysningene er på månedsnivå (her ser vi på mottakerne januar 2015) og skal stemme med situasjonen til bostøttemottakeren på søknadstidspunktet. Fargene angir familietypen som er registrert på bostøttemottakeren i per 1.1.2015. Siden vi sammenlikner søknadene i januar 2015 med SSBs informasjon som baserer seg på nettopp januar 2015 burde det ikke være manglende samsvar grunnet flytting. Vi ser at flere voksne med barn i hovedsak består av ektepar med barn og samboerpar med felles barn, men også mor med barn. Enslige bostøttemottakere med barn er først og fremst mor med barn, men også far med barn (rødt). Husbankens kategori «flere voksne» består kanskje noe overraskende av både mor med barn, enpersonfamilier og ektepar med barn, i tillegg til selvsagt ektepar uten barn. Vi ser til slutt at gruppen enslige samsvarer godt med enpersonfamilie i SSBs register, men noen er ført opp som mor med barn eller ektepar med barn mv.

B.2 Datautfordringer – hvordan identifisere de støtteberettigede

Vi har utforsket om de støtteberettigede husholdningene kan identifiseres ved hjelp av SSBs inntektsstatistikk for 2015. I avsnitt 3.7.2. presenteres våre empirisk funn. Her i vedlegg B utdypes noen av utfordringene med å benytte registerdata på årsnivå fra SSB til å identifisere husholdninger med lav nok inntekt til å kunne ha rett på bostøtte.

I analysen har vi benyttet datasettet med bostøttehusholdninger og den øvrige befolkningen som vi presenterte i Tabell 3.2. Variabelen «husholdningsinntekt» som vi har konstruert ut fra SSBs data, skal tilsvare inntekten som bostøttesøknaden baseres på, og inkluderer et formuetillegg dersom husholdningen har tilstrekkelig høy nettoformue. Det er denne vi har brukt når vi har undersøkt hvilke husholdninger som hadde inntekt under øvre inntektsgrense i bostøtteordningen i 2015. Vi har hensyntatt at inntektsgrensen avhenger av antallet i husholdningen og bostedskommune. For ikke å gjøre det for komplisert har vi sett bort fra den høyere inntektsgrensen for unge uføre.

I første omgang så vi for enkelhets skyld bort ifra formuetillegget, så det er kun idet vi presenterer hvor stor andel støtteberettigede vi kom frem til at formue er hensyntatt. Vi vil gjør oppmerksom på det de gangene vi presenterer resultater der formuetillegget er lagt til i husholdningsinntekten.

Det er mange grunner til at den identifiserte gruppen med inntekt under grensen vil avvike fra de faktisk støtteberettigede husholdningene. Det grunnleggende problemet for presisjonen til et slikt anslag er **at opplysningene om inntekt og husholdningssammensetning fra SSBs registerdata i mange tilfeller ikke samsvarer med informasjonen som bostøttesøknaden ville blitt vurdert ut ifra.** Dette har mange årsaker. Vi vil her gå igjennom årsakene vi har identifisert én for én (ikke sortert etter viktighet).

Den første utfordringen er at bostøttemottakerne i SSBs registerdata ikke fullstendig samsvarer med dataene fra Husbanken. Delvis skyldes dette at Husbankens register gir informasjon om vedtaksmåned, mens bostøtten utbetales måneden etter. Det gjør at bostøtteutbetalingene for vedtak desember 2014 og desember 2015 er inntektsført året etter i SSBs register. I overkant av 4 700 personer mottok bostøtte i 2015 ifølge SSBs inntektsstatistikk, men i Husbankens data ser man at bostøtten er innvilget desember 2014, og personene fikk ikke innvilget bostøtte i 2015. Tilsvarende inneholder SSBs inntektsstatistikk ikke bostøtten til om lag 2 000 personer som fikk innvilget bostøtte i desember 2015 ifølge Husbankens data. Vi finner også eksempler på at bostøttebeløpet oppgitt i de to registrene avviker. De store avvikene består i at beløpet fra SSBs statistikk overstiger Husbankens. De største avvikene er over 35 000 kroner, som er langt mer enn det som kan forklares av desember-forskyvingen.

Fra SSB har vi også en variabel som indikerer om individet er en del av en bostøttehusholdning. Interessant nok er det nesten 45 000 husholdninger som kun er definert som bostøttehusholdning i én av de to metodene vi har for å identifisere disse basert på SSBs data, henholdsvis via variabelen bostøttehusholdning eller indirekte ved at minst én person i husholdningen har inntekt fra bostøtte i løpet av 2015. Vi finner også eksempler på manglende samsvar mellom ulike variable for husholdningsløpenummer fra SSB for samme år. Dette kan potensielt være opphavet til ovennevnte avvik mellom de to definisjonene av bostøttehusholdning som begge baserer seg på opplysninger fra SSB. I og med at retten til bostøtte avhenger av husholdningens inntekt, og vi søker å avlede husholdningsinntekten ved å summere sammen opplysningene vi har på individers inntekt fra SSBs registerdata, er riktige opplysninger om hvem som tilhører samme husholdning sentralt.

Dette leder oss naturlig videre til **utfordring nummer to, som er at informasjonen fra SSBs registerdata om hvem som tilhører samme husholdning i en del tilfeller ikke stemmer med den potensielle bostøttemottakerens situasjon på søknadstidspunktet.** Det skyldes delvis at registerdataene er på årsnivå, som innebærer at endringer i husholdningssammensetningen siden telletidspunktet 1. januar ikke fanges opp. Det kan også skyldes «feil» i husholdningsløpenummerne i SSBs data, på den måten at de ikke samsvarer med definisjonen av husholdning i forbindelse med en bostøttesøknad. Vi finner at 15 pst. av bostøttemottakerne i januar 2015 har ulikt antall personer i husholdningen i Husbankens og SSBs register. 99 pst. av avvikene denne måneden består i at husholdningsstørrelsen er større i SSBs statistikk enn i Husbankens. I 2/3 av tilfellene er husholdningsstørrelsen kun 1 person mer i SSBs data. Andel søknader med manglende samsvar mellom de to registrene øker både i månedene før og etter tellemåneden januar. Denne utviklingen passer med at husholdningssammensetningen endres gradvis jo lengre bort fra telletidspunktet en kommer.

Uansett om årsaken er endringer i husholdningen i løpet av året eller «feil» i husholdningsvariablen, innebærer avvik i husholdningsantallet at vi feilaktig slår sammen enkelte personer som egentlig ikke er i samme husholdning. Dette blir tydelig når vi finner at nesten 3 pst. av bostøttehusholdningene (3 500 husholdninger) har to eller flere med registrert bostøtte i SSBs inntektsstatistikk i 2015. Dette er eksempler på at husholdningsvariablen vi benytter medfører at våre analyser feilaktig slår sammen noen husholdninger som skulle blitt vurdert separat. Summen av deres inntekter kan følgelig fort havne over inntektsgrensen i bostøtteordningen, selv om de hver for seg ligger under. Når tidsperioden fra telletidspunktet 1. januar øker, kan feilen også gå i motsatt retning, altså at personers inntekt vurderes opp mot inntektsgrensen enkeltvis, selv om de egentlig er blitt én husholdning på det relevante tidspunktet.

Dersom husholdningene vi identifiserer basert på SSBs data har en tendens til å være større enn de ville vært i bostøttesøknaden, kan dette ha to ulike konsekvenser. For det første kan det, som nevnt, gjøre at den beregnede husholdningsinntekten blir for høy i våre analyser. På den annen side øker den øvre inntektsgrensen i bostøtteordningen med husholdningsstørrelse, opp til 5 personer. Dette trekker isolert sett i retning av at flere i husholdningen gjør det lettere å havne under inntektsgrensen. Hvilken av disse to effektene som er sterkes avhenger av om personen som feilaktig inkluderes i husholdningen har høyere inntektsbidrag enn økningen i inntektsgrensen.

I rapporten har vi hovedsakelig holdt oss til Husbankens opplysninger om antall i husholdningen, hvem som mottar bostøtte, samt støttebeløp og tidspunkt, siden disse opplysningene er på månedsnivå og må antas å stemme best med de løpende forholdene. Imidlertid har vi måttet benyttet SSBs informasjon om hvem som tilhører samme husholdning i de delene av analysen der vi har studert husholdninger og ikke individer. Videre har vi benyttet SSBs inntektsstatistikk for å identifisere bostøttemottakerne i analysen av hvem de støtteberettigede er og i delen der bostøttemottakere sammenliknes med befolkningen for øvrig, fordi disse delene hovedsakelig baserer seg på SSB-data.

Den tredje utfordringene er knyttet til manglende samsvar mellom inntektsstatistikken på årsnivå fra SSB og inntekten husholdningene søker bostøtte basert på. Dette er altså en separat problemstilling fra den over om *hvem* sine inntekter som skal summeres sammen for å finne husholdningsinntekten.

Hvilke inntektsopplysninger som benyttes i bostøttesøknaden har endret seg siden 2015. Fra og med 2017 baserer søknadene seg på løpende månedsinntekt, pluss et ev. tillegg basert på anslått nettoformue, kapitalinntekt osv. I 2015 ble hovedsakelig inntekten fra forrige tilgjengelige skatteoppgjør benyttet, henholdsvis inntekten for 2013 i søknadene fra januar til juli 2015, og deretter inntekten i 2014. Det fremgår av forskriften fra 2013 at husstander som har erfart minst 10 pst. inntektsnedgang siden forrige

skatteoppgjør, kunne søke om at dagens inntekt skulle inngå i beregningene i stedet. I 2015 var 10 pst. av søknadene basert på inneværende års inntekt.

For å identifisere de bostøtteberettigede basert på inntektsstatistikken måtte vi konstruere inntektsvariablen som så langt det lar seg gjøre samsvarer med husholdningsinntekten som benyttes i bostøttesøknaden. Både inntekt og formue hensyntas i beregningen av husholdningsinntekten som benyttes i bostøttesøknaden. I 2015 ble det største beløpet av personinntekt og alminnelig inntekt, tillagt minstefradraget fra siste skattelikning, lagt til grunn. Altså er det kun skattbar inntekt, ikke skattefri inntekt, som inngår i beregningene. Eneste unntaket er ev. skattefrie utleieinntekter. I 2015 skulle også barns inntekt utover 30 000 kroner inkluderes i husholdningsinntekten. Vi har ikke statistikk på verken skattefrie utleieinntekter eller inntektsopplysninger om personer under 18 år, men antar at dette ikke vil være en stor feilkilde i analysen. Kun 0,1 pst. av søknadene januar 2015 er registrert med skattefrie utleieinntekter. Andelen i befolkningen for øvrig kan selvsagt godt være høyere.

Reglen om at høyeste beløp av personinntekt og alminnelig inntekt skal benyttes, innebærer at kun positive kapitalinntekter hensyntas i beregningen. Realisert tap ved salg av aksjer eller bolig vil ikke redusere husholdningsinntekten, men ev. gevinster vil øke inntekten som legges til grunn i beregningene. For å operasjonalisere dette har vi satt negative kapitalinntekter lik null i datasettet vårt før vi har summert sammen yrkesinntekten, positive kapitalinntekter og skattepliktige overføringer for hvert individ vi har inntektsopplysninger om fra SSB for 2015. Også negative yrkesinntekter er satt lik null. I første omgang holdt vi nettoformue utenfor analysen. Når vi i det følgende sammenlikner inntektsopplysningene fra SSB og Husbanken må dette has i minne.

Opplysninger om inneværende års inntekt i bostøttesøknaden, og Husbankens register, er nødvendigvis et anslag som innebærer en viss usikkerhet. Da vi undersøkte registerdataene gjorde vi flere sammenlikninger av inntektsopplysningene fra Husbanken og SSB. Vi fant bl.a. at **når bostøttesøknadene baserte seg på inneværende års inntekt, var inntekten til bostøttemottakeren basert på SSBs inntektsstatistikk i de fleste tilfeller høyere enn husholdningsinntekten i Husbankens register**. Over halvparten av søknadene i desember 2015 som baserte seg på 2015-inntekt hadde over 20 000 kroner høyere registrert inntekt hos SSB enn i Husbankens register. Dette til tross for at inntekten fra Husbankens data både er husholdningsinntekt, ikke individinntekt, og inkluderer ev. formuetillegg, mens vi i første omgang ikke hadde lagt til et formuetillegg i inntekten basert på SSBs data. Vi fant store avvik også blant husholdninger der antallet i husholdningen samsvarer i de to registrene. Disse inntektsdifferansene må følgelig ha andre årsaker enn den ovennevnte utfordringen med at antall husholdningsmedlemmer ofte er høyere i SSBs data enn Husbankens.

Tendensen til at husholdningsinntekten i Husbankens data var lavere enn den individuelle inntekten til bostøttemottakeren basert på SSBs data var den samme når inntektsstatistikk for 2014 ble sammenliknet med søknader i løpet av 2014-2015 basert på inntektsåret 2014. For søknadene i 2014-2015 basert på inntektsåret 2013 var det imidlertid motsatt. Funnene indikerer at inntektsopplysningene fra Husbanken for inneværende års inntekt ofte er lavere enn den endelige inntekten som fremgår av inntektsstatistikken til SSB. Det finnes flere eksempler i Husbankens data på at årsinntekten endres fra en søknad til en annen, eksempelvis at en enslig person søker bostøtte basert på 2014-inntekten både i 2014 og i 2015, men at den oppgitte 2014-inntekten har økt fra 2014 til 2015.

Sammenlikner vi avviket mellom inntekten i 2014 basert på SSBs inntektsstatistikk og henholdsvis Husbankens husholdningsinntekt for 2014 oppgitt i 2014-søknadene og i 2015-søknadene, finner vi igjen at de store inntektsavvikene i all hovedsak sammenfaller med søknader basert på inneværende års inntekt. Under 1 pst. av søknadene desember 2015 basert på inntektsåret 2014 har et inntektsavvik på over

20 000 kroner, mens over halvparten av søknadene desember 2014 basert på inntektsåret 2014 (altså inneværende år) har et avvik på over 20 000 kroner. Altså samme resultat som i søknadene i desember 2015 basert på inneværende inntekt, som nevnt over.

Resultatene kan tyde på at en stor andel av de som søker bostøtte basert på inneværende års inntekt er i en situasjon med midlertidig lav inntekt som ikke varer ut året. Dersom inntekten øker så mye i løpet av året at bostøttemottakerens årsinntekt ender opp med å overstige inntektsgrensen for bostøtteordningen, vil disse husholdningene falle inn i kategorien «ikke støtteberettigede bostøttemottakere» i en analyse basert på inntektsstatistikken til SSB, uten at dette nødvendigvis er riktig. Inntektsgrensen i bostøtteordningen er den samme uavhengig av inntektsår det søkes med, men bostøttemottakerne har i tillegg en meldeplikt dersom inneværende års inntekt forventes å overstige den øvre inntektsgrensen med mer enn 50 000 kroner. Den reelle inntektsgrensen i 2015 var derfor 50 000 høyere for husholdningene som søkte med tidligere års inntekt, enn for husholdningene som søkte med inneværende års inntekt etter et inntektsfall.

For å komplisere bildet ytterligere har **praksis knyttet til krav om tilbakebetaling av bostøtten vært skjønnsbasert og sett hen til inntektssituasjonen i månedene husholdningen mottok bostøtte, ikke bare årsinntekten.** Det fremgår av Husbankens veileder[38] for krav om tilbakebetaling at alle saker blir kontrollert når nye opplysninger om siste avsluttede skatteår er tilgjengelig. Bostøtten skulle som hovedregel kreves tilbake for hele året dersom mottakeren har hatt en inntekt på mer enn 50 000 kroner over øvre inntektsgrense, og har mottatt mer enn 10 000 kroner i bostøtte i løpet av året. Imidlertid har departementet gitt Husbanken anledning til å gjøre en skjønnsvurdering, for eksempel når bostøtten er blitt stanset i forbindelse med inntektsøkningen. En slik skjønnsvurdering virker rimelig og samsvarer godt med at bostøtten fra og med 2017 beregnes ut ifra månedsinntekten, noe som innebærer at det ikke lenger vil oppstå krav om tilbakebetaling på grunn av for høy årsinntekt. I Husbankens veileder står det videre at fra og med etterkontroll av ligning for 2015, skal det tas hensyn til at bostøttemottakeren har hatt lav inntekt i perioder av året. Husbanken vil som utgangspunkt ikke kreve tilbakebetalt bostøtte for måneder inntekten har vært under meldepliktig grense. Dette betyr at i praksis var det heller ikke i 2015 en absolutt øvre inntektsgrense for året som var avgjørende for om en husholdning var støtteberettiget eller ei.

Den fjerde utfordringen blir følgelig valget av inntektsgrense og inntekstår, i lys av at det i realiteten ikke er en absolutt øvre inntektsgrense for åres som avgjør om en husholdning er støtteberettiget eller ikke. Vi har valgt å benytte innværende års inntekt, dvs. 2015, når vi undersøker hvilke husholdninger som har inntekt under bostøttegrensen. Siden de fleste søkte bostøtte basert på tidligere års inntekt, gir vårt valg potensielt noe dårligere samsvar mellom de som faktisk mottok bostøtte i 2015 og husholdningene vi identifiserer som støtteberettigede, enn om vi hadde benyttet inntektsopplysningene for 2013 eller 2014. Det kan imidlertid argumenteres for at det er husholdningene med lav inntekt inneværende år som bostøtteordningen er ment å treffe, jf. også omleggingen i 2017 til at søknadene baseres på løpende månedsinntekt.

Dersom inntekten for 2013 eller 2014 benyttes, i stedet for 2015, vil ikke analysen fange opp husholdningene som opplever en inntektsreduksjon fra 2014 til 2015. Selv om kun en liten andel søker bostøtte basert på inneværende års inntekt er det ikke dermed sagt at husholdningene som opplever inntektsfall bør ekskluderes fra vårt forsøk på å identifisere de støtteberettigede som ikke søker bostøtte. I kapittelet om bostøtte viste vi at det var tydelige forskjeller mellom husholdninger med ulike inntektskilder,

[38] Veileder HB 9.B.14 November 2017 https://nedlasting.husbanken.no/Filer/9b14.pdf

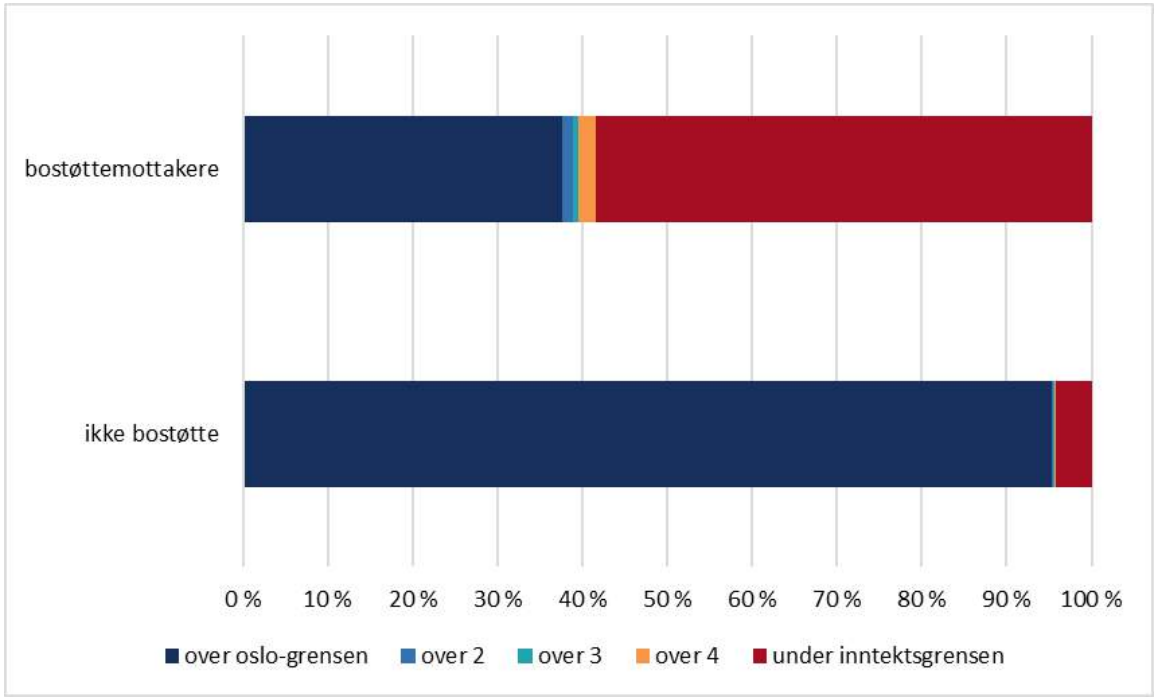
bl.a. med tanke på andelen som søkte bostøtte basert på inneværende års inntekt. Blant uføre og alderspensjonister, som ofte har liten inntektsendring fra år til år, søkte nesten alle basert på inntekten fra siste tilgjengelige skatteoppgjør. Husholdninger med inntekt fra dagpenger søkte langt oftere med inneværende års inntekt.

Det er dessuten ikke klart hvilket av årene 2013 eller 2014 som skulle benyttes dersom vi ønsket å se på om husholdningene var støtteberettigede basert på tidligere års inntekt. I Husbankens data finner vi at mange mottak bostøtte kun første halvår av 2015, da inntektsåret 2013 lå til grunn for søknaden. I bostøttekapittelet viste vi dessuten at det var ekstra mange avslag grunnet for høy inntekt i juli, den første måneden de søkte med 2014-inntekt i stedet for 2013-inntekten. Disse bostøttemottakerne ville falt inn i kategorien «ikke støtteberettigede bostøttemottakere» i en analyse basert på 2014-inntekten. Å legge 2013-inntekten til grunn vil fange opp disse bostøttemottakerne, men vil samtidig medføre at alle husholdninger med inntektsfall de siste to årene ekskluderes fra analysen av de søknadsberettigede.

I sammenheng med valg av inntektsår, må vi også bestemme hvilken inntektsgrense vi skal bruke til å identifisere de støtteberettigede. Etter vår vurdering vil en analyse basert på den øvre inntektsgrensen, og ikke meldepliktsgrensen, kombinert med inneværende års inntekt gi riktigst resultat, gitt at ønsket er å identifisere de som har lav nok inntekt på søknadstidspunktet til å regnes som støtteberettigede. Beslutningen skal (i teorien, sett bort ifra de andre utfordringene vi har nevnt) innebære at vi unngår feilaktig å klassifisere ikke-støtteberettigede husholdninger som støtteberettigede. Derimot vil noen bostøttemottakere kunne falle utenfor vår grense for støtteberettigede, siden inneværende års inntekt kunne vært 50 000 kroner høyere enn den øvre inntektsgrensen, gitt at husholdningene hadde lav nok inntekt i årene før.

Våre funn: Hvor mange «støtteberettigede» mottok ikke bostøtte? Det svært usikre svaret fra inntektsdataene er at om lag 73 000 husholdninger med inntekt under inntektsgrensen ikke mottok bostøtte i 2015. Dette utgjør 60 pst. av husholdningene som hadde lav nok inntekt. Vi har da trukket ut de husstandene som hadde inntekt fra stipend, siden mange av dem ikke har rett til bostøtte.

Figur B.2: Andel med inntekt over inntektsgrensen (uføre- og stipendhusholdninger er ekskludert)



Kilde: Vista Analyse. Bearbeidet inntektstatistikk fra SSB, 2015. Husholdningsnivå.

Den restriktive inntektsgrensen vi har valgt gjør det overraskende at en så lav andel av de vi identifiserer som støtteberettigede faktisk søkte bostøtte. Feil antall personer i husholdningen er en åpenbar feilkilde. Vi finner eksempelvis at over 70 pst. av enpersonhusholdningene med inntekt under grensen mottok bostøtte, mot kun 50 pst av husholdningene med to eller flere registrert i husstanden. Videre er det spesielt bostøttemottakerne med flere i husholdningen som ser ut til å ha inntekt over grensen (hhv. over 50 pst. av flerpersonhusholdningene mot under 20 pst. av de enslige), noe som kan stemme med at for mange personer er slått sammen til én husholdning. Særlig blant husholdninger der flere mottok bostøtte i løpet av 2015 har en stor andel inntekt over grensen (over 60 pst.). Imidlertid utgjør sistnevnte en litt andel av husholdningen (om lag 2 000 husholdninger), og har følgelig isolert sett liten betydning. Hvor betydningsfullt ev. feil i husholdningsvariablen er for resultatet vårt er usikkert.

Forklaringen på at en så stor andel av de som faller innenfor vår avgrensing av støtteberettigede ikke søker bostøtte er antakelig en kombinasjon av svakheten i identifikasjonsmetoden grunnet utfordringene vi har redegjøre for, og selvsagt at noen støtteberettigede faktisk ikke søker støtte – som er gruppen vi ønsket å identifisere. Det har imidlertid ikke vært mulig for oss, basert på registerdataene vi har tilgjengelig og tiden til rådighet, å si noe om hvor stor effekt ulike feilkilder kan ha på resultatene våre.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no