

Rolf Barlindhaug og
Kim Astrup

Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:7

**Subsidiemodellen
innenfor boligtilskuddet**
Evaluering av
omleggingen av modellen

NIBR-rapport 2007:4

**Husbankens bostøtte og
kommunenes
saksbehandling**

**Samarbeidsrapport
NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA**

**Den kommunale
boligpolitikken som
møteplass for ulike
interesserer**
En studie av aktører,
arenaer og innflytelse
innenfor den kommunale
boligpolitikken

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Rolf Barlindhaug og Kim Astrup

Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån

NIBR-rapport 2008:13

Tittel:	Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån
Forfatter:	Rolf Barlindhaug og Kim Astrup
NIBR-rapport:	2008:13
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-719-4
Prosjektnummer:	O-2618
Prosjektnavn:	Sammenhengen mellom virkemidlene
Oppdragsgiver:	Husbanken
Prosjektleder:	Rolf Barlindhaug
Referat:	I siste boligmeldning, St.meld. nr 23 (2003-2004), fastslås målsetningen om at flere vanskeligstilte skal kunne eie sin egen bolig. Ved hjelp av en modellanalyse vises i hvilken grad samspilleffekter mellom startlån, boligtilskudd til etablering og bostøtte understøtter denne målsettingen. Rapporten konkluderer med at det er lite eller intet samspill mellom alle de tre boligsosiale virkemidlene. Videre konkluderes det med at en større grad av samspill kan etableres dersom dagens bostøtteordning utvides betraktelig.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	April 2008
Antall sider:	130
Pris:	Kr. 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern 0313 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2008

Forord

Husbanken valgte NIBR til å evaluere sammenhengen mellom de sentrale boligpolitiske virkemidlene startlån, boligtilskudd til etablering og bostøtte. Hensikten med evalueringen er å danne grunnlag for å forbedre samspillet mellom virkemidlene slik at kommuner som i dag har store utfordringer knyttet til arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i større grad tar i bruk virkemiddelpakker for å lette etableringen i egen eid bolig.

Arbeidet med rapporten har foregått fra midt i november 2007 til og med mars 2008. Det er avholdt to møter i prosjektets referansegruppe, ett ved oppstart av prosjektet og ett møte i månedsskifte februar/mars. På det siste møtet deltok Lars Marius Ulfrstad, Per Erik Torp og Per Åhrén, alle fra Husbanken. Vi takker disse for viktige innspill, både på det siste referansegruppemøtet og ved gjennomlesing av et utkast til sluttrapport. Berit Nordahl har også lest og kommentert utkastet til sluttrapport.

Samfunnsøkonom Rolf Barlindhaug har vært prosjektleder, med samfunnsøkonom Kim Astrup som prosjektmedarbeider.

Oslo, april 2008

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	10
Summary	17
1 Innledning og problemstillinger	24
1.1 Bakgrunn	24
1.2 Nærmere om de enkelte ordningene.....	25
1.2.1 Startlån.....	25
1.2.2 Boligtilskudd til etablering	26
1.2.3 Bostøtte	28
1.3 I hvilken grad spiller ordningene sammen?.....	30
1.4 Manglende kunnskap om ordningene eller fins det ”huller”?.....	31
1.5 Investerings- og konsumenttilskudd	32
1.6 Er de årlige økonomiske rammene for ordningene tilstrekkelige?.....	34
1.7 Hvilken betydning har kommunal organisering og kompetanse?	35
2 Modellkonstruksjon og forutsetninger	36
2.1 Om de ulike modulene.....	36
2.2 Finansieringsmodul.....	37
2.3 Bostøttemodul	39
2.4 Økonomisk margin	40
2.4.1 Positiv økonomisk margin som kriterium for å få startlån	40
2.4.2 Deskriptivt og normativt samvirke.....	41
2.5 Aktuelle husholdningstyper	42
2.6 Inntekt som grunnlag for å gi startlån.....	43
2.6.1 Hvilke inntektskilder tas med?	43

2.6.2	Lavinntektsgrenser.....	45
2.6.3	Inntekt, marginalsatt, renteutgifter og effekten av et boligtilskudd	45
2.7	Inntektsbegrepet i bostøttesystemet.....	46
2.8	Bostøttetak, boligstørrelse og boligpriser	47
2.8.1	Modellens regioninndeling.....	47
2.8.2	Normer for boligstørrelse.....	48
2.8.3	Boligstørrelse og boligpriser	49
2.9	Satser for livsopphold.....	51
2.10	Nærmere om bostøtteregulverket	56
3	”Hull” mellom de boligsosiale virkemidlene	60
3.1	Innledning	60
3.2	Enslig uten barn	61
3.3	Enslig ung ufør.....	66
3.4	Enslig forsørger.....	68
3.4.1	Enslig forsørger med ett skolebarn	68
3.4.2	En enslig forsørger med ett barnehagebarn.....	69
3.4.3	Enslig forsørger med to skolebarn	71
3.4.4	Enslig forsørger med to barnehagebarn	72
3.5	Par uten barn	74
3.6	Par med barn	76
3.6.1	Par med ett barn.....	76
3.6.2	Par med to barn.....	78
3.7	Konklusjon.....	80
4	Konsekvenser av endringer i regelverk	82
4.1	Innledning	82
4.2	Nedgang i kalkulasjonsrenten.....	83
4.3	Endret avdragsprofil i startlåneordningen.....	85
4.4	Endringer i bostøtteregulverket	91
5	Betydningen av kommunal organisering og kompetanse	96
5.1	Innledning	96
5.2	Tildeling av startlån.....	97
5.3	Om samspill mellom startlån og andre virkemidler...	98
5.4	Om betydningen av kommunal organisering og kompetanse	99
6	Behovet for statlige etableringssubsidier.....	100
7	Alternative boligetableringsordninger	104
7.1	Etableringsordninger i England	104
7.2	Boligtilskudd som rente- og avdragsfritt lån?	106

8	Konklusjoner og anbefalinger	111
8.1	Konklusjoner	111
8.2	Anbefalinger.....	113
	Litteratur	117
	Vedlegg 1 Informanter – Husbankens regionskontorer	119

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Normerte arealstandarder i kvadratmeter etter antall voksne og barn i husholdningen, pluss egen norm for ung ufør.....	48
Tabell 2.2	Boligareal for eiere i aldersgruppen under 35 år etter antall voksne og barn. Gjennomsnitt, median og 25 prosent fraktil. Kilde Levekårsundersøkelsen 2004*	49
Tabell 2.3	Satser for livsopphold etter antall voksne og barn. Vanlige SIFO-satser og SIFO-minimumssatser etter skolebarn og barnehagebarn. År 2007. Utgifter til lys og brensel er inkludert.	53
Tabell 2.4	Satser for livsopphold etter antall voksne og barn. Veiledende satser innenfor gjeldsordningsloven (Namsfogden). År 2007*.....	54
Tabell 2.5	Satser for livsopphold etter antall voksne og barn. Veiledende sosialhjelpssatser. År 2007	54
Tabell 2.6	Ekvivalensutgifter (livsoppholdsutgift pr. forbruksenhet) beregnet med utgangspunkt i ulike satser for livsopphold. Satser for skolebarn. År 2007. OECD-skala.	55
Tabell 3.1	Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig uten barn.	65
Tabell 3.2	Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Ung ufør	67
Tabell 3.3	Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med ett skolebarn.	69

Tabell 3.4	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med ett barnehagebarn.	70
Tabell 3.5	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med to skolebarn.....	72
Tabell 3.6	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med to barnehagebarn.	73
Tabell 3.7	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Par uten barn.....	75
Tabell 3.8	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån. 1000 kroner. Par med ett skolebarn i region 0.....	76
Tabell 3.9	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Par med ett barn.	77
Tabell 3.10	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån. 1000 kroner. Par med to skolebarn i region 0.	78
Tabell 3.11	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Par med to barn.	79
Tabell 4.1	Inntekstgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig uten barn. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.....	90
Tabell 6.1	Leietakere som ønsker å kjøpe bolig, men som har vansker med å få lån. Hushold med hovedperson under 35 år, etter disposisjonsform. Prosent.	101
Tabell 6.2	Leietakere som ønsker å kjøpe bolig, men har vansker med å få lån, etter alder og livsfase. Prosent fordeling. Gjennomsnittlig inntekt i 1000 kroner etter livsfase.....	102

Figuroversikt

Figur 2.1	Flytdiagram for fremstilling av modell som kan belyse samspillet mellom virkemidlene.....	37
Figur 2.2	Antatte boligpriser i 1000 kroner etter region og antall voksne og barn i husholdningen. 2007-priser ..	50
Figur 2.3	Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter etter inntekt for en husholdning med 2 voksne og 2 barn i Stavanger, Bergen eller Trondheim	56
Figur 2.4	Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter for en husholdning etter inntekt med 2 voksne og 2 barn i Stavanger, Bergen eller Trondheim. Endring i progresjonssats fra 0,3 prosentpoeng til 0,1 prosentpoeng pr. 1000 kroner økning i inntekt.....	58
Figur 2.5	Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter etter inntekt for en husholdning med 2 voksne og 2 barn i Stavanger, Bergen eller Trondheim. Endring i boutgiftstaket fra 84 000 opp mot nivået for godkjente boutgifter.	59
Figur 3.1	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 0	62
Figur 3.2	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 3	63
Figur 3.3	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 2	64
Figur 3.4	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 1	65

Figur 3.5	Bostøtte og økonomisk margin etter inntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig ung ufør i region 0.....	66
Figur 3.6	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig ung ufør i region 3.....	67
Figur 3.7	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0.....	68
Figur 3.8	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett barnehagebarn i region 0.....	70
Figur 3.9	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med to skolebarn i region 0.....	71
Figur 3.10	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med to barnehagebarn i region 0.....	73
Figur 3.11	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Par uten barn i region 0.....	75
Figur 4.1	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Kalkulasjonsrente 5,5 prosent.....	85
Figur 4.2	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.....	87
Figur 4.3	Bostøtte og økonomisk margin etter inntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig ung ufør i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.....	88
Figur 4.4	Bostøtte og økonomisk margin etter inntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.....	89
Figur 4.5	Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter for en husholdning med 1 voksen og 1 skolebarn i region 0.....	91
Figur 4.6	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Nedbetalingstid på	

	startlån: 30 år. Boutgiftstaket øker fra 55 til 90 000 kroner.....	92
Figur 4.7	Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter for en enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Endret innslagspunkt for progresjon og reduisert progresjonstakt.....	93
Figur 4.8	Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år. Økt progresjonsgrense og progresjonstakt.	94
Figur 7.1	Verdien av et rente- og avdragsfritt lån på fremtidige tidspunkter etter rentesats og botid.....	109

Sammendrag

Rolf Barlindhaug og Kim Astrup

Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån

NIBR-rapport: 2008:13

Det er en klar intensjon i St.meld. nr. 23 "Om boligpolitikken" at flere vanskeligstilte skal kunne eie sin egen bolig. Startlån og boligtilskudd til etablering er rettet mot finansieringen av boligkjøpet, mens bostøtten skal supplere disse virkemidlene slik at husholdningene vil være i stand til å dekke de årlige bostøtten og bli boende i boligen.

NIBR har på oppdrag for Husbanken evaluert sammenhengen mellom de sentrale boligpolitiske virkemidlene. Hensikten med evalueringen er å danne grunnlag for å forbedre samspillet mellom virkemidlene slik at kommuner som i dag har store utfordringer knyttet til arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i større grad tar i bruk virkemiddelpakker for å lette etableringen i egen eid bolig.

Utredningen fokuserer på de mulighetene som dagens regelverk gir for å utnytte alle virkemidlene for å få flere vanskeligstilte inn i eiermarkedet. En sentral del av utredningen har vært å avdekke eventuelle hull i eller mellom virkemidlene for ulike grupper i ulike boligmarkeder. I hvilke situasjoner er det slik at husholdninger som kvalifiserer for bostøtte ikke er i stand til å betjene et startlån, selv med et høyt boligtilskudd? Hvordan kan regelverket for de ulike ordningene eventuelt endres for at det skal bli et større samspill mellom dem? Er de årlige rammene for etableringsstøtte tilstrekkelig og hvor stort er behovet? I hvor stor grad vil den kommunale organiseringen av det boligsosiale arbeidet og

manglende kompetanse hos kommunale saksbehandlere svekke et større samvirke mellom ordningene?

For å avdekke et eventuelt manglende samspill mellom ordningene og for å se konsekvensen av regelendringer har vi konstruert en modell med en finansieringsmodul, en bostøtteberegningsmodul og en modul som beregner hvor mye ulike husholdningstyper i ulike boligmarkeder sitter igjen med når det er tatt høyde for skatt, boutgifter etter bostøtte og livsoppholdsutgifter. Det er vanlig å bruke begrepet økonomisk margin for dette forholdet. Endringer i forutsetningene som legges inn i finansierings- og bostøtte-modulen får konsekvenser for den økonomiske marginen. I en figur vises det hvordan den økonomiske marginen varierer med inntekt. Kriteriet for å kunne betjene et startlån vil være at den økonomiske marginen er positiv. Dermed vil vi kunne avlese hvor stor inntekt som er nødvendig for å kunne betjene et startlån, når boligtilskudd og bostøtte er utnyttet.

For å kunne si noe om behovet for etableringssubsidier har vi analysert data fra Levekårsundersøkelsen 2004 og undersøkt hvor mange unge som har ønsket å kjøpe en bolig og som ikke har fått lån til boligkjøpet. Vi har også sett på virkemidler som er brukt i England for å fremme etablering i egen eid bolig og diskutert mulige alternative innretninger av boligtilskuddet i Norge. Betydningen av kommunal organisering og kompetanse er belyst ved å telefonintervjue personer ved Husbankens regionkontorer som er oppgitt som kommunenes kontaktpersoner vedrørende startlåneordningen.

Resultatene fra modellkjøringene er avhengige av de forutsetninger som gjøres om boligstandard med tilhørende prisnivå, egenkapital, omfanget av andre lån, hvilken rentesats som skal brukes for å ta høyde for fremtidige renteendringer og hvilke satser for livsoppholdsutgifter som skal benyttes.

I eksemplene har ingen husholdninger egenkapital og heller ikke andre lån enn det aktuelle boliglånet. Det brukes en kalkulasjonsrente på 6,5 prosent i tråd med Husbankens anbefaling. Nedbetalingstiden er satt til 20 år som et annuitetslån. SIFOs minimumssatser for livsopphold er brukt. Disse satsene tar ikke høyde for fornyelse av husholdningenes kapitalgjensstander og må brukes med forsiktighet for husholdninger som er antatt å skulle ha permanent lave inntekter, noe som er en forutsetning for å få

boligtilskudd. Når det gjelder enslige forsørgere har vi gjort forutsetninger om størrelsen på barnebidraget fra den andre foreldren. For alle barnefamilier er det gjort separate beregninger for barnehagebarn og skolebarn. Oslos satser for foreldrebetaling i barnehage er brukt.

Vi finner liten grad av samvirke mellom ordningene og disse konklusjonene holder selv for betydelig overestimering av boligprisene. Dette er i tråd med funn i ECON (2005), Østerby (2007) og inntrykkene fra intervjuer med Husbankens regionkontorer.

Særlig for par uten barn og barnefamilier med 2 voksne er avstanden mellom høyeste inntekt som kvalifiserer for bostøtte og den inntekten som kreves for å betjene et startlån betydelig. Dette gjelder også om 40 prosent av kjøpesummen gis som boligtilskudd. Men også for enslige forsørgere er det under dagens regelverk lite rom for samspill mellom ordningene. Vi finner kun samspill mellom ordningene i et lite inntektsintervall for unge enslige og unge uføre personer. Unge enslige er bare i bostøttens målgruppe dersom inntekten består av trygd eller offentlig stønad.

En økning i nedbetalingstiden til 30 år gir en betydelig nedgang i avdragsbetalingene, samtidig som det likevel er rom for å kunne foreta en midlertidig stans i avdragsbetalinger i en krisesituasjon for husholdningen. Økt nedbetalingstid øker samspillseffekten litt for enslige og enslige forsørgere med ett barn, og noe mer for unge uføre.

Det er først når økt nedbetalingstid kombineres med endringer i bostøtteordningen at samspillseffekten økes betydelig. Det fins en rekke mulige måter å øke den høyeste inntekten for å kunne få bostøtte. I dagens regelverk beregnes bostøtten som 70 prosent av differansen mellom det som kalles "rimelige boutgifter" og "godkjente boutgifter". De rimelige boutgiftene gir uttrykk for hvor stor andel av inntekten husholdningene selv skal kunne betale i boutgifter og andelen varierer med inntektsnivå og antall personer i husholdningen. De godkjente boutgiftene skal gi uttrykk for de boutgiftene husholdningene har og baseres dels på faktiske utgifter og dels på sjablonger for ulike boutgiftskomponenter. Boutgiftstaket angir maksimale nivåer for godkjente boutgifter. Disse takene varierer med antall personer i husholdningen og med hvor i landet boligen kjøpes.

Økte boutgiftstak og endringer i beregningen av rimelig boutgift, samt kombinasjoner av disse, står sentralt når regelverket i bostøtteordningen endres i modellen. Det vises eksempler på endringer i bostøtteregelverket som medfører større samspill mellom ordningene.

I tillegg til å bedre samspillet mellom ordningene i en etablerings-situasjon vil endringer i bostøtteregelverket også gi eksisterende bostøttemottakere i eide og leide boliger større bostøtte, og føre til at også andre eksisterende eiere og leiere kan komme inn i bostøtteordningen. Vi har ikke gjort noen forsøk på å beregne de budsjettmessige konsekvensene av de endringene som er foretatt i bostøttens regelverk.

Det er vanskelig eller umulig å anslå behovet for etablerings-subsidier. Dels er det et kortsiktig behov og dels et langsiktig behov avledet av den årlige nyrekrutteringen til gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet. Nyrekrutteringen vil være avhengig av demografisk utvikling, bosettingsmønster og økonomisk utvikling. Det er også et åpent spørsmål om i hvilken grad kommunale utleieboliger eller leiemarkedet mer generelt skal være en del av løsningen for grupper av vanskeligstilte.

Nesten 4 av 10 får avslag på startlån i dag. Den høye avslagsprosenten skyldes i hovedsak manglende betjeningsevne av lånet. Mange av informantene ved Husbankens regionkontorer mente at enkelte kommuner tar for liten risiko og oppfordrer kommunene til ikke mekanisk å bruke SIFOs vanlige satser for livsopphold, satser som Husbanken anbefaler i sitt veiledningsmateriell.

Rammene for boligtilskudd ble av informantene oppfattet som for små. I mindre kommuner er det derfor vanskelig å oppfylle Husbankens ønske om å gi store boligtilskudd til få søkere.

De fleste informantene oppfattet at det var et stort sprik mellom grupper som har økonomi til å betjene startlån og mottakere av bostøtte. Noen mente at bostøtte var et viktig virkemiddel for at unge uføre skulle kunne etablere seg i egen eid bolig. Et par av informantene mente at det i mange kommuner ikke ble sjekket ut om startlånesøkere kunne ha krav på bostøtte.

Mange mente at det særlig i små kommuner var en fragmentert organisering av de boligsosiale virkemidlene og liten kommunika-

sjon mellom instansene, som ofte ikke var samlokalisert. Små kommuner har heller ikke like stor kompetanse knyttet til vurdering av startlånesøkere som de store kommunene.

Hva kan gjøres for å bedre samspillet mellom startlån, boligtilskudd og bostøtte? Når det gjelder lån og kredittvurdering kan en nedbetalingstid på 30 år forsvares. Dette minsker sparekomponenten ved betaling av boutgiftene, samtidig som det er rom for å stoppe avdragsbetalinger i en krisesituasjon for husholdningene. Mange startlånemottakere vil etter hvert få økte inntekter slik at lånekostnadene blir lettere å bære. I kredittvurderingen for innvilgelse av startlån tilsier dette bruk av SIFOs minstesatser for livsopphold. I disse satsene er sparekomponenten knyttet til fornyelse av husholdningsutstyr tatt ut. I dag brukes en kalkulasjonsrente på 6,5 prosent under kredittvurderingen. Denne bør ikke settes lavere.

Boligtilskudd skal etter retningslinjene bare gis til hushold med varig lav inntekt. I slike tilfeller bør kommunene være varsom med ikke å bruke for lave livsoppholdssatser, fordi det forventes at husholdningene skal ha en trang økonomi over tid. Kommunene må i slike tilfeller vurdere om SIFOs minstesatser er for lave og vurdere kredittverdigheten nøye. Hva husholdningen over tid har betalt i husleie i et leieforhold uten mislighold bør være en viktig faktor i denne vurderingen.

Enslige forsørgere med barnehagebarn har større muligheter for å få startlån når barnet går i barnehage i følge vår beregningsmodell. Det vil være viktig å være oppmerksom på overgangen fra barnehagebarn til skolebarn ved at en betydelig inntekts-komponent som stønad til barnetilsyn kan falle bort.

Det er bare en betydelig oppjustering av bostøtten som kan skape et merkbart bedre samspill mellom alle tre virkemidlene. Uten endringer i bostøtteregelverket vil selv et boligtilskudd på 40 prosent av kjøpesummen være utilstrekkelig for samspill.

Et bedre saksbehandlingsverktøy kan bevisstgjøre kommunene både rundt spørsmålet om alle ordningene kan brukes samtidig og også vise når det ikke er nødvendig å gi boligtilskudd for å innvilge startlån. Dermed kan denne knappe ressursen kanaliseres til de som har behov for det – og verktøyet kan raskt avgjøre hvor stor andel boligtilskudd som bør gis.

Ved tildeling av boligtilskudd bør det tas hensyn til at bruk av boligtilskudd i visse tilfeller kan ha betydelige effekter på den økonomiske marginen på grunn av skattesystemets utforming. I andre situasjoner kan effekten av bruken av boligtilskudd gjøre at godkjente boutgifter i bostøtteordningen blir mindre enn boutgiftstaket, noe som reduserer bostøtten til husholdningen.

Husbanken ønsker at kommunene skal bruke startlåneordningen i et større omfang enn de gjør i dag. Siden kommunene har små tap knyttet til ordningen argumenteres det for at kommunene bør ta større risiko og gi lån til flere.

Ønsket om økt bruk av startlån bør nyanseres. For det første vil tap for kommunen også innebære at låntaker må ta tap ved tvangssalg av boligen. Låntaker kan tape opprinnelig egenkapital i boligen og sitter igjen med restgjeld etter at boligen er solgt. I en slik situasjon kan det være problematisk å etablere seg i eiermarkedet på et senere tidspunkt. Hvis økt bruk av startlån medfører kommunale tap og flere tvangssalg, kan det være en uheldig utvikling.

Noen kommuner avslår lån til enkelte husholdninger som vil kunne klare å betjene et startlån, for eksempel ved at kommunene stiller for høye krav til livsoppholdsutgifter, eller at de ikke foretar en mer individuell kredittvurdering av søkerne. Men også en slik endring i praksis vil kunne føre til flere tvangssalg og flere husholdninger med restgjeld etter salget. Kommunene vil imidlertid måtte avveie det å kunne hjelpe flere og det å få en uønsket utvikling med økt antall tvangssalg. Dette reiser samtidig spørsmålet om hva slags hjelp kommunene kan tilby dem som havner i en slik situasjon.

I forlengelsen av prosjektet ser vi noen nye problemstillinger som bør diskuteres.

Hvor egnet er bostøtten i en etableringssituasjon?

Skal bostøtten ha noen effekt for flere som skal etablere seg, må regelverket endres betydelig. Spørsmålet er om bostøtteordningen i mindre grad bør være etableringsrettet og heller ha som funksjon å hjelpe andre enn de som er i starten av en karriere på eiermarkedet. Dette leder oss over i neste problemstillingen.

Skal bostøtte eller boligtilskudd kompensere for forskjeller i regionale boligmarkeder?

I dag blir det både oppmuntret til å gi store boligtilskudd i pressområder, samtidig som differensierte boutgiftstak skal kunne innlemme husholdninger i pressområder med noe høyere inntekter i bostøtteordningen. Hvis hensikten er en målretting av subsidiene mot eieretablering, bør økt ressursbruk tilfalle rammen for boligtilskudd.

Boligtilskuddets rolle i boligpolitikken.

Det bør vurderes å omgjøre boligtilskuddet til et tidsbegrenset rente- og avdragsfritt lån, for eksempel på 10 år. Etter denne perioden kunne husholdet vurderes for fortsatt rente- og avdragsfrihet. Alternativt kan tilskuddet gis som et lån med en behovsprøvd rentestøtte. Dette ville gi større rammer for ordningen og bedre dens legitimitet, men ikke endre betjeningsevnen eller den økonomiske marginen slik vi har beregnet den for det første året. Erfaringer fra engelske og irske ordninger som "Homebuy" og "Shared ownership" rettet mot etablering i eid bolig bør vurderes i denne forbindelse. "Shared ownership" er et mulig alternativ for å få vanskeligstilte grupper inn på eiermarkedet uten at det foretas store endringer i bostøtten.

Summary

Rolf Barlindhaug and Kim Christian Astrup

Improving coordination between housing allowance, housing grant and start-up loan schemes

NIBR Report: 2008:13

As the Government made clear in its housing policy white paper (St.meld. nr. 23 “Om boligpolitikken”), facilitating wider home ownership among disadvantaged groups in society is a key policy target. The start-up loan and housing grant schemes are intended to cover part of the cost of buying. The housing allowance complements these policy instruments by enabling households to pay their annual housing expenses and continue to reside in the dwelling.

The Housing Bank commissioned NIBR to review interrelations between the major housing policy schemes. The purpose of the review is to inform action to improve scheme coordination, and encourage local authorities struggling to help disadvantaged groups in the housing market to make greater use of the schemes to promote home ownership.

The review focuses on the opportunities existing housing policy schemes give to promote home ownership and help disadvantaged people into the ownership market. One of the main purposes of the review was to explore possible incongruities affecting policy mechanisms for different groups in different housing markets. It is necessary to identify which factors are involved when households that are eligible for housing allowance default on their start-up loan payments, also when they are receiving a generous housing allowance. What sort of changes should be made to criteria and rules that would make for improved coordination between the

various schemes? Are the annual adjustments in schemes for providing home ownership sufficient, and what is the scale of the need for the scheme? To what extent does the management of local local authorities' social housing schemes and lack of competence in the relevant fields frustrate closer integration of the available instruments?

To establish signs of scheme disharmony and the impact of amending the rules, we constructed a model with a financing module, a housing allowance calculation module and a module that calculates what's left after taxes, net housing expenses and a minimum amount for subsistence expenses. The calculation is done for different household types in different housing markets. As a rule, the relationship is denoted by the term economic margin. A figure shows how the economic margin varies with income. As eligibility for a start-up loan is indicated by a positive economic margin, we should be able to work out the necessary income level to service a start-up loan in the presence of a housing allowance and housing grant.

To quantify the actual need for start-up subsidies, we analysed data from the 2004 Survey of Living Conditions and investigated how many young people wanted to buy a home but were unable to get a mortgage. We also look at schemes promoting home ownership in the UK and discuss alternatives to the housing grant scheme.

We sought to establish how far management by and competence of local authorities affects scheme implementation by interviewing officials at the Housing Bank's regional offices, in charge of liaising with the authorities locally on matters pertaining to the start-up loan.

How the model performs depends on the assumptions relating to housing standard with corresponding price level, own equity, other loans, interest rate used to factor in future rate changes and subsistence expenses level employed. None of the households in the examples have equity of their own, nor other loans than the start-up loan. We apply a discount rate of 6.5 per cent, as per the recommendations of the Housing Bank. The loan term is set at 20 years as an annuity loan. We use the National Institute for Consumer Research's (SIFO) minimum subsistence scale. This does not include renewal of household equity objects and caution is advised for long-term low-income households, one of the

housing grant's eligibility criteria. With regard to single parents, we made certain assumptions as to the child maintenance sum paid by the non-resident parent. We ran separate estimates for all families with children for those with kindergarten children and those with school children. We took Oslo city's kindergarten fees as our baseline.

We find only a minor level of scheme coordination, a conclusion which remains valid even when house prices are significantly overestimated. It echoes however ECON findings (2005), Østerby (2007) and impressions provided by officials at the Housing Bank's regional offices.

The disparity between the highest income that qualifies for a housing allowance and the income required to service a start-up loan is particularly evident for couples without children and families with two adults. It remains valid also when 40 per cent of the purchase price is awarded as a housing grant. But there is little opportunity for inter-scheme coordination under the current rules for single parents. We only find scheme synchronisation in a narrow income range for young, single individuals and disabled young adults. Young, single individuals falls within the housing allowance's target group only if the income comprises social security benefits or public assistance.

Extending maturity to 30 years reduces monthly instalments considerably while leaving room at the same time for an instalment-free period should the household situation becomes critical. Extending the maturity date has a small positive impact on the synchronisation effect for single individuals and single parents with one child, but the effect is larger for the young disabled.

It is not until extended maturity is combined with changes in the housing allowance scheme that we see substantial coordination benefits. There are several ways to increase the highest income for eligibility for the housing allowance. The current rules calculate the housing allowance as 70 per cent of the difference between what is called "reasonable housing expenses" and "approved housing expenses". The reasonable housing expenses are that fraction of the income which the households themselves should be able to pay for housing; the fraction varies with income level and number of people in the household. The approved housing expenses are supposed to represent the housing expenses of the household and

are based partly on actual expenses and partly on templates for various housing expense components. The housing expense ceiling specifies the ceiling of approved housing expenses. These ceilings vary by number of persons in the household and geographical location of the dwelling.

Higher housing expense ceilings and changes in the formula for calculating reasonable housing expenses, and both in combination, occupy a central position when the rules governing the housing allowance scheme in the model are changed. Examples are given of changes in the housing allowance rules resulting in higher inter-scheme coordination.

In addition to improving coordination between schemes in a start-up phase, changing the housing allowance parameters also increases the housing allowance of current recipients in dwellings they rent or own, and make it easier for other owners and renters to access the housing allowance scheme. We have not tried to estimate the budgetary impact of the changes in the housing allowance rules.

It is difficult, or impossible, to estimate the scale of the need for start-up subsidies. There are some short-term and some long-term needs created by the annual replenishment of the group of disadvantaged persons on the housing market. Recruitment to the group will depend further on changing demographics, habitation patterns and economy. It is a moot point, moreover, whether local authority housing for rent or the rental market more generally should be part of the solution for disadvantaged groups.

Almost four out of ten start-up loan applications are denied. The high rejection rate is caused mainly by an inability to service a loan. Many of the respondents at the regional offices of the Housing Bank think local authorities are too apprehensive about taking risks, and encourage them to relax their rather mechanical application of SIFO's normal subsistence tariff, which indeed the Housing Bank recommends in its guidelines.

Funds for the housing allowance scheme were too low, according to our informants. Small municipalities find it difficult to comply with the Housing Bank's request to provide large housing grants to few applicants. In the opinion of some, the housing allowance has helped promoting home ownership among young disadvantaged

adults. Many local authorities, according to two of the informants, failed to take into account whether start-up loan applicants were eligible for housing allowance prior to their consideration of the start-up loan applications.

The view was relatively widespread that small municipalities have disconnected and uncoordinated social housing schemes, and inadequate inter-agency liaising. Agencies are seldom housed in the same building. Small municipalities also lack expertise for properly assessing start-up loan applicants.

What can be done to improve coordination between the start-up loan, housing grant and housing allowance schemes to promote home ownership among low income groups? As far as loans and credit ratings are concerned, a 30-year term could be justified. It would reduce the savings component of payment of housing expenses while leaving room to temporarily halt payments should the household go through a particularly difficult period. Many recipients of the start-up loan will see their earnings grow with time, making it less onerous to repay the loan. When assessing the credit rating of loan applicants, the minimum subsistence rate then should be applied. The subsistence tariff does not include the savings component allocated for renewal of household appliances. Today, a calculation interest rate of 6.5 per cent below the credit estimate is in force. This should not be lowered.

As specified by the guidelines, only permanently low-income households are eligible for the housing grant. In these cases, local authorities should take care to avoid applying subsistence rates under a certain level, as the household will likely suffer poor economic health for some considerable time. Local authorities in these cases should consider whether SIFO's minimum standards are too low, and carry out a thorough assessment of credit worthiness. What the household over time has paid in the rental market can be a guideline.

Single parents whose children have a kindergarten place are more likely to obtain a start-up loan, according to our calculation formula. Vigilance will be required when the child leaves the kindergarten to start school, insofar as a major income component such as child care benefit may be discontinued.

A better procedural system could help local authorities understand the possibility of running the schemes in concert and also indicate when a start-up loan can be given without having to provide a housing grant. It would allow local authorities to target this scarce resource to the people who need it – and the system could work out the appropriate housing grant percentage of the house price.

When assessing housing grant eligibility, one should remember that the grant in certain circumstances will have a significant impact on the economic margin due to the tax system's design. In other situations, the effect of the housing grant may cause approved housing expenses in the housing allowance scheme to fall below the housing expense ceiling, which would depress the housing allowance to the household.

The Housing Bank wants local authorities to make more use of the start-up loan scheme than is currently the case. Since local authorities record small losses on the scheme, they should arguably accept a wider risk and offer the loan to more applicants.

The wish to extend the start-up loan scheme needs elaboration. First, losses sustained by local authorities will also mean that the borrower will lose out if the dwelling is sold under foreclosure. In this situation, re-establishing oneself as a home owner at later point in time may prove difficult. It would be very unfortunate indeed if wider use of the start-up loan scheme resulted in losses for the authorities and more foreclosures.

Some local authorities refuse loans to households with the capacity to service a start-up loan. Perhaps the local authorities' eligibility criteria are too narrow, or they fail to make a more individual assessment of the applicant's credit worthiness. But changing practice here too could lead to more foreclosures and leave a larger number of indebted households in its wake. Local authorities will have to weigh the benefit of helping a larger number of people against the risk of undesired consequences and higher foreclosure rates. At the same time, it concerns the sort of help local authorities can offer people whose circumstances have taken a turn for the worse.

Further to the project we look at fresh issues worthy of consideration.

How appropriate is the housing allowance scheme in a start-up phase?

If the housing allowance scheme is to have an effect for more people setting up a house, a thorough overhaul of the regulations will be needed. The question is whether the housing allowance scheme should target first-home owners alone or help others on the first rungs of the housing market. This brings us to the next issue.

Should the housing allowance scheme or housing grant scheme compensate regional housing market disparities?

Today, one is encouraged to provide substantial housing grants in high-demand areas, at the same time as differentiated housing expense ceilings are supposed to extend the housing allowance scheme to slightly higher earning households in the same neighbourhoods. If the purpose is to target subsidies at home ownership, additional spending should be settled on the housing grant budget.

The role of the housing grant scheme in housing policy

Consideration should be given whether to change the housing grant to a fixed period interest and instalment free loan, 10 years for instance, after which the household's eligibility for a further period of interest and instalment freedom could be re-assessed. Alternatively the housing grant can be given as a loan with means-tested interest subsidies. This would widen the scope of the scheme and improve its legitimacy, but without changing loan service capacity or economic margin as estimated above for the first year. Lessons of schemes like the UK and Irish HomeBuy and Shared Ownership, which facilitate wider home ownership, should be considered in this connection. "Shared ownership" is a possible alternative to promote home ownership without changing the housing allowances scheme.

1 Innledning og problemstillinger

1.1 Bakgrunn

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennom sitt tildelingsbrev til Husbanken bedt om at sammenhengen mellom de sentrale boligpolitiske virkemidlene startlån, boligtilskudd og bostøtte evalueres. Hensikten skal være å forbedre samspillet mellom virkemidlene slik at kommuner som i dag har store utfordringer knyttet til arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i større grad tar i bruk virkemiddelpakker for å lette etableringen i egen eid bolig.

Det er en klar intensjon i St.meld. nr. 23 "Om boligpolitikken" at flere vanskeligstilte skal kunne kjøpe seg sin egen bolig. Startlån og boligtilskudd til etablering er rettet mot finansieringen av boligkjøpet, mens bostøtten skal supplere disse virkemidlene slik at husholdningene vil være i stand til å dekke de årlige bostøttegiftene og bli boende i boligen.

Vanskeligstilte som må ha bistand til kjøp henvender seg til den kommunen de bor i for å få orientering og rådgiving om mulighetene for finansieringsbistand og bostøtte. Kommunene forvalter startlån og boligtilskudd og har også kompetanse og kunnskap om regelverket i den statlige bostøtteordningen.

Fra Husbankens side er det ønskelig at kommunene ser disse virkemidlene i sammenheng. I Rundskriv U-10/2002 "Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold" oppfordres kommunene til å se boligvirkemidlene i en helhetlig sammenheng ved søknadsbehandling. En ønsker å unngå situasjoner der en husstand får

avslag på lån grunnet manglende betjeningsevne samtidig som husstanden blir stående med en uløst eller uholdbar bosituasjon.

1.2 Nærmere om de enkelte ordningene

1.2.1 Startlån

Startlån erstattet fra 2003 etablerings- og kjøpslån som Husbankens behovsprøvde lån til folk med særlige behov. Omleggingen skulle sikre låntakerne en enklere og dermed mer brukervennlig låneordning, bl.a. ved regelverks- og prosessforenklinger og ved at låntaker skulle tildeles ett offentlig lån fra én långiver (St. meld. nr. 23, 2003-2004).

Startlån kan bidra til at husstander med boligetableringsproblemer får mulighet til å etablere seg og bli boende i nøkterne og gode boliger. Personer som ikke får lån fra private banker eller som mangler egenkapital, som for eksempel unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag kan søke om startlån. Boligen det gis lån til skal være nøktern, egnet og rimelig i forhold til antall beboere og lokalt prisnivå (Husbanken 2008).

Hoveddelen av det behovsprøvde startlånet videretildeles fra Husbanken gjennom kommunene til låntakerne. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om startlån innvilges og hvor stort lånet blir. Lånets størrelse vil også være avhengig av betalingsevne og eventuell annen gjeld. Lånsøker må kunne klare å betjene løpende bo- og livsoppholdsutgifter over tid, men det er ikke et krav for å gi lån at en skal ha fast inntekt¹. Det kan være en fordel at søker har noe oppsparte midler (ibid.).

Startlån som videretildeles fra Husbanken gjennom kommunene til låntakerne gis vanligvis som et topplån. At lånene gis som topplån innebærer at boligen som regel er grunnfinansiert med et annet lån i Husbanken eller i en privat finansieringsinstitusjon. Boligen kan imidlertid fullfinansieres med startlån alene eller med startlån og boligtilskudd.

¹ Presisering av Husbankens referansegruppe for prosjektet

Ved innføringen av startlån i 2003 ble kommunene oppfordret til å inngå samarbeid med private banker om lånefinansieringen, ved blant annet å vurdere om disse kunne grunnfinansiere boligene. I de fleste kommunene forvaltes lånene av en privat samarbeidspartner. I mange tilfeller er samarbeidspartneren en bank. Startlånet som videretildeles, risikofordeles med 25 pst. på kommunen og 75 pst. på staten, der kommunene tar topprisikoen (St. meld. nr. 23, 2003-2004)².

Husbankens veileder om kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd (Husbanken 2007b) understreker at kommunene er gitt rom for skjønn innenfor de retningslinjene som Husbanken har gitt. De økonomiske konsekvensene skal synliggjøres for lån/tilskuddsmottaker og Finansavtaleloven med sin informasjons- og frarådingsplikt gjelder. Som grunnlag for å få frem en oversikt over de økonomiske konsekvensene for låntaker anbefaler Husbanken å bruke SIFOs satser for livsoppholdsutgifter. Videre i veilederen står det at lånet bør beregnes uten en avdragsfri periode og at saksbehandler kan bruke en kalkulasjonsrente fastsatt av Husbanken i stedet for den faktiske lånerenten på startlån. Kalkulasjonsrenten skal i følge veilederen ta høyde for eventuelle renteendringer.

1.2.2 Boligtilskudd til etablering

Boligtilskudd skal benyttes for at de med særlige behov skal kunne bo i en nøktern og egnet bolig og boligtilskuddet kan utgjøre en

² Det er ikke umiddelbart klart hvilke poster som kvalifiserer som tap, men i følge Husbankens retningslinjer for tapsdeling og bruk av tapsfond vil, dersom salgssummen ikke dekker lånebeløpet og omkostningene, differansen regnes som et tap. I tillegg vil påløpte/forfalte renter legges til hovedstol før beregning av tapet. Imidlertid er det nødvendig at tapet er realisert. Det vil si at boligen er solgt eller at tapet skyldes en fullført gjeldsordning. Dersom det etter et tvangssalg er aktuelt med gjeldsordning, skal det med andre ord ikke søkes tapsdeling før denne er gjennomført. Det skal undersøkes om det er mulig å dekke hele eller deler av tapet gjennom avtale med låntaker eller ved utleggstrekk.. Forutsetningen for tapsdeling er med andre ord ikke oppfylt dersom kommunen klarer å inndrive restkravet på annen måte. Dersom det er aktuelt med gjeldsordning for låntakeren, anses tapet ikke realisert før gjeldsordningen er fullført.. Dersom kommunen på et senere tidspunkt får inndrevet hele eller deler av restkravet, skal dette beløpet godskrives partene i henhold til prioritetsreglene. Det vil si at Husbanken først skal ha refundert sin del av tapet, før kommunen får dekket sin del.

viktig del av toppfinansieringen i et boligprosjekt. Tilskuddet kan benyttes til etablering i brukte og nye boliger, men også til tilpasning av bolig slik at den blir egnet for blant andre funksjonshemmede og eldre. En del av boligtilskuddsrammen som kommunene får fra Husbanken kan avsettes på et tapsfond³. I ordningen med tilskudd til etablering i eid bolig kan kommunene velge om de selv vil videretildele tilskuddene til mottakerne. Det er rundt 250 kommuner som forvalter ordningen selv. I de andre kommunene søker husholdningene direkte til Husbanken.

Husbanken tildeler og forvalter tilskudd til utleieboliger. Tilskuddet til utleieboliger skal som hovedregel ikke overstige 20 prosent av godkjente anleggskostnader eller salgpris. I denne rapporten avgrenser vi oss til å se på boligtilskudd til etablering i eid bolig.

Boligtilskudd til etablering i egen bolig er strengt behovsprøvd i forhold til økonomisk situasjon. Bare de aller mest vanskeligstilte kan regne med å få boligtilskudd. Størrelsen på tilskuddet gis ut fra en helhetsvurdering av behov og muligheter for støtte fra andre offentlige støtteordninger, som for eksempel bostøtte (Husbanken 2008).

Enkeltpersoner/husstander med varig lav inntekt og som ikke er i stand til å betjene et fullt lån skal prioriteres. Den vanligste årsaken til avslag er at søker ikke blir betraktet som varig økonomisk vanskeligstilt (Husbanken 2005).

Boligtilskudd større enn 40 000 kroner til enkeltpersoner avskrives med 10 prosent pr. fullført år fra utbetalingsdatoen. Overdras boligen til ny eier i tilskuddets avskrivningsperiode, kan gjenstående tilskudd bli krevd tilbakebetalt, eventuelt gjøres rente og avdragspliktig. I særlige tilfeller f.eks. ved salg av bolig som fører til tap, kan kravet om tilbakebetaling av tilskudd frafalles (Husbanken 2007).

³ Kommunene har bygget opp betydelige tapsfond. Ordningen med å sette av boligtilskudd til tapsfond er satt i bero. Men kommuner som har svært lave tapsfond, kan likevel søke Husbanken om å sette av midler til slike fond.

1.2.3 Bostøtte

Formålet med bostøtten er at alders-, uføre- og etterlattepensjonister og barnefamilier og andre husstander med svak økonomi, skal kunne anskaffe seg en hensiktsmessig, nøktern bolig og ha mulighet til å bli boende i denne. Videre skal bostøtten utjevne forskjeller i levekår for grupper av pensjonister som følge av forskjellige boutgifter (St. meld. nr. 23, 2003-2004).

For å kunne motta bostøtte stilles det krav både til husstanden og boligen. I husstanden må det enten være barn under 18 år, personer over 65 år eller personer som har mottatt trygd eller pensjon gjennom folketrygden. I tillegg vil husstander som mottar sosialhjelp av lengre varighet ha rett til bostøtte. Følgende stønader gir støtteberettigelse; alders-, uføre- eller etterlattepensjon fra folketrygden eller annen offentlig pensjon, eller tilsvarende fra EØS-land, krigspensjon, grunnstønad, hjelpestønad eller yrkesskadeerstatning etter folketrygdloven, attføringspenger, rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførestønad, introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad.

Det er tre ulike krav til boligen, funksjonskrav, arealkrav og finansieringskrav. Om boligene må oppfylle en eller flere av disse kravene varierer med husholdningstype. Funksjonskravet innebærer at boligen skal ha kjøkken, bad, soverom og oppholdsrom og ha egen inngang. Arealkravet er 40 kvm utenom fellesareal.

Finansieringskravet er relatert til ulike lån og tilskudd fra Husbanken. Det er kun alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt over minstepensjon tillagt 30 prosent som må oppfylle areal- og finansieringskravet. Alle borettslag og kommunale utleieboliger anses å oppfylle finansieringskravet. Unntatt fra funksjonskravet er alders-, uføre- og etterlattepensjonister med inntekt under minstepensjon tillagt 30 prosent og personer på introduksjonsstønad.

Bostøttesystemet i Norge kan forenklet beskrives på følgende måte. Først beregnes ”rimelige boutgifter” som er et resultat av hvor stor andel av inntekten staten anser at en husholdning selv skal kunne bruke til å betale for en bolig. Hvis inntekten er på 100 000 og andelen (boutgiftsprosenten) fastsettes til 20 prosent, skal husholdningen selv kunne betale 20 000 kroner i årlige boutgifter. Fra visse inntektsnivåer, som varierer med

husholdningsstørrelse, øker boutgiftsprosenten progressivt. Det er også lagt inn nedre tak for hvor store rimelige boutgifter husholdningene selv må dekke uavhengig av inntektsstørrelsen. Dette taket kalles minste rimelige boutgift.

Deretter registreres de ”godkjente boutgiftene” som husholdningene har. Godkjente boutgifter er husholdningenes boutgifter i boligen. Disse er dels basert på faktiske utgifter og dels basert på sjablonger for ulike elementer i boutgiftene. I en leiebolig er det husleie. I en eid bolig er det renter og avdrag på boliglån, driftsutgifter, som forsikring og utvendig vedlikehold, festeavgift, eiendomsskatt og kommunale avgifter. I tillegg får alders-, uføre- og etterlattepensjonister med en inntekt under minstepensjon tillagt 30 prosent dekket utgifter til lys og varme etter en sjablon.

Bosstøtten blir beregnet slik at husholdningen får dekket en viss andel, normalt 70 prosent av differansen mellom de godkjente og de rimelige boutgiftene. Dersom de godkjente boutgiftene er på 40 000 kroner og de rimelige boutgiftene utgjør 20 000 kroner, blir den årlige bostøtten på 14 000 kroner, med en dekningsgrad på 70 prosent.

Godkjente boutgifter begrenses av en nedre og en øvre grense, det såkalte ”boutgiftstaket”. Boutgiftstaket øker med husstandsstørrelsen og er noe høyere i Fredrikstad, Oslo, Drammen, Stavanger, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Tromsø enn i resten av landet. Boutgifter som overstiger dette taket blir ikke dekket av bostøtten. Takene beskrevet ovenfor varierer med husholdningstype h. Boutgiftsprosentene varierer med husholdningstype h og inntekt i.

Bostøtten kan forenklet fremstilles i følgende formel:

$$(1) \quad B = [\text{maks}(BT_h, FB) - \text{maks}((I * a_{hi}), RT_h)] * d$$

B: Årlig bostøtte

BT_h : Tak for godkjente boutgifter (boutgiftstaket)

FB: Godkjente boutgifter

I: Årlig inntekt

a_{hi} : Statlig fastsatt andel av inntekt (”boutgiftsprosent”)

RT_h : Minste rimelige boutgift

d: Dekningsandel

RT_h er den boutgiften husholdet må betale uansett hvor lav inntekten er. Inntekten er som regel basert på personinntekt fra siste selvangivelse og det gjøres et tillegg i inntekt for husholdningenes formue, i dag 6 prosent av den formuen som overstiger 200 000 kroner for en-person husholdninger og 250 000 kroner for flerperson husholdninger.

I denne rapporten vil det fokuseres på regelverket for bostøtte i eide boliger.

1.3 I hvilken grad spiller ordningene sammen?

Gjennom sin forespørsel ønsker Husbanken en vurdering av hvordan virkemidlene med dagens regelverk og rammer spiller sammen. De ønsker også en vurdering av mulige endringer for å skape en bedre sammenheng mellom virkemidlene. I tillegg ønsker Husbanken en vurdering av om dagens rammer for ordningene er tilstrekkelig, noe som innebærer en vurdering av behovet for finansieringshjelp og støtte. Videre ønsker Husbanken å få belyst betydningen av kommunal organisering og kompetanse.

I Husbankens kvartalsstatistikk utbetalte kommunene 5955 startlån i 2007 (Husbanken 2007d). Av alle som fikk startlån dette året hadde 36 prosent et banklån i bunnen. Når det gjelder kombinasjon eller samvirke mellom flere virkemidler viser statistikken at 18 prosent av startlånemottakerne fikk boligtilskudd og 11 prosent bostøtte. Andelen startlånemottakere som både fikk boligtilskudd og bostøtte var 5 prosent, dvs. 298 husholdninger.

I 2006 fikk 38 prosent av de som søkte om startlån fikk avslag og 62 prosent av disse fikk avslag pga manglende betjeningsevne. Husbanken sier at det er grunn til å tro at disse husholdningene vil være henvist til leiemarkedet i kommunen (Husbanken 2006). Foreløpige tall for 2007 viser en avslagsprosent på samme nivå.

I følge ECON (2005, s.61) ble 60 prosent av avslagene på startlån begrunnet med manglende betalingsevne. Mange av husholdningene i denne gruppen hadde inntekter over 200 000 kroner og havner i en gråsone. De har for lav inntekt til å få startlån og for høy inntekt til å få boligtilskudd og bostøtte (ibid.) Rapporten viser til en uttalelse fra en kommune som sier at bostøtte kun kan komme i betraktning ved boliger til en pris under 450 000 kroner.

Østerby (2006) har i en rapport om bostøtte og kommunal saksbehandling sett på forholdet mellom bostøtte, startlån og boligtilskudd. Saksbehandlerne hevder at det ofte vil være slik at de som har tilstrekkelig inntekt til at startlån kan være aktuelt, har for høy inntekt til at de kan få bostøtte (ibid. s. 41). Særlig gjelder dette husstander med barn og flere voksne. Startlåneordningen henvender seg til et annet inntektssegment blant barnefamilier enn det bostøtteordningen gjør (ibid. s. 44).

1.4 Manglende kunnskap om ordningene eller fins det ”huller”?

Kan en mer aktiv bruk av alle de tre virkemidlene startlån, bostøtte og boligtilskudd gi færre avslag på startlån eller sagt på en annen måte; hjelpe flere inn i eiermarkedet? Det kan tenkes at kommunene har full oversikt over ordningene og regelverket knyttet til disse og at virkemidlene i hovedsak treffer ulike grupper. Er det slik at de fleste, selv når de får et ”normalt” boligtilskudd vil måtte ha en såpass høy inntekt for å kunne betjene startlånet at de har passert inntektsgrensene i bostøtteordningen?

Et sentral del av denne rapporten vil være å undersøke i hvilket omfang det kan være slike ”hull” i eller mellom virkemidlene for ulike grupper i ulike boligmarkeder?

Vi ønsker å vise på hvilke inntektsnivåer ulike husholdningstyper faller ut av de enkelte ordninger, dels pga regelverket og dels pga betalingsevne. Betalingsevne beregnes med utgangspunkt i SIFOs satser for livsopphold. Husbanken har utgitt en veileder om kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd (Husbanken 2007b) og anbefaler der kommunene å bruke SIFOs satser. I modellen som NIBR har utviklet i prosjektet kan det velges mellom fire ulike satser for livsopphold, men i de viste beregningene brukes SIFOs minstesatser, se nærmere om livsoppholdssatser i kapittel 2.9.

I vurderingen av søknadene til startlån anbefaler også Husbanken kommunene å bruke en kalkulasjonsrente som ligger noe over den faktiske lånerente i Husbanken, som en sikkerhet mot fremtidige renteøkninger. Kalkulasjonsrenten har Husbanken for tiden satt til 6,5 prosent.

Veilederen peker på den ene siden på at frarådingsplikten ikke må føre til at husholdninger i målgruppen opplever at det blir enda vanskeligere å skaffe seg egen bolig. Det understrekes at kommunene må være villig til å ta risiko ved slike utlån. På den andre siden pekes det på at dersom lånsøkers betalingsevne vurderes som klart utilstrekkelig til å betjene låneopptaket, skal søknaden avvises. I tvilstilfeller bør låneopptak frarådes. Det sies at kunden ikke er tjent med å få innvilget et lån som han ikke makter å betjene (ibid. s. 13). ECON (2005, s. 58) konkluderte på grunnlag av kommuneintervjuer med at det er fokus på lånetakernes betalingsevne og ikke eventuelt tap for kommunen som er avgjørende for avslag på startlån. Likevel anbefales det i ECONs rapport å revurdere tapsfordelingen mellom kommune og Husbank i kommunenes favør (ibid. s. 98). Hensikten er å få til økt bruk av startlån. Regjeringen anbefalte i statsbudsjettet for 2008 å igangsette en treårig forsøksordning hvor kommunene og Husbanken fordeler tap på startlån likt fra første krone, se St.prp. nr. 1 (2007-2008).

1.5 Investerings- og konsumenttilskudd

I boligpolitikken skilles det ofte mellom investeringstilskudd og konsumenttilskudd. Investeringsstilskuddene er ikke bare begrenset til nye boliger (investeringer) men omfatter både bygging av nye og kjøp av brukte boliger, enten aktøren er en kommunal eller privat utleier eller aktøren er et hushold som skal kjøpe eller bygge sin egen eide bolig. Mens boligtilskudd kan betraktes som et investeringstilskudd vil bostøtte være et konsumenttilskudd, i den forstand at støtten ikke knytter seg til boligkjøpet, men er et bidrag til å dekke de årlige boutgiftene tilknyttet et boligkjøp.

Slik investeringstilskuddet (boligtilskuddet) er utformet i Norge, vil husholdningen kun behovsprøves på kjøpstidspunktet. Uavhengig av hva som skjer med husholdningens inntekt i de etterfølgende år, vil boligtilskuddet nedskrives over 10 år uten noen form for behovsprøving. Når en husholdning først har fått et boligtilskudd, vil det ikke lenger være insitamenter i ordningen som reduserer viljen til å øke arbeidsinntekten.

Konsumenttilskuddet (bostøtte) gis på grunnlag av en årlig behovsprøving, men regelverket er slik at skjønn ikke påvirker

utfallet. Bostøtten er regelstyrt og en rettighet når kravene er innfridd. Effekten av inntektsøkning kan derfor være stor i dette systemet, særlig når en inntektsøkning også påvirker andre ytelser husholdningen får.

Er et startlån investerings- eller konsumentstøtte? Fordelen med å få et startlån har dels med kredittvurdering og risiko for långiver å gjøre, noe som kan karakteriseres som et investeringsbidrag, og dels innebærer det å få startlån en fordel av en lavere rente på toppfinansieringen enn det en privat bank kan tilby. Det siste kan betraktes som et konsumentbidrag til løpende betaling av renter på lån.

Etableringsbetingelsene for husholdningene varierer og skyldes først og fremst store forskjeller i boligpriser. Dermed er det en stor utfordring å hjelpe vanskeligstilte hushold inn i eiermarkedet i pressområder med høye boligpriser. Det er spesielt størrelsen på boligtilskuddet, og til en viss grad de forhøyede takene for godkjente boutgifter i bostøtteordningen, som kan bidra til at lavinntekts-husholdninger i storbyer og andre pressområder kan settes i stand til å kjøpe bolig (Barlindhaug 2004). Hvis en vil oppnå resultatlikhet gjennom boligtilskuddsordningen, må søkere i pressområder kompenseres med store investeringstilskudd til kjøp av bolig.

Kommunene blir oppfordret til en praksis som tilsier at de som får tilskudd bør få tilskudd som gjør at de virkelig blir hjulpet og kan klare seg i ettertid. Mange som får avslag kan i prinsippet være kvalifisert. Skjønnsutøvelse og knappe rammer for tilskuddet kan føre til store ulikheter mellom de som får tilskudd og de som ikke får, spesielt i pressområder (ibid.).

Barlindhaug (2004) spør også om det er hensiktsmessig med individrettede investeringstilskudd når det egentlig er hjelp til å betale de løpende boutgiftene mange vanskeligstilte trenger? Vil løsningen heller være fullfinansiering med lån, uten boligtilskudd, og et bedre og mer omfattende bostøttesystem for de eierne som trenger hjelp til å betale boutgiftene? Da tar en bort skjønnets vurderingen av hvem som er berettiget til boligtilskudd og en unngår at knappe rammer for det individrettede boligtilskuddet skaper uheldige fordelingsvirkninger.

1.6 Er de årlige økonomiske rammene for ordningene tilstrekkelige?

Rammene for startlån synes tilstrekkelig i dagens boligmarked. Lav arbeidsledighet og høy inntektsvekst har gjort det mulig for flere å finansiere boligkjøpet i en privat kredittinstitusjon. Kommunene får det de søker om og Husbanken ønsker at kommunene skal anvende startlån i et større omfang enn det de faktisk gjør. At dette ikke skjer kan dels handle om at kommunenes vilje til å ta risiko er for liten, dels kan det skyldes at svært mange av søkerne ikke er i stand til å betjene et startlån med de inntektene de har, men det kan også skyldes at samspillet med de to andre virkemidlene; boligtilskudd og bostøtte, med dagens regelverk er for svakt.

Bostøtteordningen er en rettighetsbasert ordning der skjønn ikke blir brukt. Det blir gitt bostøtte når kravene er tilfredstilt og det er derfor ikke en aktuell problemstilling å øke rammene til bostøtten innenfor det nåværende regelverket. Endres regelverket slik at flere bli kvalifisert, følger det automatisk med økte rammer.

Å ta utgangspunkt i søknadsmassen til ordningene og la dette være et uttrykk for behovet vil ikke være tilstrekkelig. Dagens regelverk og praksis kan gjøre at enkelte ikke søker, mens andre mangler informasjon om mulighetene som ligger i ordningene. Tilstrekkelige rammer må knyttes til et "behov" for hjelp til boligetablering, en beregning som nødvendigvis må ha et normativt innslag. Et slikt behov må anslås med utgangspunkt i en analyse av hvor mange husholdninger som nå og i fremtiden vil ha behov for denne typen hjelp.

Å beregne et behov for etableringssubsidier kan ikke gjøres uten at de enkelte målsettinger i boligpolitikken konkretiseres og operasjonaliseres. Selv om en slik konkretisering foretas, avhenger framtidige rammebetingelser av faktorer som demografi, bosettingsmønster og inntektsutvikling. Bosettingsmønsteret vil i stor grad bestemme prisstrukturen i boligmarkedet. Alle disse faktorene vil være med på å bestemme hvor stor den framtidige rekrutteringen til gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet vil være. Det er også et åpent spørsmål om i hvor stor utstrekning kommunalt disponerte utleieboliger skal dekke boligbehovet til vanskeligstilte husholdninger (Barlindhaug og Medby 2007). Dersom en velger å tilfredsstille boligbehovet til flere

vanskeligstilte gjennom en større kommunalt disponert utleiemasse, vil behovet for etableringssubsidier bli mindre.

Som et alternativ til boligtilskudd vil vi også diskutere fordeler og ulemper med rente- og avdragfrie lån, samt å beskrive "shared ownership" slik denne ordningen er utformet i England. En overgang til å benytte et større innslag av slike ordninger vil i seg selv kunne redusere etableringssubsidiene.

En sterk økning i bruken av etableringssubsidier vil øke bolig-etterterspørselen og kan på kort sikt føre til økte boligpriser. Verdiøkning vil i stor grad tilfalle selgere av boliger. For vanskeligstilte som skal kjøpe bolig, vil økte statlige overføringer i en slik situasjon måtte brukes til å betale en høyere pris på boligen. På lengre sikt vil disse effektene svekkes ved at prisendringer fungerer som et signal til boligbyggere (Nordvik og Medby 2007). Forfatterens analyser kunne ikke identifisere klare priseffekter på kommunenivå av bruken av selektive virkemidler. Derimot hadde bruken av selektive virkemidler en klar effekt på boligmassens størrelse (ibid.).

Vi har ikke ambisjoner om å tallfeste behovet for etableringssubsidier i denne rapporten, men har valgt å benytte data fra Levekårsundersøkelsen 2004 for å belyse spørsmålet, se kapittel 6.

1.7 Hvilken betydning har kommunal organisering og kompetanse?

Det synes åpenbart at kommuner som er organisert slik at alle de tre virkemidlene behandles på samme sted i kommunen vil ha større muligheter for å bruke virkemiddelpakker enn andre kommuner. Dette blir bekreftet i ECON (2005). Vi har belyst dette temaet ved å telefonintervjue en sentral person ved hvert av Husbankens regionkontorer. Dette er personer som har god kontakt med kommunale saksbehandlere av startlån.

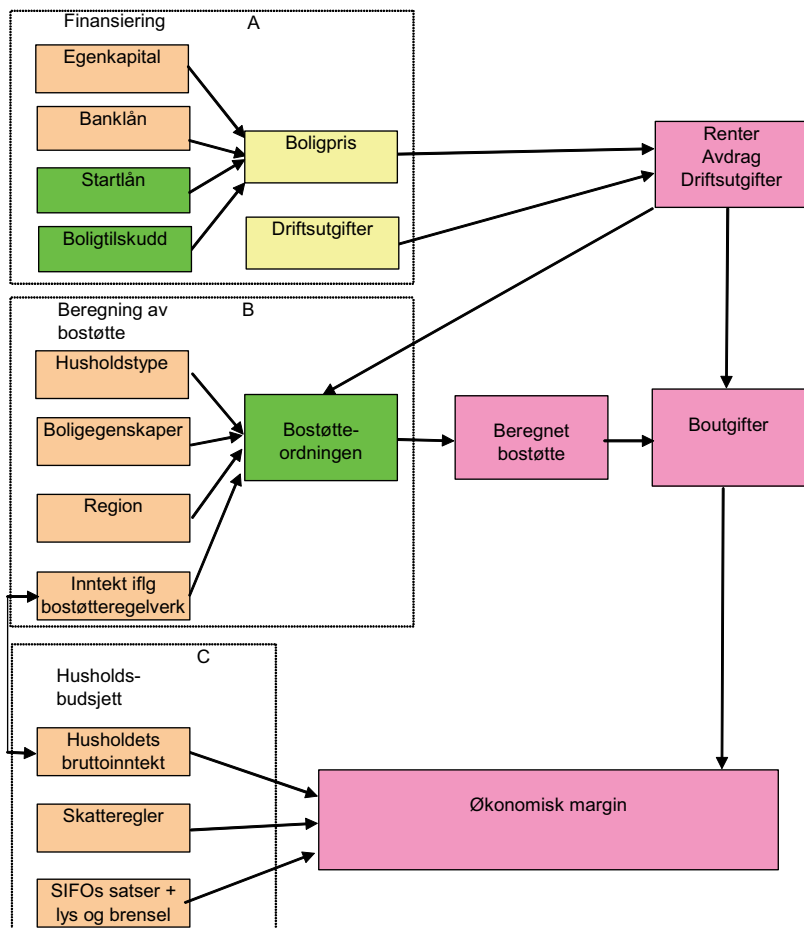
2 Modellkonstruksjon og forutsetninger

2.1 Om de ulike modulene

En vesentlig del av prosjektet har bestått i å konstruere en enkel modell som viser sammenhengen mellom virkemidlene og budsjettsituasjonen for ulike husholdningstyper. Når modellen brukes, må en ta stilling til hvordan et bestemt boligkjøp skal finansieres og hvilke boutgifter som følger av disse valgene. Bostøtten som husholdet har krav på beregnes når boligpris, finansieringsplan og inntekt er valgt. Modellen viser videre hvordan husholdningens budsjettsituasjon endres ved å variere boligpris, bruk av boligtilskudd og inntekt.

Figur 2.1 beskriver forenklet hvordan vi har konstruert simuleringsmodellen gjennom 3 moduler, en finansieringsmodul, en bostøttemodul og en modul for økonomisk margin. Den økonomisk marginen fremkommer ved å se husholdningens totale inntekter etter skatt opp mot summen av netto boutgifter og andre livsoppholdsutgifter.

Figur 2.1 Flytdiagram for fremstilling av modell som kan behandle samspillet mellom virkemidlene



2.2 Finansieringsmodul

Kjøpesum og låneutmåling

I finansieringsmodulen fastlegges boligens kjøpesum og hvor stor andel av kjøpesummen som må lånes gjennom startlåneordningen. Vi antar at ingen private banker er inne i finansieringen. Kjøpesummen fremkommer i modellen automatisk som et resultat av hvor mange voksne og barn det er i husholdningen og i hvilken

prisregion husholdningen skal etablere seg. I kapittel 2.8 beskriver vi nærmere forutsetningene for hvordan kjøpesummen velges. Den delen av kjøpesummen som ikke lånes dekkes av egenkapital og boligtilskudd. I beregningene har vi antatt at husholdningene ikke har egenkapital.

Nedbetalingsprofil

Også avdragsprofil (antall nedbetalingsår i et annuitetslån) og rentesats må velges. Ut fra disse opplysningene beregnes renter og avdrag det første året på startlånet. I følge Husbankens regelverk gis lånet på maksimalt 30 år. I kombinasjon med boligtilskudd eller når det gis lån til låntakere som forventes å ha permanent svak økonomi, gis lånet som hovedregel uten avdragsfri periode (Husbanken HB 4.B.5). Vi har i samråd med Husbanken valgt en nedbetalingstid på 20 år etter annuitetsprinsippet. Avdrag på boliglånet vil derfor utgjøre en ikke ubetydelig del av boutgiftene det første året. Ved 6,5 prosent rente utgjør avdraget 2,6 prosent av lånesummen. Avdraget på et lån på 1 million kroner vil dermed være på 26 000 kroner.

Drift- og vedlikeholdsutgifter

Vi har valgt å bruke forskjellige anslag for drift og vedlikeholdsutgifter i bostøtteberegningene og i beregning av økonomisk margin. I bostøtteberegningene har vi sjablonmessig antatt at drifts- og vedlikeholdsutgifter, kommunale avgifter, forsikring m.m. utgjør 24 000 kroner for den største av våre valgte boligtyper. De minste boligene antas å ha 75 prosent av dette beløpet i driftsutgifter, mens de mellomste boligene antas å ha 85 prosent av den største boligens driftsutgifter⁴.

Levekårsundersøkelsen 2004 har opplysninger om hvor store drifts- og vedlikeholdsutgiftene var i 2004. Vi har avgrenset utvalget til selveide boliger i blokk og foretatt en regresjonsanalyse der vi lar driftsutgiftene variere med størrelsen på boligen i antall kvadratmeter. Ut fra disse dataene er ikke grunnlag for å anta at

⁴ Det er nokså komplisert å simulere dagens regelverk i detalj, blant annet fordi en del av disse utgiftene varierer med kommune (for eksempel eiendomsskat) og varierer med hvilke faktiske utgifter husholdningene har (for eksempel husleie i borettslag). De sjablongene som brukes i beregningene er anslag valgt av NIBR. Utgifter til lys og brensel er ikke med i beløpene. Slike utgifter inngår imidlertid som en del av livsoppholdssatsene, se nærmere om disse i kapittel 2.9.

det er forskjell i driftsutgifter på små og store blokkboliger. Med en justering for prisstigning i perioden antar vi derfor at utgifter til drift og vedlikehold utgjør 16 500 kroner pr. år for alle boligtyper i vår modell.

Vi bruker derfor sjablongbeløpet på 24 000 kroner i bostøtteberegningen, med noe lavere beløp for mindre boliger, men bruker beløpet på 16 500 kroner fra Levekårsundersøkelsen 2004 når husholdningenes økonomiske margin skal beregnes, se kapittel 2.4.

Brutto boutgifter

På grunnlag av opplysningene ovenfor beregnes brutto boutgifter i form av renter og avdrag på startlånet pluss driftsutgiftene. Det beregnes ett tall for boutgifter som inngår i bostøtteberegningen som godkjente boutgifter og ett tall for boutgifter som inngår i beregningen av økonomisk margin. I beregningene antar vi at husholdningene ikke har annen gjeld som skal betjenes. ECON (2005) sier at mange gis avslag på startlån fordi de har gjeldsbyrder fra før, for eksempel dyre forbrukslån.

2.3 Bostøttemodul

I denne modulen beregnes den bostøtten som den valgte husholdningen eventuelt har krav på. Valgt husholdningstype og prisregion inngår som forutsetninger i bostøtteberegningen. Det er de faktiske brutto boutgiftene (godkjente boutgifter) beregnet i finansieringsmodulen som legges til grunn for beregning av eventuell bostøtte. I bostøttemodulen er det eksisterende regelverket lagt inn noe forenklet. Det antas at driftsutgiftene varierer noe med boligstørrelse, se kapittel 2.2.

Vi har valgt å legge inn bostøtteregelverket for unge uføre, dvs. typen "ung ufør I" i Husbankens regelverk (Husbanken 2007, s. 32). I modulen er dette regelverket forenklet på en slik måte at det ved bostøtteberegningen blir beregnet bostøtte som om husholdet hadde to personer mer enn det husholdet faktisk består av, noe som er fordelaktig av flere grunner, se kapittel 2.10.

2.4 Økonomisk margin

2.4.1 Positiv økonomisk margin som kriterium for å få startlån

I denne modulen beregnes et utgiftsbudsjett eller et forbruksbudsjett for husholdningen, som et utgangspunkt for å beregne den enkeltes husholdnings økonomiske margin. Vatne (2006) definerer økonomisk margin som det en husholdning sitter igjen med av inntekten etter skatt når utgifter til lån og alminnelige levekostnader er dekket. Forbruket består av to komponenter; netto boutgifter, dvs. brutto boutgifter fratrasket eventuell bostøtte, og livsoppholdsutgifter. Livsoppholdsutgiftene eller levekostnadene er avhengig av antall barn og voksne. Bare hvis den økonomiske marginen er positiv vil husholdningen kunne gis startlån.

Vatne (2006) opererer med to begreper, økonomisk margin etter renter og økonomisk margin etter avdrag, det siste tar hensyn til at husholdningene skal betale avdrag på boliglånet. Jo lenger nedbetalingstiden på lånene er, jo mindre blir avdragene og jo mindre blir forskjellen mellom begrepene. Bankene bruker økonomisk margin etter avdrag i sin kredittvurdering, der det antas at boliglånet skal betales ned over 20 år (ibid.).

I 2004 hadde 19 prosent av husholdningene negativ margin etter avdrag (ibid.) Videre pekes det på at det er en tydelig sammenheng mellom lave inntekter og negativ margin. Den gjennomsnittlige lånerenten var på 4,1 prosent. Å øke renten til 6 prosent ville øke andelen med negativ margin til 21 prosent av husholdningene, dvs. en økning på 49 000 husholdninger.

Modulen som beregner økonomisk margin i NIBRs modell beregner inntekt etter skatt, men også skattefrie inntekter inngår. Når skatten beregnes tas det hensyn til renteutgifter og det gis skatteklasse 2 for enslige forsørgere. For par beregnes skatten som om begge voksne har like store inntekter.

Resultatet av beregningen presenteres i en figur med (person) inntekt langs den horisontale akse. Langs den vertikale akse vil vi vise hvordan bostøtte og økonomisk margin varierer med inntekt. Vi understreker at den faktiske inntekten for en del

husholdninger kan være betydelig høyere enn personinntekten, slik den defineres i selvangivelsen.

2.4.2 Deskriptivt og normativt samvirke

Denne utredningen skal se på sammenhengen mellom de sentrale boligpolitiske virkemidlene startlån, boligtilskudd og bostøtte der hensikten skal være å forbedre samspillet mellom virkemidlene slik at kommuner som i dag har store utfordringer knyttet til arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i større grad tar i bruk virkemiddelpakker for å lette etableringen i egen eid bolig.

Begrepet ”samspill” eller ”samvirke” er beheftet med en viss tvetydighet ettersom det kan brukes i en deskriptiv og en normativ betydning. Å si at det er samvirke mellom støtteordningene i deskriptiv forstand innebærer at det finnes et inntektsintervall hvor minst én husholdning kvalifiserer til alle støtteordninger. Problemet med å bruke samvirke i en deskriptiv betydning er at det ikke stiller krav til omfang av samvirket, slik at en kan si at det er samvirke mellom ordningene selv med et helt marginalt omfang.

Samvirke i normativ forstand supplerer den deskriptive betydningen med en norm for omfang. Problemet er da finne fram til en hensiktsmessig norm, og det kan by på mange vanskeligheter. Vi vil derfor i det følgende bruke begrepet ”samvirke” deskriptivt.

Det er imidlertid en ytterligere komplikasjon med å finne et reelt samvirke mellom ordningene. For å fastslå samvirke mellom for eksempel startlån og bostøtte er det ikke tilstrekkelig å finne inntektsintervaller hvor husholdninger både kvalifiserer til startlån og bostøtte, men en må finne det inntektsintervallet hvor husholdningen kvalifiserer til startlån bare hvis den også får bostøtte. I visse inntektsintervaller kan en husholdning være kvalifisert til bostøtte og få startlån, men bostøtten er ikke nødvendig for å gjøre den økonomiske marginen positiv. Sagt på en annen måte må vi se bort fra de inntektsintervaller som ville gitt startlån selv om det ikke ble gitt bostøtte. I disse inntektsintervallene vil den økonomisk marginen være større enn bostøtten.

Større bruk av boligtilskudd kan bidra til å oppfylle kriteriet om samvirke mellom ordningene. Et sentralt spørsmål vil være i hvilken grad de som får avslag på startlån pga manglende betalingsevne kan oppnå betalingsevne ved aktiv bruk av bostøtte og/eller boligtilskudd til etablering.

I beregningene har vi valgt å bruke:

- SIFOs minstesatser
- Økonomisk margin etter avdrag

I de neste avsnittene skal vi mer detaljert beskrive de forutsetningene som er lagt inn i modellen.

2.5 Aktuelle husholdningstyper

Bostøtteordningens regelverk definerer kriterier som avgrenser hvilke husholdningstyper som har muligheter for å søke bostøtte. Det er to kriterier som brukes; barn i husholdningen eller type inntekt, jevnfør beskrivelse av regelverket i kapittel 1.2.3.

Inndelingen nedenfor utelukker alle husholdningstyper som har 3 eller flere barn, eller der en enslig forsørger eller et par bor sammen med andre voksne. Vi sitter igjen med følgende typer hushold:

- Enslige
- Enslige med ett barn
- Enslige med to barn
- Par uten barn
- Par med ett barn
- Par med to barn

I dagens regelverk vil det innenfor gruppen av enslige i praksis være unge uføre som kan søke om bostøtte. Vi vil likevel foreta beregninger for unge enslige med lav arbeidsinntekt, for å avdekke i hvilken grad en eventuell bostøtte for denne gruppen vil kunne bidra til å lette etablering i egen bolig.

Enslige forsørgere er en relativt stor gruppe innenfor bostøtteordningen. I følge Husbanken (2007d) var det 16 000 enslige

forsørgere som mottok bostøtte i desember 2007. Hvor mange av disse som eier boligen oppgis ikke i statistikken. Eierandelen for samtlige 100 000 bostøttlemottakere var 28,5 prosent i desember 2007.

Det relativt store innslaget av enslige forsørgere i bostøtteordningen kan skyldes at personinntekt blir lagt til grunn ved behandlingen av bostøtte. Mange enslige forsørgere har imidlertid betydelige skattefrie inntekter utover personinntekten. Dersom all inntekt ble lagt til grunn for beregning av bostøtte, ville færre enslige forsørgere fått. Bruk av personinntekt i bostøtteordningen favoriserer denne husholdningstypen. Ved betydelige skattefrie inntekter vil betjeningsevnen for lån være større enn om kun personinntekt ble lagt til grunn for kredittvurderingen.

Par uten barn med lave inntekter er ikke i bostøttens målgruppe med mindre en vesentlig del av inntektsgrunnlaget består av visse trygder eller offentlige stønader.

Barnefamilier, slik de fremstår i Husbankens statistikk, utgjør 5,6 prosent av bostøttlemottakerne. Den årlige gjennomsnittsinntekten for denne kategorien oppgis til 90 680 kroner. Eventuell barnetrygd kommer i tillegg. Men med så lave inntekter kan vi allerede her fastslå at å etablere seg i en eid bolig uten egenkapital vil være umulig, endog med et høyt boligtilskudd.

2.6 Inntekt som grunnlag for å gi startlån

2.6.1 Hvilke inntektskilder tas med?

Vår modell er oppbygd slik at all inntekt, både skattbar inntekt og skattefrie inntekter teller i modellens kredittvurdering, uttrykt ved beregningen av økonomisk margin. Positiv økonomisk margin er et krav som må være oppfylt i modellen før et startlån kan innvilges.

For andre enn barnefamilier er det størrelsen på de trygder og stønader som inngår i personinntekten som teller. I inntekten for enslige forsørgere har vi tatt med lønnsinntekt, barnetrygd, stønad til barnetilsyn og barnebidrag. Satser for barnetrygd er lagt inn der enslige forsørgere får barnetrygd for ett barn mer enn de har.

Under posten stønad til barnetilsyn har vi antatt at eventuelle barn går i barnehage. Stønadene gis til enslige forsørgere, som 64 prosent av dokumenterte utgifter opp til maksimale satser som er 37 020 kroner for ett barn og 48 300 kroner for 2 barn.

I modellen beregnes det noe forenklet 8 prosent trygdeavgift på all personinntekt⁵. Nettoinntekten i skatteberegningen fremkommer som personinntekt minus renteutgifter og minstefradrag. Ved beregning av 28 prosent skatt på nettoinntekt trekkes et personfradrag (klassefradrag) fra nettoinntekten før skatten beregnes. I visse tilfeller vil dette beregningsgrunnlaget være negativt, slik at det ikke utlignes skatt på nettoinntekt.

Ved utregning av nettoinntekt gis det ut fra regelverket fradrag for utgifter til barnetilsyn. Satsen er 25 000 kroner for ett barn og 30 000 kroner for 2 barn. Skattefri stønad til barnetilsyn fra folketrygden skal trekkes ifra utgifter til barnetilsyn før fradrag kan kreves. I vår modell har vi for enslige antatt at stønad til barnetilsyn (37 020 kroner for ett barn) er større enn fradrag for utgifter til barnetilsyn (25 000 kroner for ett barn), slik at det ikke gis noe fradrag for utgifter til barnetilsyn til enslige forsørgere. Stønad til barnetilsyn blir i sin helhet en skattefri inntekt.

Ektefeller har også krav på fradrag for utgifter til barnetilsyn. Vi har i modellen behandlet fradraget slik at skattefordelen av fradraget legges inn som en skattefri inntekt i modellen (Sats*28 prosent). Satsen er som nevnt 25 000 kroner for ett barn og 30 000 kroner for 2 barn. For ett barn blir den ”skattefrie inntekten” 7000 kroner og for to barn 8400 kroner.

Bidrag er en skattefri inntekt for mottaker. Bidragets størrelse er avhengig av den bidragspliktiges evne, forholdet mellom mottakers og den bidragspliktiges inntekt, skatteklasse og omfanget av samvær med barnet. Vi har brukt NAVs kalkulator på NAVs hjemmeside for å beregne et ”normalt” bidrag. Inntekten til mottaker og den bidragspliktige er antatt å være lik, og det er forutsatt et samvær på mellom 9 og 13 dager i måneden. Med våre forutsetninger vil bidraget pr. barn bli på 800 kroner i måneden.

Vi har skilt mellom skattepliktige og skattefrie inntekter, beregnet skatt og det som blir igjen i disponibel inntekt når skatten er betalt.

⁵ Eksakt trygdeavgift er 7,8 prosent. For pensjoner er den 3 prosent.

Skattesatser for året 2008 er brukt i beregningene. Når vi regner med all disponibel inntekt, også bostøtte, kan denne benyttes til brutto boutgifter og livsoppholdsutgifter. Differansen mellom det som er disponibelt og summen av boutgifter og livsoppholdsutgifter er den økonomiske marginen (Vatne 2006). Dersom den økonomiske marginen er negativ, vil ikke husholdningen få tildelt et startlån. Dette er standard metode også bankene bruker til å estimere gjeldsbetjeningsevne. I tillegg vil private banker stille krav til egenfinansiering for å redusere bankenes tapsrisiko dersom lånet misligholdes. I perioder med høy boligprisvekst vil bankene redusere egenfinansieringskravet tilsvarende.

2.6.2 Lavinntektsgrenser

Otnes (2007) har laget en oversikt over lavinntekt i Norge og Europa. Med lavinntekt menes personer i husholdninger som har en inntekt pr. forbruksenhet under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten. Det er inntekt etter skatt som måles, der lønns- og trygdeinntekter, kapitalinntekter og en rekke skattefrie overføringer er medregnet⁶. For enslige personer er denne inntekten ca. 141 000 kroner⁷. For en husholdning på 2 voksne og 2 barn er lavinntektsgrensen beregnet til ca. 296 000 kroner.

I sammenligninger mellom land kommer enslige forsørgere i Norge svært gunstig ut, der 17 prosent av personene i slike husholdninger ligger under lavinntektsgrensen. Andelen i de 25 EU-landene er 34 prosent, eksempelvis 16 prosent i Danmark og 30 prosent i Frankrike. Blant enslige uten forsørgeransvar i Norge er det 30 prosent som ligger under lavinntektsgrensen. Blant barnefamilier med 2 voksne og 1-2 barn er det kun 5 prosent som ligger under lavinntektsgrensen (ibid. s. 14)

2.6.3 Inntekt, marginalsatt, renteutgifter og effekten av et boligtilskudd

For husholdninger med lave inntekter vil effekten av en økning eller en reduksjon i renteutgiftene virke annerledes enn for en

⁶ Både bostøtte og sosialhjelp er inkludert. For vårt formål ville det være hensiktsmessig å utelukke disse inntektskildene.

⁷ Våre oppjusterte 2008 tall der tallene i rapporten er fra 2005 (ibid. s. 30).

husholdning der marginals-katten på kapitalinntekt (28 prosent) er effektiv. Kapitalinntekten inngår i nettoinntekten. For husholdninger med negativ kapitalinntekt (kun renteutgifter) fremkommer som nevnt foran nettoinntekten ved å trekke renteutgifter og minstefradrag fra skattbar lønnsinntekt (personinntekt). Når det skal beregnes 28 prosent skatt på nettoinntekt trekkes først et personfradrag (klassefradrag) fra nettoinntekten. For de med lav inntekt, og spesielt for de som er i skattekasse 2, vil nettoinntekt minus personfradrag kunne bli 0 (eller negativ). En renteøkning vil derfor ramme husholdninger med et negativt beregningsgrunnlag fullt ut, mens andre som i utgangspunktet har et positivt beregningsgrunnlag vil rammes med 72 prosent av renteøkningen. Motsatt vil det være slik at reduserte renteutgifter i sin helhet vil øke husholdningens forbruksmuligheter for de som har et negativt beregningsgrunnlag for skatt på nettoinntekt.

Et økt boligtilskudd vil redusere låneopptaket og redusere renteutgiftene. Dermed vil effekten av å gi boligtilskudd til husholdninger med et negativt beregningsgrunnlag for skatt på nettoinntekt være større enn å gi et boligtilskudd til husholdninger som befinner seg i en situasjon der marginals-katten er effektiv.

2.7 Inntektsbegrepet i bostøttesystemet

I en standard beregning av bostøtte brukes personinntekten. I personinntekten inngår alle skattepliktige ytelser, enten disse kommer fra yrkesinntekt eller overføringer. Personinntekt brukes i om lag 90 prosent av sakene (Barlindhaug og Fjærli 2006).

Valg av inntektsbegrep i bostøtteordningen innebærer at ingen skattefrie inntekter eller stønader inngår i grunnlaget for beregning av bostøtte. Dette vil være grunn og hjelpetønad, sosialhjelp, studielån, stipend, utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn, barnetrygd, kontantstøtte og fødselspenger.

I NIBRs modell brukes personinntekt som grunnlag for beregning av bostøtte, men i beregningen av hvor mye et hushold har igjen etter at skatt, boutgifter og utgifter til livsopphold er trukket i fra tar vi utgangspunkt både i personinntekten og relevante skattefrie overføringer.

Både livsoppholdssatsene, stønad til barnetilsyn, barnetrygd og bidrag er avhengig av barnas alder og hvilket tilsyn de har. I modellen antar vi at eventuelle barn er over 3 år går i barnehage eller at de er skolebarn. Dette legger føringer på om husholdet mottar kontantstøtte eller stønad til barnetilsyn (enslige forsørgere).

Vi har antatt at husholdningene i våre regneeksempler ikke har så store formuer at dette gir et tillegg i inntekten ved bostøtteberegningene.

2.8 Bostøttetak, boligstørrelse og boligpriser

2.8.1 Modellens regioninndeling

Boligprisene varierer klart mellom sentrum og periferi i Norge. I 8 utvalgte kommuner gis det et forhøyet tak for rimelige boutgifter ved beregning av bostøtte. Disse 8 kommunene er inndelt i 3 grupper. Oslo (Region 1) utgjør en egen kategori, der taket for rimelige boutgifter er 25 000 kroner høyere enn i resten av kommune-Norge. Bergen, Trondheim og Stavanger utgjør en egen gruppe, der boutgiftstaket ligger 20 000 kroner høyere enn i resten av landet (Region 2). Den siste gruppen med forhøyet tak består av Kristiansand, Drammen, Tromsø og Fredrikstad (Region 3). Her er taket for rimelige boutgifter 15 000 kroner høyere enn i kommunene ellers.

Vi har valgt å beregne boligprisnivået med den samme regionale inndelingen som gjøres i bostøttesystemet. Regionene som ikke har forhøyet tak kalles region 0. Det kan innvendes at mange kommuner innen denne regionen har boligpriser som er vel så høye som i de kommuner som har forhøyet tak. For eksempel har Bærum og Asker, nabokommuner til Oslo svært høye boligpriser. Så lenge disse og lignende kommuner er med i region 0, vil våre beregnede boligpriser for region 0 overvurdere prisnivået i ”lavprisområder”.

2.8.2 Normer for boligstørrelse

I utgangspunktet beregnes kvadratmeterpriser for områdene. Deretter gjør vi antakelser om hvor store boliger ulike husstandsstørrelser trenger som et minimum (HATC Limited 2006)⁸. Prisene finner vi ved å multiplisere kvadratmeterprisene med disse minimumsnormene. Arealstandardene ble beregnet med utgangspunkt i standardiserte mål- og dimensjoner for møbler. Disse er supplert med et funksjonelt sonesystem hvor en har beregnet minimum areal påkrevd for tilgang, passering og aktivitet. De har beregnet arealstandardene ved å aggregere de påkrevde soner sammen med det areal som trengs for møblene. Denne prosedyre er brukt for hver romtype ved å ta utgangspunkt i de møbler en funksjonelt trenger i det enkelte rom. Det beregnede arealet avhenger av antall personer i husholdningen, særlig ved flere/større soverom, men også større aktivitetssoner i kjøkken og stue, samt mer rom til møbler.

Etter en drøfting med oppdragsgiver, har vi lagt inn 60 kvadratmeter som et normalt boligareal for en ung ufør. Dette begrunnes i at mange av boligene som denne kategorien har fått lån til faktisk er så store. Arealstandardene er satt slik:

Tabell 2.1 *Normerte arealstandarder i kvadratmeter etter antall voksne og barn i husholdningen, pluss egen norm for ung ufør*

	0 barn	1 barn	2 barn
Ung ufør	60	-	-
1 voksen	⁹ 35	50	63
2 voksne	50	63	73

Arealstandarden er kun avhengig av antall personer i husholdningen, ikke av fordelingen mellom voksne og barn.

⁸ Arealstandardene vi har brukt bygger på rapporten ”Housing Space Standards” utarbeidet av konsultentselskapet HATC Ltd på vegne av Mayor of London, Greater London Authority, august 2006.

⁹ For alders-, uføre og etterlattepensjonister med inntekt over minstepensjonen tillegg 30 prosent er det et arealkrav i bostøtteordningen på 40 kvadratmeter. Vi har likevel sett bort fra arealkravet i våre regneeksempler i kapittel 3.2.

For å se hvordan disse normene står i forhold til hvordan unge i etableringsfasen faktisk har tilpasset seg i Eiermarkedet, har vi brukt data fra Levekårsundersøkelsen 2004.

Tabell 2.2 *Boligareal for eiere i aldersgruppen under 35 år etter antall voksne og barn. Gjennomsnitt, median og 25 prosent fraktil. Kilde Levekårsundersøkelsen 2004**

	0 barn	1 barn	2 barn
<i>Gjennomsnitt</i>			
1 voksen	83	96 (123)	91 (138)
2 voksne	108	134	144
<i>Median</i>			
1 voksen	62	91 (110)	91 (120)
2 voksne	86	120	130
<i>25 % fraktil</i>			
1 voksen	54	65 (90)	73 (96)
2 voksne	70	90	107
Antall i utvalg, N=			
1 voksen	56	8 (87)	2 (58)
2 voksne	97	100	115

* Tallene i parentes fremkommer ved å ta med alle enslige forsørgere uansett alder

Oversikten over boligarealet fra Levekårsundersøkelsen 2004 viser at de normene vi har valgt ligger til dels betydelig under de faktiske boforhold som sammenlignbare boligeiere har. Arealet for 25-prosent fraktilen sier at 25 prosent av husholdningene i den aktuelle gruppen har et boligareal som ligger under dette tallet, mens 75 prosent har et boligareal som er større. For alle sammen-setninger av husholdningene ligger tallene som fremkommer med utgangspunkt i 25 prosent fraktilen over våre valgte normer. Vår oppfatning er at vi har lagt boligarealet i beregningene på et minimumsnivå.

2.8.3 Boligstørrelse og boligpriser

Kvadratmeterprisen varierer med boligens størrelse. I spesialkjøringen er det beregnet kvadratmeterpriser for alle områder og hustyper for boliger fra 30 kvadratmeter til 180 kvadratmeter med

5 kvadratmeters intervaller¹⁰. På grunnlag av disse tallene har vi estimert en lineær sammenheng mellom boligstørrelse og kvadratmeter og denne formelen er brukt for å finne kvadratmeterprisen for våre utvalgte boligstørrelser. Boligpriser for året 2007 er lagt til grunn.

I bergningsmodulene vil det automatisk bli gitt en pris som er tilpasset valgt region og antall personer i husholdningen. I region 0 og i region 3 antas husholdninger med 3 personer eller mer å bo i en delt bolig, mens mindre husholdninger antas å bo i blokk-leiligheter. I region 1 og region 2 antas alle å bo i blokkleiligheter. Som nevnt har vi antatt at unge uføre bor i boliger på 60 kvadratmeter, se Tabell 2.1. Boligprisene for den gruppen vises i en egen kolonne i tabellen nedenfor.

Figur 2.2 *Antatte boligpriser i 1000 kroner etter region og antall voksne og barn i husholdningen. 2007-priser*

	0 barn	1 barn	2 barn	Ung ufør
Region 0				
1 voksen	893	1199	1305	1377
2 voksne	1199	1305	1455	
Region 3				
1 voksen	1008	1363	1503	1574
2 voksne	1363	1503	1684	
Region 2				
1 voksen	1212	1654	2000	1923
2 voksne	1654	2000	2242	
Region 1				
1 voksen	1386	1903	2314	2222
2 voksne	1903	2314	2607	

Det kan innvendes til dette at vi bruker gjennomsnittspriser for de store byene. Prisforskjellene mellom områder er store i de byene der det publiseres slik detaljert statistikk, særlig i Oslo. Barlindhaug og Dyb (2003, s. 73) viste at en stor andel av dem som søkte om etableringslån i Oslo kjøpte en bolig i de østlige, rimeligere bydelene, selv om søknaden ble sendt fra en vestlig bydel. For

¹⁰ Spesialkjøringer utført av Econ Pöyry fra Eiendomsmelgerbransjens boligprisstatistikk. NEF, EFF, FINN og Econ Pöyry.

eksempel kjøpte 68 prosent av alle søkere fra St. Hans Haugen/ Ullevål (indre vest) en bolig i Oslo ytre øst, mens resten kjøpte bolig innen bydelen de søkte fra. 4 av 5 som søkte lån fra Røa bydel (i vest) kjøpte bolig i Oslo øst eller syd. Årsaken til denne atferden er at de som fikk etableringslån ble utstyrt med et finansieringsbevis opp til et visst beløp, bestemt ut fra betalings- evne. Innenfor denne rammen ble boligen ofte valgt i en rimelig østlig bydel. Denne praksisen kan bidra til en ytterligere geografisk segregering av befolkningen.

2.9 Satser for livsopphold

Vi har tatt utgangspunkt i standardbudsjettet fra SIFO til fastslå livsoppholdsutgifter for de seks husholdningskategorier:

- Enslige
- Enslige med ett barn
- Enslige med to barn
- Par uten barn
- Par med et barn
- Par med to barn

Standardbudsjettet gir et nøkternt anslag på alle forbruksutgifter utenom boutgifter. Standardbudsjettet er delt i to komponenter, individspesifikke og husholdningsspesifikke utgifter. De individspesifikke utgiftene er differensiert etter alder, i alt fem kategorier for individer under 18 år, en kategori for personer mellom 18 og 70 år og en kategori for personer over 70 år. Som sats for voksne har vi anvendt satsen for individer under 70 år.

For å finne et beløp for individspesifikke utgifter for barn, altså individer under 18 år, har vi tatt et aritmetisk gjennomsnitt av de ulike alderinndelinger. Vi har skilt mellom utgifter for barn i barnehagealder (0-6 år) og barn i skolealder (7-18 år). For barnehagebarn har brukt satsene for foreldrebetaling fra Oslo kommune, for husholdninger med inntekt over 150 000 kroner. For det første barnet betales 2071 kroner pr. måned, mens en for det andre barnet betaler 1449 kroner pr. måned.

De husholdspesifikke utgiftene er utelukkende basert på antall individer i husholdningen, og ikke hvordan husholdningen er alderssammensatt. Til denne kategorien hører utgiftskategoriene; andre dagligvarer, husholdningsartikler, utgifter til mediebruk, møbler og bilkostnader. Inkludert i satsene er avsetninger til investeringer som husholdningen må foreta for å kompensere for generell depresiering av husholdningsutstyr.

De husholdningsspesifikke utgiftene gir stordriftsfordeler knyttet til antall personer i husholdningen.

SIFO har også alternative satser som kalles SIFOs minstestandard for forbruksutgifter. Dette alternativet bruker de samme satsene for individspesifikke utgifter som de opprinnelige SIFO-satsene, men beholder kun de husholdningsspesifikke utgifter som ikke er ment å dekke depresieringskostnader, som er kategoriene andre dagligvarer og mediebruk.

SIFO-satsene inkluderer ikke utgifter til lys og brensel. Vi har lagt inn erfaringstall for utgifter til lys og brensel som varierer med antall personer i husholdningen¹¹.

SIFO-satsene ser slik ut (lys og brensel er inkludert):

¹¹ Tallene er hentet fra Levekårsundersøkelsen fra 2004 og er blitt inflasjonsjustert til 2007- nivå.

Tabell 2.3 *Satser for livsopphold etter antall voksne og barn. Vanlige SIFO-satser og SIFO-minimumssatser etter skolebarn og barnehagebarn. År 2007. Utgifter til lys og brensel er inkludert.*

	0 barn	1 barn	2 barn
SIFO			
<i>Barnehagebarn</i>			
1 voksen	117662	172050	217142
2 voksne	177718	230274	276530
<i>Skolebarn</i>			
1 voksen	117662	166198	212902
2 voksne	177718	224422	272290
SIFO-minimum			
<i>Barnehagebarn</i>			
1 voksen	85142	138690	182102
2 voksne	144358	195234	239090
<i>Skolebarn</i>			
1 voksen	85142	132838	177862
2 voksne	144358	189382	234850

Livsoppholdssatsene for skolebarn er lavere enn for barnehagebarn. Dette skyldes at effekten av betaling for barnehageplass er større enn effekten av at skolebarn har et høyere individuelt forbruk enn barnehagebarn.

I modellen som NIBR har laget er det lagt inn ytterligere to alternative satser for livsopphold, Namsfogdens satser og veiledende sosialhjelpssatser. Beregningene i denne rapporten bruker kun SIFOs minimumssatser, men NIBRs modell er lagt opp til at en kan velge mellom 4 ulike satser.

Innenfor gjeldsordningsloven (Namsfogden) er det fastsatt veiledende livsoppholdssatser (Barne- og likestillingsdepartementet 2007).

Tabell 2.4 *Satser for livsopphold etter antall voksne og barn. Veiledende satser innenfor gjeldsordningsloven (Namsfogden). År 2007**

	0 barn	1 barn	2 barn
<i>Barnehagebarn</i>			
1 voksen	101844	L 125515	L 148564
2 voksne	H 186660	210331	233380
<i>Skolebarn</i>			
1 voksen	101844	133494	L 165144
2 voksne	H 186660	218310	249960

* H: høyere enn begge SIFO-satsene, L: lavere enn begge SIFO-satsene. Ellers ligger satsen mellom de to SIFO-satsene.

Vi har brukt de samme barnehageutgiftene som ved bruk av SIFO-satsene, mens utgifter til lys og brensel ligger inne i grunnsatsene fra Namsfogden. Vi ser at satsene fra Namsfogden noen ganger ligger over begge SIFO-satsene (H), andre ganger lavere enn begge SIFO-satsene (L) og for det meste mellom de to SIFO-satsene (umerket).

Som et siste alternativ har vi tatt med satsene basert på de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold (sosialhjelpssatsene). Disse satsene omfatter utgifter til det løpende daglige livsoppholdet. Boutgifter og en rekke såkalte ”spesielle utgiftskomponenter” er ikke med i disse satsene (AID 2007). Vi har tatt utgangspunkt i disse satsene og lagt til de samme utgiftene til lys og brensel som under SIFO-satsene og barnehagesatsene fra Oslo.

Tabell 2.5 *Satser for livsopphold etter antall voksne og barn. Veiledende sosialhjelpssatser. År 2007*

	0 barn	1 barn	2 barn
<i>Barnehagebarn</i>			
1 voksen	67082	94709	118562
2 voksne	108118	132593	155570
<i>Skolebarn</i>			
1 voksen	67082	103078	135922
2 voksne	108118	140962	172930

De veiledende sosialhjelpssatsene er betydelig lavere enn de som er vist ovenfor.

Det hevdes at mange av disse satsene ikke tar tilstrekkelig hensyn til stordriftsfordeler i husholdningen. I tabellen nedenfor har vi beregnet ekvivalensutgifter, dvs. livsoppholdsutgifter pr. forbruksenhet, for de ulike husholdningskategoriene for de 4 ulike satsene. For husholdninger med barn er kun satsene for skolebarn vist.

Tabell 2.6 *Ekvivalensutgifter (livsoppholdsutgift pr. forbruksenhet) beregnet med utgangspunkt i ulike satser for livsopphold. Satser for skolebarn. År 2007. OECD-skala¹².*

	0 barn	1 barn	2 barn
<i>SIFO</i>			
1 voksen	117662	127845	133064
2 voksne	118479	124679	129662
<i>SIFO-minimum</i>			
1 voksen	85142	102183	111164
2 voksne	96239	105212	111833
<i>Namsfogden</i>			
1 voksen	101844	102688	103215
2 voksne	124440	121283	119029
<i>Sosialhjelpssatser</i>			
1 voksen	67082	79291	84951
2 voksne	72079	78312	82348

Hvis en ved utarbeidelse av satsene hadde tatt fullstendig hensyn til stordriftsfordelene i henhold til OECD-skalen, skulle alle utgiftene under hver type sats være like. Under alle satsene øker ekvivalensutgiften med antall personer i husholdningen. Ekvivalensinntekten for SIFO-minimumssatsene er 111 000 kroner for to-barnsfamilier, men bare 85 000 for en enslig person (som i opprinnelig tabell).

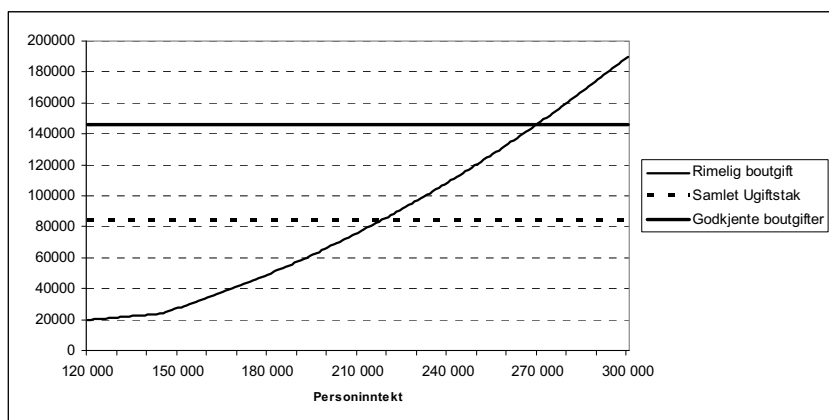
¹² Ektefelle/samboer har en vekt på 0,5 og hvert barn en vekt på 0,3. 2 voksne og 2 barn får en vekt på 2,1 (1 + 0,5 + 0,3 + 0,3), dvs. husholdningen består av 2,1 forbruksenheter. Ekvivalensutgiften for denne husholdningen fremkommer ved å dividere livsoppholdssatsen på 2,1.

2.10 Nærmere om bostøtteregelverket

Som vist i kapittel 1.2.3 er bostøtteregelverket nokså komplisert. Særlig vanskelig er det å gjennomskue regelverket når reglene varierer med antall personer i husholdet og 4 regioner. I dagens regelverk beregnes bostøtten som 70 prosent av differansen mellom det som kalles ”rimelige boutgifter” og ”godkjente boutgifter”. De rimelige boutgiftene gir uttrykk for hvor stor andel av inntekten husholdningene selv skal kunne betale i boutgifter og andelen varierer med inntektsnivå og antall personer i husholdningen. De godkjente boutgiftene skal gi uttrykk for de boutgiftene husholdningene har og baseres dels på faktiske utgifter og dels på sjablonger for ulike boutgiftskomponenter. Boutgiftstaket angir maksimale nivåer for godkjente boutgifter. Disse takene varierer med antall personer i husholdningen og med hvor i landet boligen kjøpes.

For å få en bedre forståelse av regelverket og mulige endringer i regelverket skal vi fremstille regelverket for et hushold i Stavanger, Bergen eller Trondheim (Region 2) med 2 voksne og 2 barn i en figur. Rimelig boutgift varierer med inntekt, mens godkjente boutgifter og boutgiftstaket er uavhengig av inntekt og legges som vannrette linjer i figuren.

Figur 2.3 *Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter etter inntekt for en husholdning med 2 voksne og 2 barn i Stavanger, Bergen eller Trondheim*



Kurven for rimelige boutgifter viser hvor store boutgifter som anses dekket av husholdningen selv. Regelverket opererer med ulike innslagspunkter i personinntekt for når rimelige boutgifter som andel av inntekten tar til å stige progressivt. I det inntektsintervallet vi betrakter og frem til en personinntekt på 141 000 kroner utgjør basisandelen 16,5 prosent av inntekten. Denne inntekten er innslagspunktet for progresjon. For hver 1000 kroner inntekten øker utover dette beløpet, stiger andelen med 0,3 prosentpoeng. Fra en inntekt på 141 000 kroner stiger andelen som de rimelige boutgiftene utgjør av inntekten progressivt. Når inntekten er på 200 000 kroner vil rimelig boutgift etter denne formelen tilnærmet utgjøre 33,3 prosent av inntekten, dvs. 67 000 kroner, og ved 300 000 kroner 63,3 prosent av inntekten. For en familie på 2 voksne og 2 barn som har en personinntekt på 300 000 kroner (før skatt) utgjør den rimelige boutgiften 190 000 kroner.

Kurven for godkjente boutgifter, den heltrukne vannrette linjen i figuren, viser de faktiske boutgiftene vår valgte husholdning har, gitt våre forutsetninger om priser, boligstørrelse og andelen boligtilskudd. I dette eksemplet er 40 prosent av kjøpesummen gitt som boligtilskudd.

Boutgiftstaket skulle opprinnelig settes ut fra hva det årlig kostet å bo i en ny husbankfinansiert bolig (Kiøsterud 2005). Kiøsterud mener at som et ledd i budsjettstyringen ble ikke taket justert i samsvar med denne boutgiftsstørrelsen. Bostøtten ble av denne grunn mindre effektiv og avgjørende bare for grupper med inntekter på nivå med minstepensjon (ibid.)

Den nederste stiplede vannrette linjen viser boutgiftstaket for en 4-personers husholdning som bor i en av de tre nevnte byene (Region 2). I figuren er det differansen mellom boutgiftstaket og den boutgiften som husholdet antas å skulle dekke selv (rimelige boutgift) som gir grunnlag for beregning av bostøtte.

Etter regelverket gis 70 prosent av differansen som bostøtte, men når denne differansen er mindre enn 2000 kroner gis det ikke bostøtte. I praksis vil derfor det maksimale inntektsnivået for når en slutter å få bostøtte ligge litt lavere enn på det inntektsnivået der kurvene krysser hverandre. Det gis heller ikke bostøtte når rimelig boutgift overstiger boutgiftstaket. Med en inntekt på over 215 000 kroner gis det i dette eksemplet ikke bostøtte.

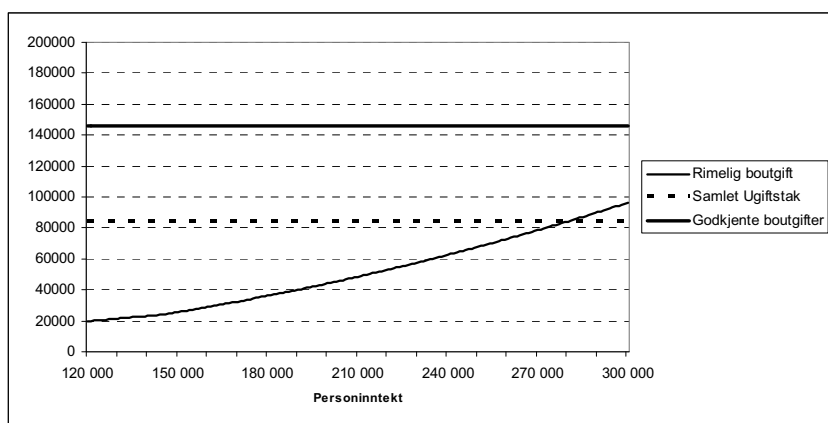
Det er flere mulige måter å endre regelverket på dersom en ønsker å skyve inntektsnivået på 215 000 kroner oppover. Når det gjelder endringer i rimelige boutgifter vil det være følgende muligheter:

- Redusere basisandelen på 16,5 prosent
- Øke innslagspunktet for når en progressiv sats skal begynne å virke
- Redusere hvor raskt den progressive andelen skal vokse

Det er selvfølgelig mulig å foreta andre endringer i systemet, som for eksempel å avslutte progresjonen på et visst inntektsnivå osv. men vi har her begrenset oss til å endre på beløp og satser innenfor det eksisterende regelverket, ikke foreta endringer i selve systemet.

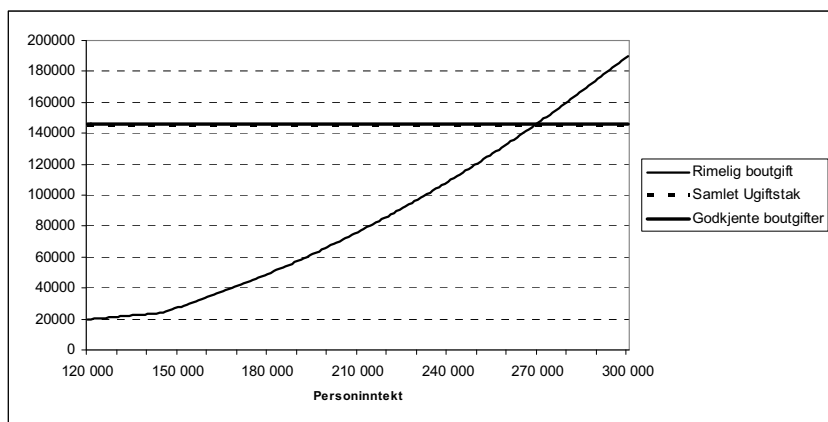
Ved å redusere koeffisienten som uttrykker endringen i den progressive satsen fra 0,3 til 0,1 prosentpoeng, vil inntektsgrensen for når denne husholdningen faller ut av bostøttesystemet øke fra 215 000 kroner til 280 000 kroner, se Figur 2.4 nedenfor. Ved en inntekt på 300 000 kroner vil nå rimelig boutgift som andel av inntekten utgjøre 32 prosent mot 63 prosent etter det opprinnelige regelverket.

Figur 2.4 *Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter for en husholdning etter inntekt med 2 voksne og 2 barn i Stavanger, Bergen eller Trondheim. Endring i progresjonssats fra 0,3 prosentpoeng til 0,1 prosentpoeng pr. 1000 kroner økning i inntekt.*



Inntektsnivået som gir bostøtte kan også økes ved å øke boutgiftstaket. Gitt det opprinnelige regelverket for beregning av rimelig boutgift vil en økning i boutgiftstaket fra 84 000 kroner opp til nivået for de godkjente boutgiftene på 128 000 kroner øke inntektsnivået der en kan få utbetalt bostøtte fra 215 000 kroner til 270 000 kroner, se Figur 2.5.

Figur 2.5 *Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter etter inntekt for en husholdning med 2 voksne og 2 barn i Stavanger, Bergen eller Trondheim. Endring i boutgiftstaket fra 84 000 opp mot nivået for godkjente boutgifter.*



Det er selvfølgelig også mulig å endre regelverket både ved å endre progresjonssatsen på 0,3 prosentpoeng og å øke boutgiftstaket. Alle endringene øker inntektsnivået hvor det er mulig å få bostøtte og bidrar til et større samspill mellom virkemidlene. Samtidig vil endringene føre til budsjettmessige konsekvenser, ikke bare for de som skal etablere seg i en eid bolig, men også for husholdninger som allerede er etablert i en eid eller leid bolig og som etter regelverksendringene vil bli kvalifisert for bostøtte.

Selv om bostøtteregelverket endres slik vi har vist ovenfor, er det ikke sikkert at den høyeste inntekten som gir bostøtte, er tilstrekkelig stor for innvilgelse av etableringslån. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

Det ligger utenfor vår oppgave å konsekvensberegne alle de budsjettmessige konsekvenser av endringsforslagene. I kapittel 4 vil vi se på konsekvenser av noen slike endringer i regelverket for de mest aktuelle husholdningstypene.

3 ”Hull” mellom de boligsosiale virkemidlene

3.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi foreta simuleringer av modellen som er presentert i kapittel 2 med utgangspunkt i gjeldende regelverk for bostøtte. Vi vil variere andelen av kjøpesummen som dekkes av boligtilskudd fra mellom 0 og 40 prosent, nærmere bestemt velger vi intet boligtilskudd, 20 prosent boligtilskudd og 40 prosent boligtilskudd. Vi antar at ingen av husholdningene har egenkapital som kan brukes i finansieringen av boligkjøpet eller har andre lån enn startlånet.

Vi har valgt ut 5 husholdningstyper som vi vil foreta simuleringer for. Disse husholdningene kan karakteriseres slik:

- Enslig person uten barn
- Ung ufør
- Enslig forsørger (1 og 2 barn)
- Par uten barn
- Par med barn (1 og 2 barn)

For hver husholdningstype vil vi variere:

- Region og dermed boligpris og boutgiftstak
- Boligtilskuddsandel (0, 20 og 40 prosent)

Referansealternativet vil være kommuner uten forhøyet boutgiftstak, og husholdninger som ikke blir gitt boligtilskudd.

Resultatene fremstilles i figurer som viser hvordan utbetalt bostøtte og økonomisk margin varierer med (person)inntekt. Vi har valgt å bruke personinntekt i karakteriseringen av husholdningen siden det er denne som legges til grunn for bostøtteberegningen. Personinntekt er summen av all skattepliktig brutto arbeidsinntekt og alle skattbare trygde- og pensjonsytelser og er ofte et utgangspunkt for beregning av skattefrie statlige overføringer.

Når økonomisk margin skal beregnes trekker vi inn både skattepliktige og skattefrie inntekter. Som vist i kapittel 2 vil nivået på de skattefrie inntektene bestemmes av antall barn, barns alder, om de går i barnehage og hva som betales for dette.

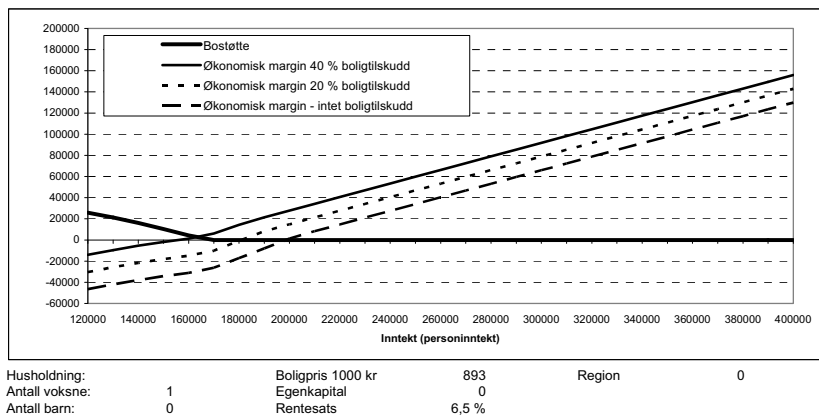
3.2 Enslig uten barn

Vi ser først på en enslig person som skal etablere seg i region 0, dvs. i en kommune uten et forhøyet boutgiftstak. Vi antar at husholdningen er kvalifisert for å søke bostøtte, dvs. at inntekten med dagens regelverk er basert på trygd. Boligen på 35 kvadratmeter¹³ har følgende priser i de 4 regionene (i 1000 kroner); 893, 1008, 1212, 1386 (region 0, 3, 2 og 1).

I prinsippet vil de godkjente boutgiftene som leges til grunn for bostøtteberegningen avta med økende boligtilskudd. Dermed skulle også kurven for beregnet bostøtte variere med tilskuddsandel. Men i alle våre eksempler innenfor dagens regelverk viser det seg at taket for godkjente boutgifter er effektivt, selv med en tilskuddsandel på 40 prosent. Dermed blir beregnet bostøtte den samme uansett tilskuddsandel. I figurene nedenfor vil vi derfor operere med kun én kurve for beregnet bostøtte.

¹³ For alders-, uføre og etterlattepensjonister med inntekt over minstepensjonen tillagt 30 prosent er det et arealkrav i bostøtteordningen på 40 kvadratmeter. Vi har likevel valgt å bruke 35 kvadratmeter i beregningene.

Figur 3.1 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 0*



I figuren viser vi hvordan den økonomiske marginen stiger med økende inntekt. Inntekten i det punktet der den økonomiske marginen går fra å være negativ til å bli positiv er den laveste inntekten som skal til for å kunne betjene et startlån. Det presenteres 3 kurver for den økonomiske marginen, en kurve der hele kjøpesummen må lånes, en kurve hvor det gis 20 prosent boligtilskudd og en kurve der det gis 40 prosent boligtilskudd.

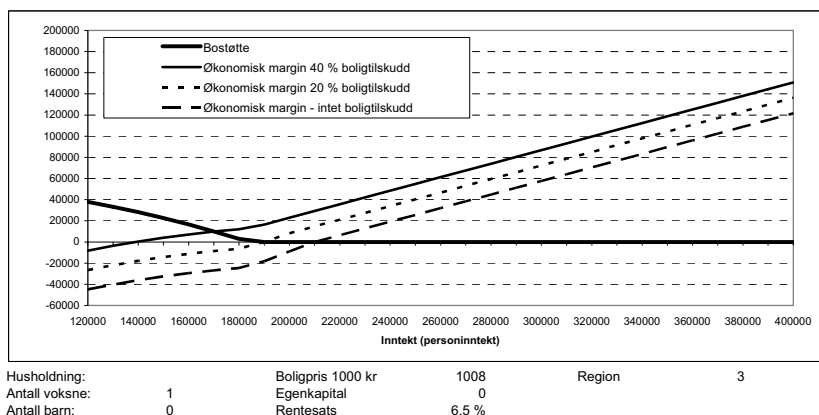
For denne husholdningstypen kan bostøtte etter regelverket gis opp til en personinntekt på 163 000 kroner, men inntekten må være rundt 200 000 før det kan innvilges startlån, i eksemplet der det ikke gis boligtilskudd.

Med et boligtilskudd på 20 prosent vil personen kunne få startlån fra en inntekt på 180 000 kroner, mens et boligtilskudd på 40 prosent vil kunne gi startlån til en person med inntekt over 156 000 kroner. I det siste tilfellet er effekten av bostøtte tatt med. Dersom saksbehandler ikke tar hensyn til muligheten for bostøtte, ville det bli gitt avslag på startlån (med boligtilskudd på 40 prosent) for inntekter under 164 000, men det innvilges startlån på inntekter over dette beløpet. Når bostøtten tas i betraktning vil personer med inntekter i intervallet 156-163 000 kroner kunne få innvilget startlån under forutsetning av et boligtilskudd på 40 prosent.

Intervall for samspill mellom alle tre ordningene er i dette tilfellet lite¹⁴.

Hvis vi under de samme forutsetningene lar denne personen etablere seg i region 3 med et forhøyet boutgiftstak på 15 000 kroner, vil bostøtten bli høyere.

Figur 3.2 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 3*



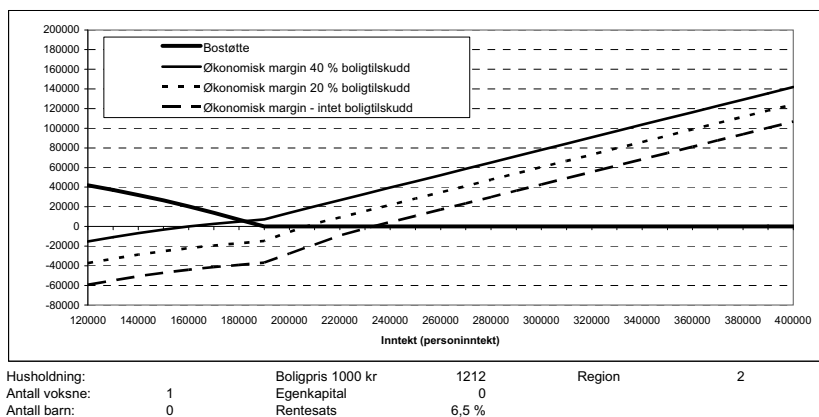
Det gis nå bostøtte opp til en inntekt på 181 000 kroner. Men samtidig vil også boligprisen være høyere. For inntekter over 181 000 kroner vil den økonomiske marginen bli positiv på høyere inntektsnivåer enn i region 0. Enkelt sagt kreves det høyere inntekter for å kunne etablere seg i region 3 enn i region 0, gitt at en velger den samme boligstørrelsen i begge regioner.

Det er kun ved et boligtilskudd på 40 prosent at det vil være et samspill mellom alle de tre ordningene. Innenfor området med samspill mellom ordningene er effekten av forhøyet boutgiftstak større enn effekten av økningen i boligprisen. Uten bostøtte ville det bli gitt avslag på startlån på inntekter under 171 000 kroner, forutsatt 40 prosent boligtilskudd. Samspillet mellom alle tre ordningene foregår i dette tilfellet i inntektsintervallet 140-170 000

¹⁴ Med et arealkrav på 40 kvadratmeter forsvinner samspillseffekten helt

kroner¹⁵. Forutsetningen er imidlertid en tilskuddsandel på 40 prosent. For de som har inntekter mellom 170 og 181 000 vil ikke bruken av bostøtte være avgjørende for innvilgelse av startlån, men muligheten for bostøtte vil selvfølgelig øke den økonomiske marginen for husholdningen. Intervallet for samspill mellom ordningene er betydelig større i region 3 enn i region 0 fordi effekten av økt boutgiftstak på beregnet bostøtte er stor.

Figur 3.3 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 2*

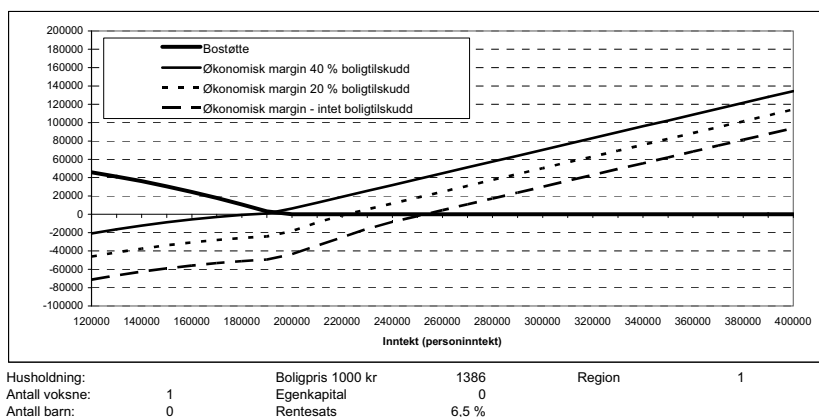


Uten bostøtte vil etablering i region 2 som følge av økt boligpris heve inntektskravet for å kunne få startlån. Boutgiftstaket i region 2 er 20 000 kroner høyere enn i region 0, men bare 5000 høyere enn i region 3. Sammenlignet med referansealternativet region 0, vil effekten av høyere boligpriser være større enn effekten av det forhøyede boutgiftstaket for de som er innenfor inntektsgrensen for å få bostøtte. Det gis bostøtte opp til en inntekt på 186 000 kroner. Intervallet for samspill mellom alle tre ordningene er mellom 160 og 183 000 kroner, forutsatt et boligtilskudd på 40 prosent.

¹⁵ Med et boligkrav på 40 kvadratmeter vil intervallet for samspill være mellom 159 og 178 000 kroner i region 3. Husholdet blir avhengig av bostøtte i et høyere inntektsintervall for å kunne betjene et startlån. I region 2 forsvinner samspillseffektene når boligkravet settes til 40 kvadratmeter.

Ved å la personen etablere seg i Oslo (region 1) øker boligprisene enda mer, men også boutgiftstaket. Bostøtte gis nå opp til inntekter på 191 000 kroner. Men selv med et boligtilskudd på 40 prosent vil det ikke være noe samspill mellom bostøtte og startlån.

Figur 3.4 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 1*



Vi vil oppsummere resultatene for denne husholdningstypen i følgende tabell.

Tabell 3.1 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig uten barn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	163	180	156	-	156 - 163
Reg. 3	182	190	140	-	140 - 170
Reg. 2	186	207	160	-	160 - 183
Reg. 1	191	222	193	-	-

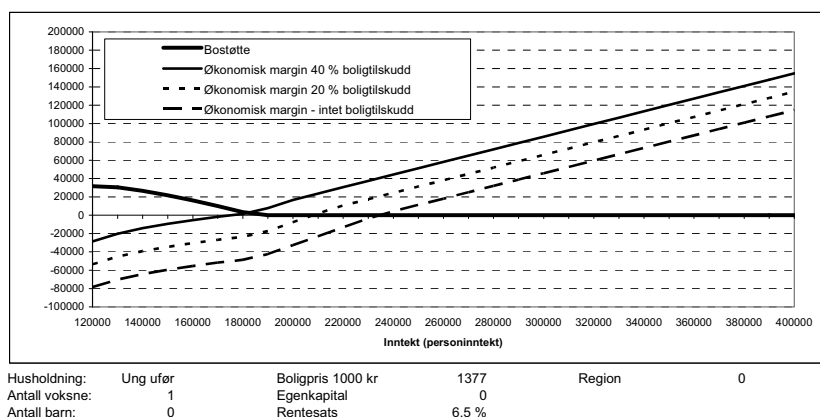
BT: Boligtilskudd

Tabellen viser at det er først når det blir gitt et tilskudd på 40 prosent av kjøpesummen at det oppnås et samspill mellom ordningene. Ved et boligtilskudd på 40 prosent kan det i region 3 gis startlån til kvalifiserte bostøttemottakere helt ned i en inntekt på 140 000 kroner. Som forklart foran går for eksempel ikke samspillsintervallet i region 3 fra 140 000 til 182 000 kroner, men bare opp til 170 000 kroner. Dette skyldes at husholdninger med inntekter over 170 000 kroner kan betjene et startlån, selv uten bostøtte. Vi har altså fokus på de inntektsintervaller der bruk av bostøtte er avgjørende for om startlånet skal innvilges. Differansen til region 0, som har lavere boligpriser, skyldes effekten av et høyere tak for godkjente boutgifter. I region 1 må en enslig person ha en inntekt på 193 000 kroner for å kunne betjene et startlån, forutsatt et boligtilskudd på 40 prosent. Med en slik inntekt vil en enslig uten barn ikke kvalifisere for bostøtte.

3.3 Enslig ung ufør

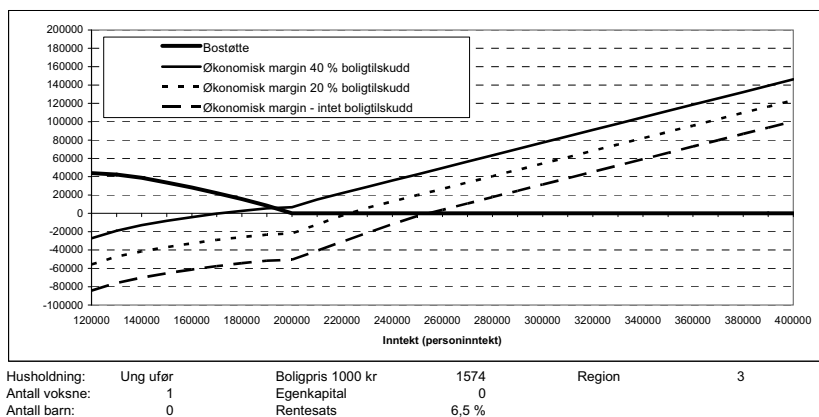
Hvis vi antar at den enslige personen er en ung ufør, vil det bli beregnet en gunstigere bostøtte ved at husholdet regnes som å bestå av 3 personer. Samtidig har vi antatt at en ung ufør må ha en bolig på 60 kvadratmeter, i stedet for 35 kvadratmeter som vi har antatt for andre enslige. For denne gruppen har vi brukt en trygdeavgift på 3 prosent. Boligen på 60 kvadratmeter har følgende priser i de 4 regionene (i 1000 kroner); 1377, 1574, 1923 og 2222.

Figur 3.5 *Bostøtte og økonomisk margin etter inntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig ung ufør i region 0*



Boligkravet øker boutgiftene for denne personen kraftig. De gunstige bostøttereglene og lavere trygdeavgift for husholdningstypen kompenserer ikke for dette. Men noe samspill kan vi observere. Et forhøyet bostøttetak i region 3 utvider samspills-effekten fordi effekten av dette er høyere enn effekten av et høyere prisnivå. Økningen i boutgiftstakene er uavhengig av husholdningstype.

Figur 3.6 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig ung ufør i region 3*



Tabellen nedenfor viser de aktuelle inntektsgrensene for unge uføre.

Tabell 3.2 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Ung ufør*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	182	208	176	-	176 – 182
Reg. 3	198	223	172	-	172 – 193
Reg. 2	203	251	213	-	-
Reg. 1	208	276	230	-	-

BT: Boligtilskudd

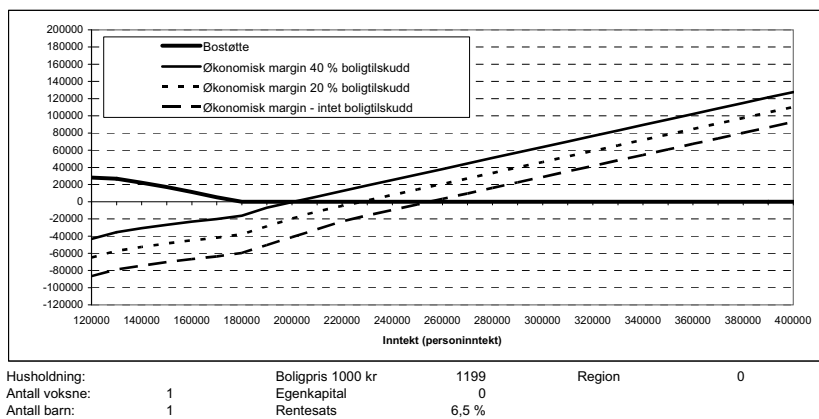
Den maksimale inntektsgrensen for bostøtte er betydelig høyere enn for andre enslige. Inntektsgrensene for å få startlån, selv med 40 prosent tilskudd, ligger over inntektsgrensen for bostøtte i region 1 og 2. Dette skyldes at det er valgt en relativt stor bolig på 60 kvadratmeter for dette husholdet.

3.4 Enslig forsørger

3.4.1 Enslig forsørger med ett skolebarn

Vi starter beregningen for enslige forsørgere med å anta at forsørgeren har ett skolebarn. Senere skal vi foreta den samme beregningen når barnet går i barnehage. Som i kapitlet foran starter vi med en beregning for region 0. Boligen på 50 kvadratmeter har følgende priser i de 4 regionene (i 1000 kroner); 1199, 1363, 1654 og 1903.

Figur 3.7 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0*



En enslig forsørger med ett barn får bostøtte opp til en inntekt på 174 000 kroner i region 0. Selv med et boligtilskudd på 40 prosent kreves det en inntekt på 201 000 kroner for å kunne betjene et startlån. Som tabellen nedenfor viser blir situasjonen noenlunde den samme i andre regioner med forhøyet bostøttetak.

Inntektsgrensen for bostøtte øker, men effekten av høyere boligpriser er større.

Tabell 3.3 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med ett skolebarn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	174	228	201	-	-
Reg. 3	192	243	212	-	-
Reg. 2	197	269	232	-	-
Reg. 1	202	292	249	-	-

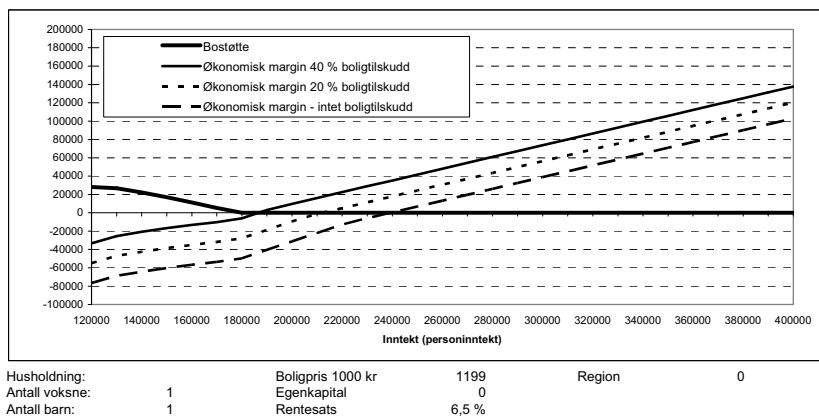
BT: Boligtilskudd

I Oslo (region 1) gis det bostøtte til enslige forsørgerere med ett barn opp til inntekter på 202 000, mens med 40 prosent boligtilskudd må husholdet ha en inntekt på 249 000 kroner for å kunne betjene et startlån. For denne husholdningstypen vil ikke bostøtte med dagens regelverk være til hjelp i en etableringssituasjon.

3.4.2 En enslig forsørger med ett barnehagebarn

Boforholdene er de samme som for husholdningstypen ovenfor. Ved å ha barnet i barnehage, øker livsoppholdsutgiftene fordi en må betale for oppholdet i barnehagen. Samtidig er SIFOs satser for barn i denne alderen lavere. Nettoeffekten under våre forutsetninger er en økning i livsoppholdsutgiftene med ca. 6000 kroner. På inntektssiden gis det nå stønad til barnetilsyn. Denne effekten er større enn økningen i kravet til livsoppholdsutgifter og minsker den personinntekten som er nødvendig for å kunne betjene et startlån, se figuren nedenfor. Bidrag og barnetrygd er det samme enten barnet går i barnehage eller skole. Ingen av disse skattefrie inntektskategoriene påvirker bostøtteberegningen, derfor blir bostøtten den samme som i eksemplet ovenfor med ett skolebarn.

Figur 3.8 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett barnebarn i region 0*



Figuren viser at det kan gis startlån til husholdninger med en personinntekt på 187 000 kroner eller mer, forutsatt et boligtilskudd på 40 prosent. Men fortsatt ligger denne inntektsgrensen over inntektsgrensen for bostøtte som er på 174 000 kroner i region 0. Tabellen nedenfor oppsummerer effektene i alle fire regioner.

Tabell 3.4 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med ett barnebarn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	174	212	187	-	-
Reg. 3	192	227	197	-	-
Reg. 2	197	254	216	-	-
Reg. 1	202	276	233	-	-

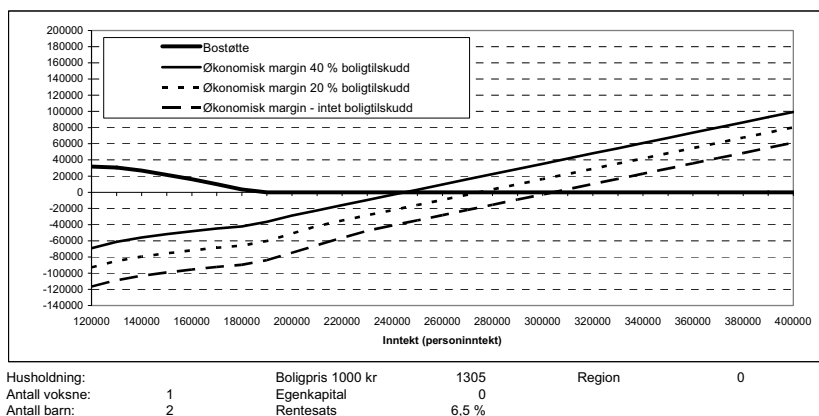
BT: Boligtilskudd

I region 3 er forskjellen mellom høyeste inntekt for bostøtte og laveste inntekt for å få startlån med tilskudd på 40 prosent nede i 5000 kroner, men heller ikke for denne husholdningstypen har bostøtten noen etableringseffekt.

3.4.3 Enslig forsørger med to skolebarn

Boligens størrelse og dermed pris antas å være større når det er ett barn mer i husholdningen. Den antas å være på 63 kvadratmeter og har følgende priser i de 4 regionene (i 1000 kroner); 1305, 1503, 2000 og 2314. Med ett barn mer øker livsoppholdsutgiftene. På inntektssiden gis det mer barnetrygd og et større barnebidrag. Bostøtten beregnes med utgangspunkt i at husholdningen består av 3 personer.

Figur 3.9 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med to skolebarn i region 0.*



I region 0 gis det bostøtte opp til en inntekt på 182 000 kroner, mens den laveste inntekten for å få startlån med 40 prosent tilskudd er på 245 000 kroner i denne regionen. Dagens regelverk er dermed langt unna et samspill mellom ordningene for denne husholdningstypen. Tabellen nedenfor oppsummerer de relevante inntektsgrensene i fire regioner.

Tabell 3.5 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med to skolebarn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	182	275	245	-	-
Reg. 3	198	293	259	-	-
Reg. 2	203	338	293	-	-
Reg. 1	208	367	314	-	-

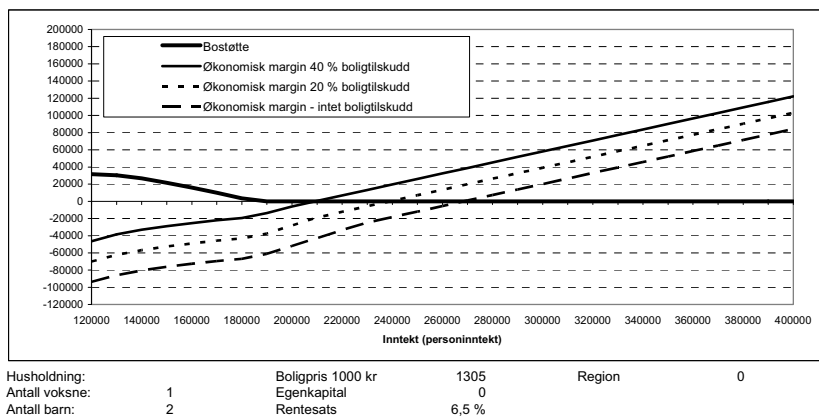
BT: Boligtilskudd

For denne husholdningstypen er effekten av prisøkningen ved å skifte til region 3 mindre enn effekten av å få bostøtte opp til en noe høyere inntekt. Det er først når en skal etablere seg i region 2 og 1 at priseffektene blir svært store. Med 20 prosent boligtilskudd må husholdningen ha en personinntekt på hele 367 000 kroner i Oslo for å kunne betjene et startlån.

3.4.4 Enslig forsørger med to barnehagebarn

Boligens størrelse og dermed pris er den samme som for en enslig forsørger med to skolebarn. Ved å ha barna i barnehage, øker livsoppholdsutgiftene fordi en må betale for oppholdet i barnehagen. Samtidig er SIFOs satser for barn i denne alderen lavere. Nettoeffekten under våre forutsetninger er en økning i livsoppholdsutgiftene med ca. 4000 kroner. Det er antatt søskenmoderasjon på oppholdsavgiften i barnehage. På inntektssiden gis det nå stønad til barnetilsyn for to barn. Denne effekten er større enn økningen i kravet til høyere livsoppholdsutgifter og minsker den personinntekten som er nødvendig for å kunne betjene ett startlån, se figuren nedenfor. Bidrag og barnetrygd er det samme enten barna går i barnehage eller skole. Ingen av disse inntektskategoriene påvirker bostøtteberegningen, derfor blir bostøtten den samme som i eksemplet ovenfor med to skolebarn.

Figur 3.10 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med to barnebagebarn i region 0.*



Figuren viser at det kan gis startlån når personinntekten er på 210 000 kroner eller mer, forutsatt et boligtilskudd på 40 prosent. Sammenlignet med to skolebarn ligger inntektsgrensen for å få startlån 35 000 kroner lavere. Men fortsatt ligger inntektsgrensen betydelig over inntektsgrensen for bostøtte som er på 182 000 kroner i region 0. Tabellen nedenfor oppsummerer effektene i alle fire regioner.

Tabell 3.6 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig forsørger med to barnebagebarn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	182	239	210	-	-
Reg. 3	198	257	223	-	-
Reg. 2	203	302	257	-	-
Reg. 1	208	331	278	-	-

BT: Boligtilskudd

For denne husholdningstypen er effekten av prisøkningen ved å skifte til region 3 mindre enn effekten av en kan få bostøtte opp til en noe høyere inntekt. Det er når en skal etablere seg i region 2 og 1 at priseffektene blir svært store. Med 20 prosent boligtilskudd må husholdningen ha en personinntekt på 331 000 kroner i Oslo for å kunne betjene et startlån. Dette er imidlertid 36 000 kroner lavere enn om barna var skolebarn. Når det skal gis startlån til enslige forsørgere med barn må kommunenes saksbehandlere være klar over at en viktig inntektskilde blir borte når barnet begynner på skolen. I våre resonnement har vi forutsatt at det ikke er utgifter knyttet til pass av skolebarn. I mange tilfeller vil det være aktuelt å benytte en skolefritidsordning. Vi har ikke tatt med et slikt alternativ i vår modell.

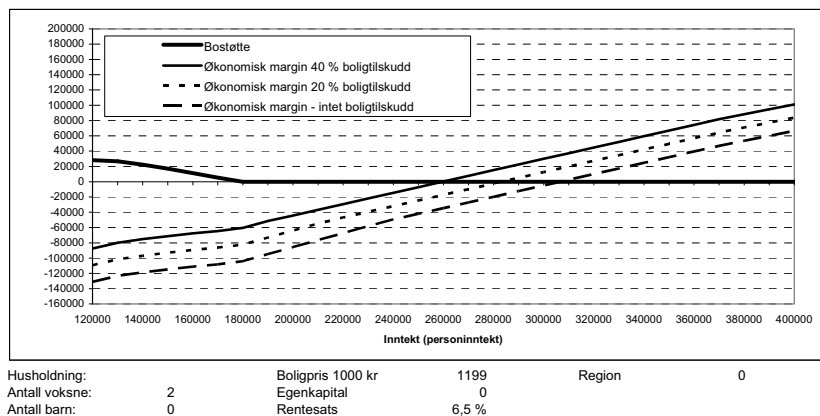
Situasjonen for enslige forsørgere med to barn er vanskeligere enn med ett barn med tanke på etablering i eiermarkedet. Dette skyldes dels at ett ekstra barn medfører større finansieringsbyrde på grunn av krav til større bolig og at livsoppholdutgiftene øker. Effekten av økte skattefrie overføringer er mindre enn effekten av økt boligpris og økte livsoppholdsutgifter.

3.5 Par uten barn

Par uten barn er ikke en sentral målgruppe for bostøtteordningen. Vi vil likevel vise noen resultater basert på en simulering med vår modell. Boligen antas å være like stor som for en enslig med ett barn, dvs. 50 kvadratmeter. Prisalternativene blir derfor de samme som for denne husholdningsgruppen, dvs. følgende priser i de 4 regionene (i 1000 kroner); 1199, 1363, 1654 og 1903.

Figuren nedenfor viser resultatet for region 0.

Figur 3.11 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Par uten barn i region 0*



Hvis denne husholdningen har en type inntekt som kvalifiserer for bostøtte, vil det bli gitt bostøtte opp til et inntektsnivå på 174 000 kroner. Inntektsgrensen for bostøtte blir den samme som for andre 2-personhusholdninger fordi disse har samme boligalternativ, se beregningene for enslige forsørgere med ett barn.

Tabell 3.7 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Par uten barn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	174	284	260	-	-
Reg. 3	192	296	270	-	-
Reg. 2	197	319	287	-	-
Reg. 1	202	339	302	-	-

BT: Boligtilskudd

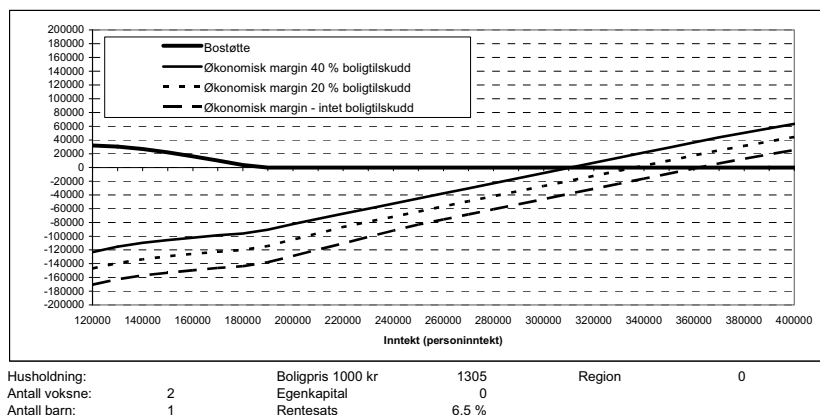
Tabellen viser at det er svært stor avstand mellom høyeste inntekt for bostøtte og laveste inntekt for innvilgelse av startlån. Vi kan kort konstatere at de inntektsnivåer som kvalifiserer til bostøtte er inkompatible med betjening av startlån. Det er et sprik på mellom 78 000 og 100 000 kroner på det høyeste inntektsnivå som kvalifiserer til bostøtte og det minste inntektsnivået som gir startlån ved en tilskuddsandel på 40 prosent.

3.6 Par med barn

3.6.1 Par med ett barn

Barnefamilier er en uttrykt målgruppe for bostøtteordningen, men som beregningene vil vise er den maksimale inntektsgrensen for bostøtte forholdsvis lav. Vi starter beregningen for et par med ett skolebarn. Boligen er tilpasset 3 personer og er dermed etter våre forutsetninger like stor og har samme priser som den boligen en enslig forsørger med to barn er antatt å skulle ha. Den er på 63 kvadratmeter og har følgende priser i de 4 regionene (i 1000 kroner); 1305, 1503, 2000 og 2314.

Tabell 3.8 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån. 1000 kroner. Par med ett skolebarn i region 0.*



Bostøtte gis opp til en inntekt på 182 000 kroner i region 0, mens den laveste inntekten for startlån i samme region er på 311 000 kroner, forutsatt et boligtilskudd på 40 prosent. Tabellen nedenfor viser relevante inntektsgrenser for denne husholdningen, både når barna går i skole og er i barnehage.

Tabell 3.9 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Par med ett barn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Skolebarn					
Reg. 0	182	337	311	-	-
Reg. 3	198	353	322	-	-
Reg. 2	203	394	352	-	-
Reg. 1	208	423	371	-	-
Barnehagebarn					
Reg. 0	182	335	310	-	-
Reg. 3	198	351	322	-	-
Reg. 2	203	393	351	-	-
Reg. 1	208	421	369	-	-

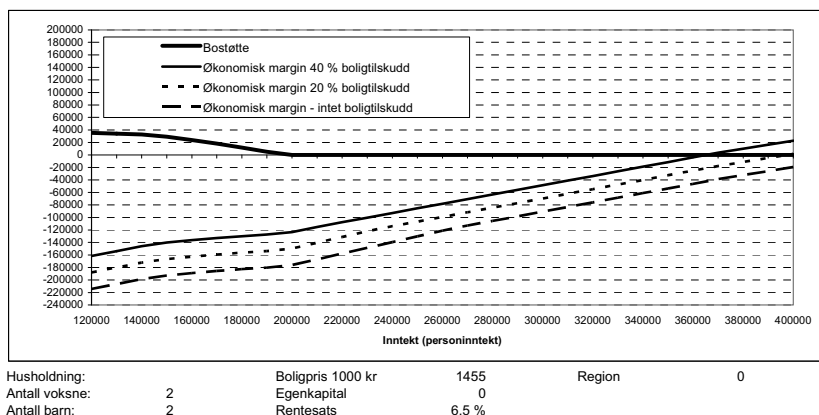
BT: Boligtilskudd

I alle regioner det svært stor avstand mellom høyeste inntekt for bostøtte og laveste inntekt for innvilgelse av startlån. Situasjonen blir så å si uforandret ved å gå fra skolebarn til barnehagebarn. Dette skyldes at reduksjonen i kravet til livsoppholdsutgifter ved å gå fra skolebarn til barnehagebarn omtrent tilsvarer fordelene av skattefradraget for dokumenterte utgifter til pass av barn. Det skal svært store endringer i regelverket til før bostøtten er aktuell for barnefamilier med to voksne og ett barn.

3.6.2 Par med to barn

For oversiktens skyld lager vi også en oversikt over de økonomiske betingelsene for par med to barn. Boligen er nå tilpasset 4 personer og er antatt å være på 73 kvadratmeter og har følgende priser i de 4 regionene (i 1000 kroner); 1455, 1684, 2242 og 2607.

Tabell 3.10 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån. 1000 kroner. Par med to skolebarn i region 0.*



Bostøtte gis opp til en inntekt på 194 000 kroner i region 0, mens den laveste inntekten for startlån i samme region er på 366 000 kroner, forutsatt et boligtilskudd på 40 prosent. Tabellen nedenfor viser relevante inntektsgrenser for denne husholdningen, både når barna går i skole og er i barnehage.

Tabell 3.11 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Par med to barn.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte	Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
		BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Skolebarn					
Reg. 0	194	398	366	-	-
Reg. 3	210	419	380	-	-
Reg. 2	215	480	418	-	-
Reg. 1	220	521	448	-	-
Barnehagebarn					
Reg. 0	194	391	360	-	-
Reg. 3	210	412	374	-	-
Reg. 2	215	472	412	-	-
Reg. 1	220	513	440	-	-

BT: Boligtilskudd

Også for denne husholdningskategorien er det stor avstand mellom høyeste inntekt for bostøtte og laveste inntekt for innvilgelse av startlån. Et ekstra barn krever økte livsoppholdsutgifter, større og dyrere bolig og dermed økt inntekt for å kunne betjene det lånet som må opptas.

Situasjonen bedrer seg ubetydelig fra å ha skolebarn til å ha barnehagebarn. Dette skyldes at satsen for opphold i barnehage er mindre for barn nummer to enn for det første barnet (søskenmoderasjon). Livsoppholdsutgiftene øker med ca. 5000 kroner fra å ha skolebarn til å ha barnehagebarn. Ved å ha barn i barnehage er effekten av å kunne trekke fra dokumenterte utgifter til barnepass på 8000 kroner netto. Dermed synker inntektsgrensen for å kunne betjene et startlån. Som for par med ett barn skal det svært store endringer i bostøttens regelverk til før barnefamilier med to voksne og to barn kan oppnå bostøtte og samtidig kunne betjene et startlån.

3.7 Konklusjon

Beregningene viser at det er små samspillseffekter mellom bostøtte og startlån, selv med en boligtilskuddsandel på 40 prosent. Mangel på samspill er tydeligst for barnefamilier med 2 voksne, og for par uten barn.

Vi finner kun samspillseffekter blant unge enslige personer og unge uføre. Unge enslige er en gruppe som i dag gis bostøtte bare når inntekten består av en form for trygd eller stønad.

Unge uføre er antatt å bo i en relativt stor bolig på 60 kvadratmeter og står derfor ovenfor relativt høye boligpriser når de skal etablere seg. De blir begunstiget i bostøtteberegningen ved at bostøtten beregnes som om husholdningen består av 3 personer i stedet for 1 person.

For enslige forsørgere gir barn i barnehage muligheter for stønad til barnetilsyn. Sammenlignet med å ha skolebarn uten dokumenterte utgifter til barnepass vil enslige forsørgere med barnehagebarn med samme personinntekt ha større muligheter til å betjene et startlån.

Når det skal gis startlån til enslige forsørgere med barn bør kommunenes saksbehandlere være klar over at en viktig inntektskilde blir borte når barnet begynner på skolen.

Situasjonen for enslige forsørgere med to barn er vanskeligere enn med ett barn med tanke på etablering i eiermarkedet. Dette skyldes dels at ett ekstra barn medfører større finansieringsbyrde på grunn av krav til større bolig og at livsoppholdsutgiftene øker. Effekten av økte skattefrie overføringer ved to sammenlignet med ett barn er mindre enn effekten av økte boligpriser og økte livsoppholdsutgifter.

Siden boutgiftstakene i region 1-3 forhøyes med det samme beløpet for alle husholdningstyper, dvs. uavhengig av antall personer i husholdningen, vil samspillseffekten som følge av økt bostøtte i disse regionene være størst for de husholdningene som velger de minste og rimeligste boligene.

Et viktig spørsmål er om konklusjonene vi har kommet fram til er robuste, det vil om de er lite følsomme for endringer i sentrale forutsetninger i modellen og verdiene på de variablene som er lagt

inn i modellen, som for eksempel boligpriser. Dersom resultatene vi har kommet fram til ville blitt veldig annerledes dersom vi hadde lagt inn andre boligpriser, er dette et problem fordi tallene for boligpriser alltid er beheftet med usikkerhet. På den måten ville usikkerheten i boligpriser bli transportert over til selve konklusjonene.

Endringer i boligpriser slår ut på samme måte som endringer i boligtilskuddet sett i forhold til etableringsmulighetene til vanskeligstilte husholdninger. Variasjoner i boligtilskuddsandeler kan derfor samtidig ses på som variasjoner i boligpriser. Usikkerheten i boligpriser og effekten av dette kan dermed avleses gjennom konsekvenser av variasjoner i boligtilskuddsandeler.

Siden konklusjonene for mange husholdningstyper er gyldige selv med 40 prosent av kjøpesummen i boligtilskudd, er sikkerhetsmarginene ganske store. For eksempel har vi estimert en nøktern tomannsbolig utenfor pressområdene til å koste 1,3 millioner kroner i gjennomsnitt, og at det ikke er samvirke mellom bostøtte og startlån med 40 prosent boligtilskudd. Uten boligtilskudd ville konklusjonene våre gjelde i tilfeller hvor vi har overvurdert prisnivået med 520 000 kroner, og tilsvarende vil konklusjonene være relevante i tilfeller hvor det brukes 20 prosent boligtilskudd, kan boligprisene fortsatt overvurderes med 260 000 kroner. Dermed vil konklusjonene være gyldig i et vidt spekter av lokale boligmarkeder og ulike konjunktursituasjoner.

4 Konsekvenser av endringer i regelverk

4.1 Innledning

Vi så i forrige kapittel at det i liten grad er samvirke mellom boligtilskudd, bostøtte og startlån. Vi skal i dette kapittelet se nærmere på mulige endringer i ordningene som kan bidra til å skape bedre samspillet mellom de tre ordningene. For at endringer i regler eller retningslinjer skal skape bedre samspill, så må konsekvensen være en av følgende, gitt at inntekt og boligpriser holdes konstant.

- boligtilskuddet økes
- inntektskravet til startlån reduseres
- inntektsbarrieren for bostøtte økes

I kapittel 3 varierte vi boligtilskuddet mellom 0 og 40 prosent av kjøpesummen i alle alternativene vi betraktet. Mulige endringer må derfor knytte seg til betingelser for startlånet og regelverket for bostøtten. Vi skal se på regelendringer som enten medfører at inntektskravet til startlån reduseres eller at inntektsgrensen for bostøtten økes.¹⁶ For at inntektskravet til startlån skal reduseres uten at satsene for livsopphold eller boligpriser endres, må enten kalkulasjonsrenten settes ned eller avdragene bli mindre.

¹⁶ Når vi ser på endringer i boligpolitiske parametere antar vi boligprisene vil være uendret, dvs. at etterspørselseffekten fra gruppen som både kvalifiserer for startlån og bostøtte, vil være marginal i forhold samlet etterspørsel, og at effekten på boligprisene vil være neglisjerbar. Rimeligheten av denne antagelsen bekreftes i Nordvik og Medby (2007).

Endringer i bostøtteordningen kan gjøres på flere måter. Vi ser for oss følgende alternative endringer:

- Øke boutgiftstakene
- Minske rimelig boutgift gjennom å
 - øke innslagspunktet for progresjon i rimelig boutgift
 - redusere progresjonssatsen

Vi begynner imidlertid dette kapittelet med å se på effekten av å redusere kalkulasjonsrenten med ett prosentpoeng, fra 6,5 til 5,5 prosent. Deretter ser vi på endringer i retningslinjene for startlån og til slutt endringer i bostøttens regelverk. Endringer i bostøtten vil kombineres med en forlenget nedbetalingstid til 30 år.

4.2 Nedgang i kalkulasjonsrenten

Å redusere kalkulasjonsrenten vil i prinsippet ha samme effekt som å innføre et rentesubsidiert startlån. Problemet med å redusere kalkulasjonsrenten¹⁷ er at husholdningene blir mer sårbare for renteøkninger og at husholdningenes risiko for mislighold øker¹⁸. Det viktige er at en må veie den økte sannsynligheten for mislighold som en redusert kalkulasjonsrente gir, opp mot nytten av at flere vanskeligstilte husholdninger får tilgang på startlån. Vi

¹⁷ Husbanken bruker i dag en relativt lav kalkulasjonsrente på startlånet sammenlignet med private banker som bruker en kalkulasjonsrente opp til 3 prosentpoeng over dagen nominelle rentenivå, jevnfør Kredittilsynets rapport ”Tilstanden i finansmarkedet 2007”.

¹⁸ Kalkulasjonsrenta er ikke bare en forsikring mot at husholdningene kan tåle renteøkninger. Den er til en viss grad også en forsikring mot inntektsbortfall. Det siste henger sammen med at Norges Bank styrer renta etter et inflasjonsmål på 2,5 prosent. Inflasjonspresset er høyt i høykonjunktur og lavt i lavkonjunktur. En økt rente vil redusere inflasjonspresset og derfor tenderer rentenivået å være lavt i lavkonjunktur og høyt i høykonjunktur. Tilsvarende er sannsynligheten høyere for arbeidsledighet i lavkonjunktur enn i høykonjunktur. Derfor vil arbeidsledigheten og rentenivået å være negativ korrelerte, dvs. at når renta er lav så er arbeidsledigheten høy og omvendt. I en lavkonjunktur er nominell rente lav og derfor vil husholdningen tåle en reduksjon i inntekten uten at lånet misligholdes. Kalkulasjonsrenten har dermed en dual funksjon ved at den reduserer sannsynligheten for mislighold både ved renteøkninger og inntektsbortfall.

skal derfor se nærmere på hvor stor etableringseffekten av en reduksjon i kalkulasjonsrenta på ett prosentpoeng er.

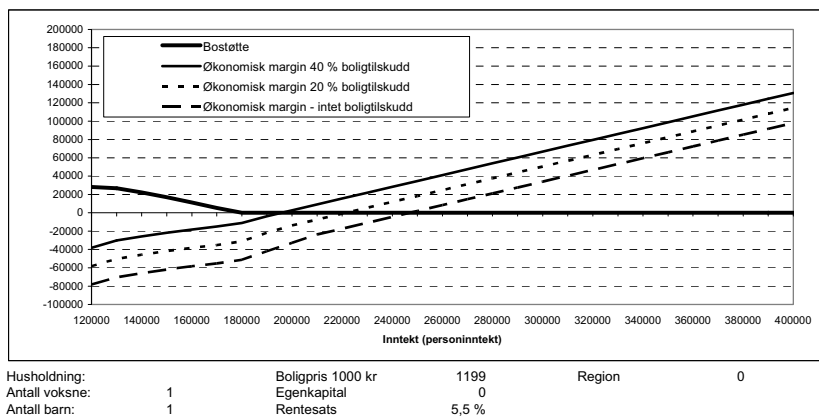
For å få fram effekten av en renteendring skal vi nøye oss med å se på ett scenario der vi tar utgangspunkt i en situasjon hvor det opprinnelig ikke er samvirke, men hvor spriket i inntektsgrensene mellom bostøtte- og startlåneordningen er relativt lite. Vi har valgt å bruke enslige forsørgere med ett barn i region 0 som eksempel.

En må imidlertid være forsiktig med å generalisere ut i fra én region, men det vil være høyst sannsynlig at dersom en regelendring ikke har positiv effekt i et område med lite press i boligmarkedet, så vil dette også gjelde for pressområder. Det er imidlertid vanskeligere å gå motsatt vei. Hvis en regelendring gir grunnlag for samvirke mellom startlån i region 0, er det ikke gitt at dette uten videre vil gjelde for de øvrige regioner.

Vi illustrerer nedenfor effekten av en rentereduksjon for etableringsmulighetene til enslige forsørgere med ett skolebarn i region 0.

Figur 3.7 i kapittel 3.4 viste at uten boligtilskudd er det et inntektskrav på 255 000 kroner for å få startlån, mens inntektsbarrieren for bostøtte er på 174 000 kroner, altså et sprik på over 80 000 kroner mellom ordningene. Selv et boligtilskudd på 40 prosent er utilstrekkelig for å skape samspill. Spriket vil da være på 27 000 kroner. La oss se på effekten av en reduksjon i kalkulasjonsrenta på ett prosentpoeng. Effekten av rentereduksjonen er vist i figuren nedenfor.

Figur 4.1 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Kalkulasjonsrente 5,5 prosent.*



Figuren viser at etableringseffekten er begrenset ved at inntektskravet til startlån reduseres med 8000 kroner, til 247 000 kroner uten boligtilskudd. Dersom det gis 40 prosent boligtilskudd blir effekten av en rentereduksjon på inntekten for å få startlån, 5000 kroner, dvs. en inntekt på 196 000 kroner. Med tanke på at kalkulasjonsrenta i utgangspunktet er lav, vil en ytterligere reduksjon antageligvis medføre en betydelig økt risikoeksponering for Husbanken og kommunene.

4.3 Endret avdragsprofil i startlåneordningen

En annen måte å redusere inntektskravet i startlåneordningen på er å redusere utgiftene til avdrag. Dette kan gjøres ved å øke tilbakebetalingstiden. Referansegruppen for prosjektet ønsket at det ble brukt en løpetid på lånet på 20 år i beregningene i kapittel 3, men i søknadsskjemaet "STARTSYS" (elektronisk søknad om startlån) er den maksimale nedbetalingstiden 30 år¹⁹.

Vatne (2006) sier at husholdninger med negativ margin etter avdrag har flere muligheter til å unngå å misligholde

¹⁹ I følge Kredittilsynets rapport "Tilstanden i finansmarkedet 2007" så er gjennomsnittlig løpetid på boliglån 23 år.

låneforpliktelsene. De kan avtale perioder med avdragsfrihet eller lengre nedbetalingstid, redusere sitt forbruk under alminnelig nivå, eller bruke av finansformuen. Negativ margin etter avdrag innebærer derfor ikke nødvendigvis noen fare for mislighold av gjeld. Et viktig spørsmål er da om husholdninger som har positiv margin etter renter, men negativ margin etter rente og avdrag, skal diskvalifiseres for startlån?

Spørsmålet om valg av løpetid kan ses fra flere perspektiver. Fra et risikoperspektiv er det klart at ved å øke løpetidens lengde tas det større risiko ved at husholdningen i mindre grad kan bruke dette virkemiddelet hvis husholdningen får en reduksjon i fremtidig inntekt. Oppbygging av egenkapital i boligen blir også mindre ved å øke løpetiden. En kortere løpetid har funksjon som en buffer mot inntektsbortfall. Husbanken må igjen avveie mindre risiko for mislighold, som en kortere løpetid innebærer, opp mot nyttegevinsten av at en større andel av de vanskeligstilte kan nytte seg av startlånet.

Det er også viktig å se på tilbakebetalingstid i et spareperspektiv. Et boliglån misligholdes i prinsippet ikke så lenge rentene betales og boligens verdi ikke depresieres. Når vi ser bort fra risiko-aspektet er spørsmålet om avdragsprofil egentlig et spørsmål om spareplan, siden husholdningene gjennom avdragsbetalingene bygger opp positiv egenkapital. Dersom husholdningen ikke klarer å overholde avdragsbetalingene, eller spareplanen, kan dette like mye være et uttrykk for at en har valgt en for stram spareplan, som at lånet misligholdes.

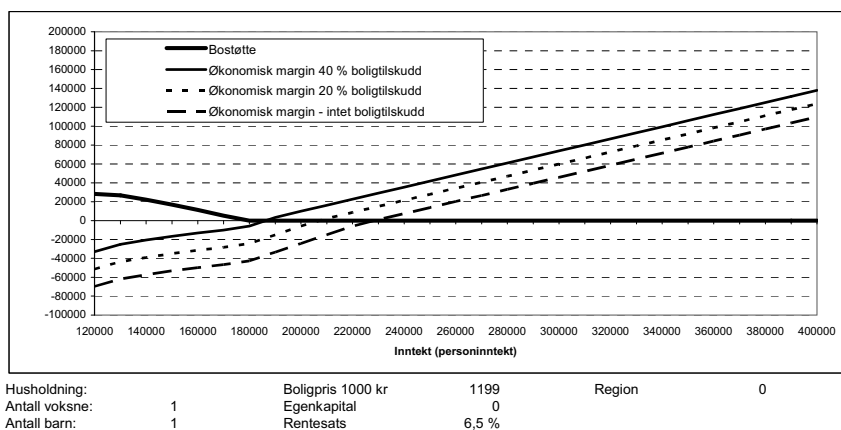
Det er også slik at når realrenta og inflasjonen er positiv så vil husholdningene spare gjennom rentebetalingene²⁰.

Hvis Husbanken øker løpetiden på startlånet vil dette øke risikoen for kommunene og øke Husbankens portefølje av startlån. Hvorvidt dette er ønskelig må veies opp mot hvor stor etablerings-effekt en økning av løpetiden har. La oss se nærmere på hvor stor etableringseffekten av en endring i løpetiden er.

²⁰ Hvis en husholdning for eksempel låner 1000 000 kroner i startlån og betaler 5 prosent rente, vil renteutgiftene være 50 000 kroner. Hvis inflasjonen er på 2 prosent vil de reelle renteutgifter være mindre siden realverdien av lånesummen er mindre neste år. Lånets verdi reduseres med 2 prosent eller 20 000 kroner og dette kan betraktes som en sparedel av de totale renteutgiftene.

Vi ser både på unge uføre, enslige uten barn og enslige forsørgere og begynner med enslige forsørgere med ett skolebarn i region 0. Kalkulasjonsrente settes som før til 6,5 prosent. Lånets løpetid øker med 10 år, opp til 30 år, som er innenfor rammen av Husbankens retningslinjer for startlån.

Figur 4.2 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.*

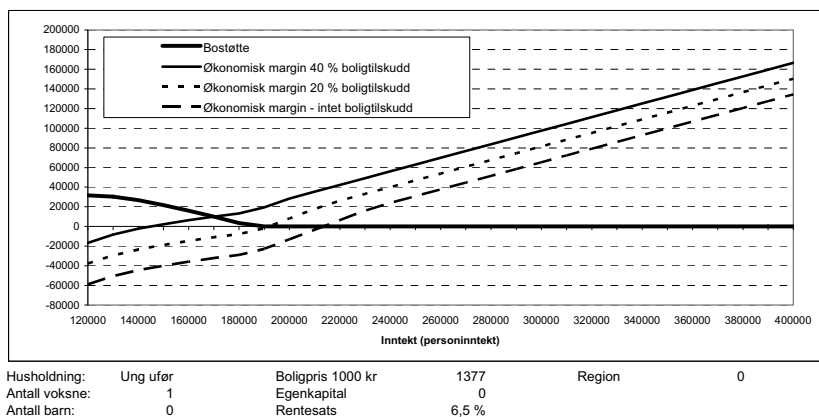


Vi ser at en økning i tilbakebetalingstiden med 10 år gjør at inntektskravet for startlån uten boligtilskudd reduseres fra 255 000 til 229 000. Mens avdraget det første året ble redusert med 17 000 kroner for dette husholdet, var inntektsreduksjonen på 26 000 kroner. Forskjellen skyldes at avdragene i sin helhet betales av inntekt etter skatt. Ved et boligtilskudd på 40 prosent vil inntektsbarrieren for bostøtten og inntektskravet for startlån omtrent sammenfalle. Det er imidlertid klart at selv om økt nedbetalingstid kan ha en betydelig etableringseffekt, vil selv et boligtilskudd opp mot 40 prosent være utilstrekkelig til å skape et reelt samspill mellom bostøtte og startlån.

Å øke tilbakebetalingstiden ytterligere har mindre og mindre effekt på reduksjonen i avdragsbetalingen det første året når annuitetsprinsippet brukes. Dessuten kan det være gunstig for låntaker å kunne forhandle med kommunen om å avstå fra avdragsbetalinger i en midlertidig økonomisk vanskelig periode.

Når 30 års avdragstid forutsettes for unge uføre i region 0, reduseres inntektskravet for å få startlån fra 176 000 kroner til 145 000 kroner. Økt nedbetalingstid gir en betydelig større samspillseffekt, forutsatt et boligtilskudd på 40 prosent. Intervallet for samspill blir fra 145 000 til 170 000 kroner.

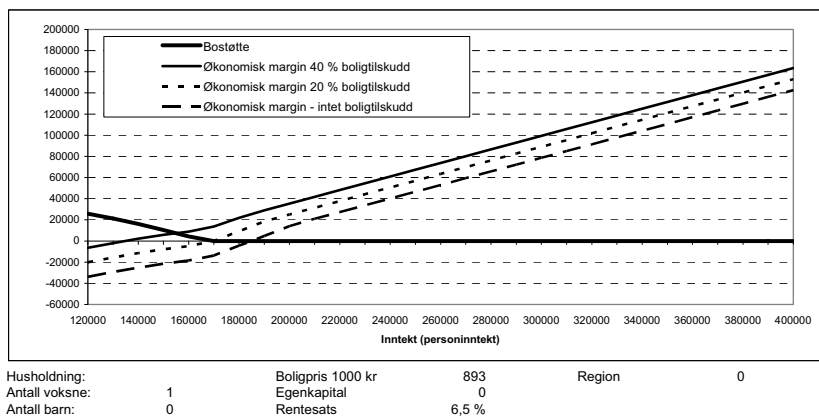
Figur 4.3 *Bostøtte og økonomisk margin etter inntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig ung ufør i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.*



I region 3 vil det også bli større samspillseffekter ved et boligtilskudd på 40 prosent og en nedbetalingstid på 30 år for denne gruppen. Intervallet for samspill er mellom 139 000 og 179 000 kroner. Også i region 2 gir 30 års nedbetalingstid samspill i intervallet 168 000 til 194 000 kroner, forutsatt 40 prosent boligtilskudd. Samspillseffekt oppnås ikke i region 1 med forlenget nedbetalingstid.

Unge enslige hadde samspillseffekter med 20 års avdragstid forutsatt 40 prosent boligtilskudd. Her vil vi se på endringer i samspillseffektene av å øke avdragstiden til 30 år for denne gruppen.

Figur 4.4 *Bostøtte og økonomisk margin etter inntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig uten barn i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.*



I region 0 er det fortsatt ingen samspillseffekt med et boligtilskudd på 20 prosent. Ved 40 prosent boligtilskudd vil samspillsintervallet være mellom 135 000 og 155 000 kroner. Med inntekt over 155 000 kan husholdningen betjene et startlån uten bostøtte. Samspillsintervallet med 20 års nedbetalingstid var som vist i Tabell 3.1 156-163 000 kroner. I tabellen nedenfor viser vi effektene av å endre nedbetalingstiden til 30 år for denne husholdningstypen også i de andre regionene.

Tabell 4.1 *Inntektsgrenser for bostøtte, innvilgelse av startlån og samspill mellom bostøtte og startlån etter region. 1000 kroner. Enslig uten barn. Nedbetalingstid på startlån: 30 år.*

Region	Høyeste inntekt for bostøtte		Laveste inntekt for innvilgelse av startlån		Inntektsintervall for samspill mellom 3 ordninger	
	BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %	BT 20 %	BT 40 %
Reg. 0	163	163	169	135	-	135 - 155
Reg. 3	181	174	160	130	160 - 177	130 - 160
Reg. 2	186	185	192	134	-	134 - 170
Reg. 1	191	191	203	142	-	142 - 179

BT: Boligtilskudd

Med 30 års nedbetalingstid og 40 prosent boligtilskudd vil det, sammenlignet med resultatene i Tabell 3.1, også være et samspill mellom bostøtte og startlån i region 1.

I region 3 ser vi at den høyeste inntekten for bostøtte har falt etter at avdragstiden ble forlenget, spesielt når det gis 40 prosent boligtilskudd. Årsaken er at de godkjente boutgiftene i dette tilfellet ligger lavere enn boutgiftstaket, slik at lavere boutgifter automatisk gir lavere bostøtte. Med 20 prosent boligtilskudd vil det nå være samspill i region 3. At det er samspill i region 3 og ikke i region 0 skyldes at effekten av det forhøyede boutgiftstaket i region 3 er større enn effekten av prisøkningen på den valgte boligen på 35 kvadratmeter ved å gå fra region 0 til region 3.

Vi kan konkludere dette avsnittet med at økt nedbetalingstid i seg selv er utilstrekkelig for skape samvirke eller samspill mellom startlån og bostøtte for enslige forsørgere med ett eller flere barn, selv med høye boligtilskudd.

Når unge uføre får økt nedbetalingstid gir dette en samspillseffekt i region 0 og i region 2 og 3. Også økt nedbetalingstid for unge enslige gir flere samspillseffekter enn det 20 års avdragstid gir.

For enslige forsørgere er implikasjonen at det er nødvendig å øke inntektsbarrieren for bostøtten for å skape et reelt samvirke, med mindre en skal bruke boligtilskudd på mer enn 40 prosent. Vi skal derfor i neste avsnitt se nærmere på hvordan bostøtten kan endres for å oppnå større grad av samvirke.

4.4 Endringer i bostøtteregelverket

I det følgende beholder vi fortsatt kalkulasjonsrenten på 6,5 prosent og setter tilbakebetalingstiden til 30 år, som er det maksimale innenfor Husbankens retningslinjer. Under disse forutsetningene viste vi i kapittel 4.3 at inntektskravet for startlån uten bruk av boligtilskudd var på 229 000 kroner for enslige forsørgere med ett skolebarn.

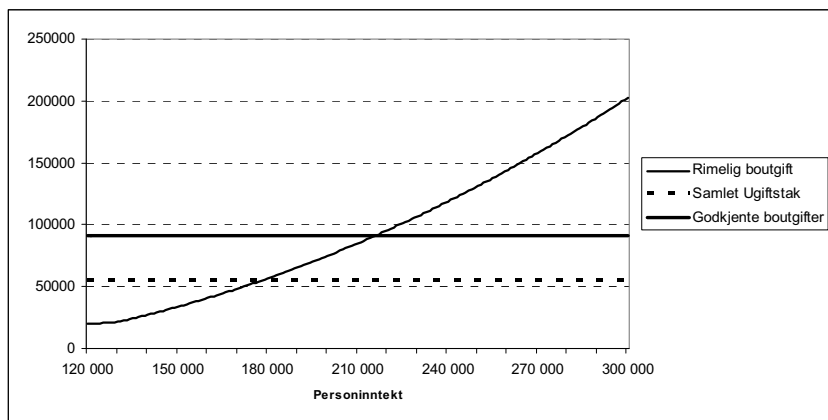
I regneeksemplene som følger vil vi begrense oss til å se på de effekter endringer i bostøttens regelverk vil ha for gruppen enslige forsørgere. Når vi foretar endringer i regelverket tar vi utgangspunkt i en situasjon med et boligtilskudd på 20 prosent av kjøpesummen. Da vil inntektskravet for å få startlån være 207 000 kroner. Når vi foretar endringer i regelverket har vi i bakhodet at de endringene som foreslås skal føre til at inntektsbarrieren for å få bostøtte, innenfor en ramme med opptil 20 prosent boligtilskudd, blir større enn 207 000 kroner slik at et samspill oppstår.

Følgende endringer gjøres; a) endringer i boutgiftstaket, b) endringer i innslagspunktet for progresjon og progresjonssats.

For en enslig forsørger med ett skolebarn i region 0, og med 30 års tilbakebetalingstid, blir de godkjente boutgiftene på 91 000 kroner med 20 prosent boligtilskudd.

Vårt første alternativ er å løfte boutgiftstaket opp til dette nivået.

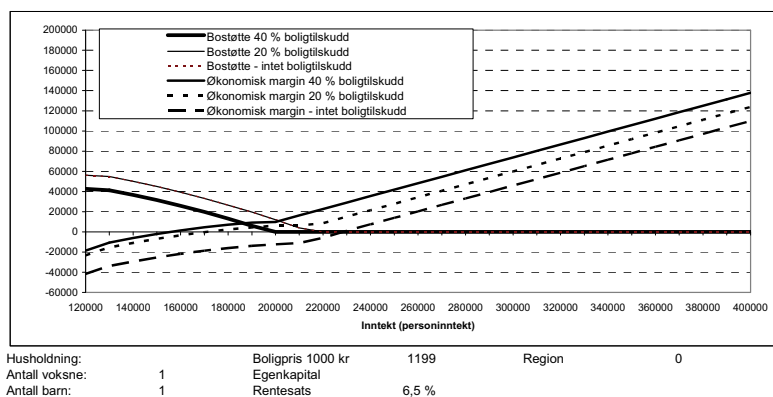
Figur 4.5 *Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter for en husholdning med 1 voksen og 1 skolebarn i region 0.*



Figuren viser at når boutgiftstaket løftes opp til nivået for godkjente boutgifter, altså fra 55 000 til 90 000 kroner, så er dette tilstrekkelig til å skape samvirke mellom bostøtten og startlåneordningen. Rimelige og godkjente boutgifter krysser hverandre ved en inntekt på i underkant av 220 000 kroner og husholdninger med inntekter under dette nivået får bostøtte.

Vi vil imidlertid nå få en litt mer komplisert figur for samvirke ettersom en økning i boutgiftstaket til nivået for godkjente boutgifter vil gjøre at bostøtten for et gitt inntektsnivå, også vil variere med hvor stor andel av kjøpesummen som blir gitt som boligtilskudd.

Figur 4.6 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år. Boutgiftstaket øker fra 55 til 90 000 kroner.*



Vi ser at inntektsbarrieren for bostøtte med 20 prosent boligtilskudd er løftet over 207 000 kroner, og vi ser nå et samspill mellom bostøtte og startlån i intervallet mellom 170 000 og 206 000 kroner i inntekt²¹. Siden størrelsen på boutgifttaket er satt lik størrelsen på de godkjente boutgiftene i en situasjon med 20 prosent boligtilskudd, så vil grafen for bostøtte uten boligtilskudd sammenfalle med grafen for bostøtte med 20 prosent boligtilskudd. Uten boligtilskudd vil boutgiftene bli større og det nye

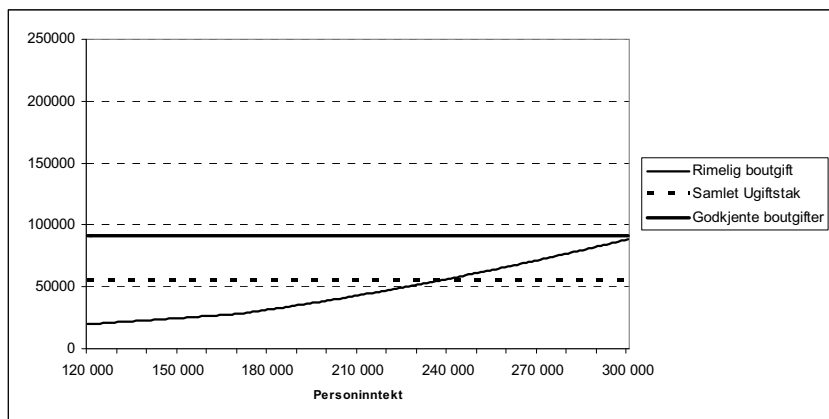
²¹ Som i tidligere eksempler vil husholdet på større inntekter klare seg uten bostøtte, men bostøtte opp til 220 000 vil bedre den økonomiske marginen.

taket vil dermed være effektivt i beregning av bostøtte. Når det brukes 40 prosent boligtilskudd vil de godkjente boutgiftene ligge under det nye boutgiftstaket. Dermed synker beregnet bostøtte i takt med nedgangen i godkjente boutgifter.

Figuren viser også et annet viktig poeng. Når boligtilskuddet økes til 40 prosent, slik at de godkjente boutgiftene blir lavere enn det nye utgiftstaket, så vil samspillet mellom startlån og bostøtte forflyttes nedover inntektsskalaen og bli noe redusert. Dette illustreres i figuren ved at samspillsintervallet mellom bostøtten og startlånet med 40 prosent boligtilskudd ligger mellom en inntekt på 155 000 kroner og 187 000 kroner.

Det er imidlertid mulig å skape samvirke mellom bostøtte og startlån ved å endre andre parametere i bostøtteordningen enn å øke boutgiftstaket. Dette kan gjøres ved å endre innslagspunktet for progresjonen og/eller progresjonstakten.²² La oss, som en illustrasjon øke innslagspunktet fra dagens 130 000 til 170 000 kroner og samtidig redusere progresjonstakten fra 0,3 til 0,1 prosentpoeng. Kurven for rimelige boutgifter endres betydelig. I figuren nedenfor er de godkjente boutgiftene beregnet med et boligtilskudd på 20 prosent.

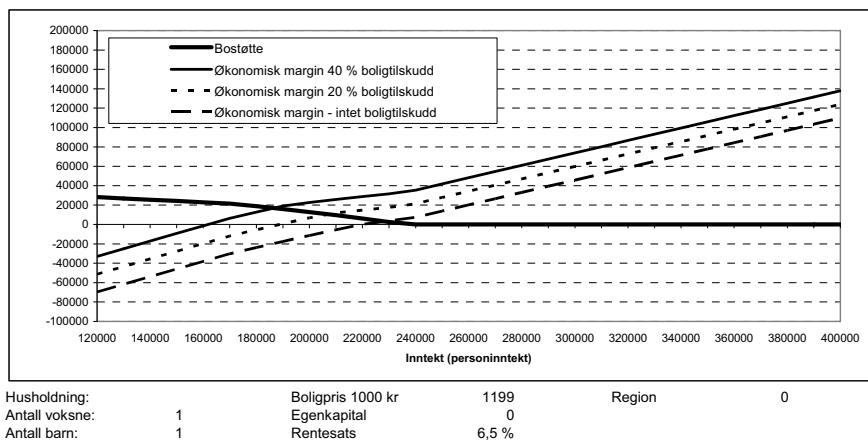
Figur 4.7 *Rimelig boutgift, boutgiftstak og godkjente boutgifter for en enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Endret innslagspunkt for progresjon og redusert progresjonstakt.*



²² Se kapittel 2.10 for nærmere forklaring.

I denne varianten av bostøtteordningen får husholdninger med opptil 240 000 kroner i inntekt bostøtte til tross for at det opprinnelige boutgiftstaket er beholdt. Dermed får vi samvirke mellom bostøtten og startlån uten å bruke boligtilskudd og uten å øke boutgiftstaket. Figuren nedenfor illustrer dette ytterligere.

Figur 4.8 *Bostøtte og økonomisk margin etter personinntekt og ulike boligtilskuddsandeler. Enslig forsørger med ett skolebarn i region 0. Nedbetalingstid på startlån: 30 år. Økt progresjonsgrense og progresjonstakt.*



Når det ikke gis boligtilskudd er samspillet mellom bostøtte og startlån minimalt, selv etter store inngrep i bostøtteordningen. Men både ved 20 og 40 prosent boligtilskudd er det nå betydelige samspillseffekter.

Vi kan konkludere med at ambisjonen om å skape et større samspill mellom bostøtte og startlån for enslige forsørgere krever en betydelig oppjustering av bostøtteordningen, alternativt en betydelig økning av boligtilskuddsandelen.

Vi har ikke sett på andre regioner og muligheten for å endre størrelsen på de forhøyede boutgiftstakene i disse regionene. I kapittel 3 så vi at nåværende regionale differensiering i bostøtten i for liten grad tok innover seg regionale prisforskjeller i boligmarkedene.

Tilsvarende endringer i progresjonsgrensen og progresjonssats for enkelte andre husholdningstyper viser også større samspills-

effekter, for unge uføre også når det ikke gis boligtilskudd. Slike regelendringer har ingen samspillseffekt for par uten barn og 2 voksne med barn. Siden bostøtteregleverket for tiden er gjenstand for en egen utredning, ser vi det ikke som hensiktsmessig med ytterligere detaljerte beregninger her.

5 Betydningen av kommunal organisering og kompetanse

5.1 Innledning

ECON (2005) viser til at ved innføring av startlåneordningen fikk Husbanken en utvidet rolle som tilrettelegger og veileder ovenfor kommunene. De har ansvaret for å utarbeide ulike maler for retningslinjer og søknadsskjemaer, samt utviklingen av ulike elektroniske støtteverktøy. ECON har spurt kommunene om hvordan de opplever den rollen Husbankens regionskontorer har i denne sammenhengen.

Kommunene vurderte tilgjengelighet og oppfølging fra regionkontorene som svært bra eller bra. Behovet for veiledning varierer, spesielt har små kommuner med få saker større behov for veiledning enn andre kommuner. Kommunes vurdering av veiledningsbehov varierer imidlertid også med hvor synlig regionskontorene gjør seg. Et synlig regionskontor bevisstgjør kommunene på hvilke tjenester de kan ha behov for (ECON 2005 s. 78). Kommunene syntes også opplæringstilbudet fra regionkontorene er svært bra eller bra. Samtidig avdekkes det at regionkontorenes praksis varierer og at disse kontorene kunne lære mer av hverandre.

Frem til behandlingen av boligmeldingen (St.meld. nr. 23, 2003-2004) ble boligtilskudd til etablering fordelt på kommunene etter like stor vekt på folketall, forbruk av startlån og om kommunen er et pressområde (over 50 000 innbyggere), se Barlindhaug (2004). Ut fra samarbeidet mange kommuner hadde etablert med private banker om lånefinansiering, var ikke lenger volumet av startlån en god fordelingsindikator. I følge Husbanken brukes i dag folketallet,

kvadratmeterpris for boliger i kommunene og befolkningsandel med inntekt under 100 000 kroner som fordelingskriterier.

NIBR har foretatt korte intervjuer med kommunenes kontaktpersoner for startlåneordningen ved Husbankens regionkontorer. En representant for hvert regionskontor ble intervjuet. Temaene som ble berørt i intervjuene var omfanget av kontakt med saksbehandlerne i kommunene, hvem som tar denne kontakten, hvilke satser for livsoppholdsutgifter som ble benyttet i saksbehandlingen, synspunkter på avslagsomfanget, boligtilskudd - mye til få eller lite til mange, samspillet mellom bostøtte og startlån/boligtilskudd, organiseringen av det boligsosiale arbeidet, omfanget av egne informasjonsskriv, betydningen av saksbehandlerens kompetanse på området samt kurs og opplæringsvirksomhet ovenfor kommunale saksbehandlere.

Startlånekontaktene ved regionkontorene var svært samstemte i synet på kommunenes bruk av virkemidler i forbindelse med etablering i eid bolig. Nedenfor refereres synspunktene som fremkom i intervjuene.

5.2 Tildeling av startlån

Den høye avslagprosenten på startlån skyldes i hovedsak manglende betjeningsevne. Flere informanter understreker at mange avslag er berettiget. De fleste informantene svarte likevel at mange, særlig små kommuner, er redde for å ta risikoen tildeling av startlån innebærer selv om kommunene så langt har tapt lite på lånene. Informantene mener at når kommunene samlet sett har små tap på startlån, som er risikolån, så har kommunene brukt for strenge tildelingskriterier. To av informantene var imidlertid ikke klar over at det var en høy avslagsprosent, og mente at dette ikke var representativt for deres regioner.

Det er store variasjoner mellom kommunene i tilbøyeligheten til å bruke startlåneordningen. I noen kommuner blir ordningen nesten ikke brukt, mens andre kommuner har en praksis med restriktive maksimumsbeløp. De store lånene blir i hovedsak gitt i store kommuner, og det er også store kommuner som bruker ordningen hyppigst. I de store kommunene er det større prispress i de lokale boligmarkedene, noe som innebærer større finansieringsbehov,

men etter informantenes mening også mindre tapsrisiko for kreditor.

En informant mente at i de tilfellene hvor startlånesøker bor i kommunal utleiebolig bør kommunen ta i betraktning den nyttegevinst som frigjøring av utleiekapasitet innebærer. Den sterke prisveksten i mange lokale boligmarkeder over lengre tid har forverret etableringsmulighetene for mange lavinntektsgrupper ble det hevdet.

De fleste regionskontorene oppfordrer kommunene til å bruke SIFO-satser i saksbehandlingen, og erfaringen er at dette blir fulgt opp mange steder. Noen kommuner bruker namsfogdens satser, mens andre benytter veiledende sosialhjelpssatser. Informantene understreker at de oppfordrer de kommunale saksbehandlere til å ikke bruke SIFO-satsene mekanisk, men utøve skjønn i de tilfeller der bruk av SIFO-satser isolert sett tilsier avslag. Likevel er erfaringen til mange av informantene at flere kommuner følger SIFO-budsjettet relativt slavisk.

5.3 Om samspill mellom startlån og andre virkemidler

Bruk av boligtilskudd sammen med startlån praktiseres ulikt i kommunene. Noen kommuner ønsker å bidra med boligtilskudd til finansieringen i få enkeltsaker fremfor å spre bruken på mange søkere. Ut i fra eksisterende rammer lar denne strategien seg som oftest kun praktisere i større kommuner. I mindre kommuner er som regel rammene for små til at kommunene kan gi effektiv etableringsbistand gjennom tilskuddet. I mindre kommuner brukes tilskuddsmidler oftest til tilpasning for funksjonshemmede. Et regionskontor setter av 10 prosent av tilskuddsbevilgningen for å kunne gå inn i enkeltsaker hvor kommunenes tilskuddsmidler ikke strekker til. Dette gjelder da særlig for småkommuner. Ordningen er nylig opprettet og så langt har en gode erfaringer med den.

På spørsmål om bostøtten kan bidra til å lette en etableringssituasjon svarer de fleste informantene at det er et stort sprik mellom gruppene som har økonomi til å betjene startlån og mottakere av bostøtte. Noen informanter mener imidlertid at bostøtte er et viktig virkemiddel for etablering i egen bolig, særlig

gjelder dette for unge uføre. To informanter mente at det er et stort problem at mange kommuner foretar vurdering av startlån uten å sjekke om vedkommende har krav på bostøtte.

5.4 Om betydningen av kommunal organisering og kompetanse

Informantene svarer at hovedproblemet er en for fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet, slik at det er forskjellige instanser som behandler tildeling av de enkelte virkemidlene, og at det er lite intern kommunikasjon mellom instansene. Det ble påpekt at problemet med manglende samlokalisering er særlig stort i mindre kommuner. Større kommuner har bedre erfaring og bedre rutiner, noe som sikrer mer effektiv bruk av virkemidlene.

Informantene fremhever betydningen av kompetanse hos saksbehandlerne for effektiv bruk virkemidlene, og da særlig startlånet. Flere informanter sier at mesteparten av henvendelsene til regionkontorene angående spørsmål i startlånesaker kommer fra små kommuner. En informant fremhevet at i tillegg til saksbehandlers kompetanse er det viktig at saksbehandleren får støtte fra politisk ledelse i kommunen for at virkemidlene brukes effektivt. Informantens erfaring tilsa at boligsosialt arbeid har veldig ulik prioritering i kommunene.

Når det gjelder kompetanse fremheves betydningen av prosesskurset i boligsosialt arbeid som nå tilbys ved enkelte høyskoler. Det er viktig at saksbehandlere ser grunnleggende sammenhenger i det boligsosiale arbeidet og den overføringsverdi gode boligforhold har for individets funksjonsnivå i samfunnet. Å foreta en faglig kompetent vurdering av gjeldsbetjeningssevne for startlånsøkere er krevende, og kursing av saksbehandlere, faglig oppfølging og assistanse fra regionskontorene er etter informantenes mening derfor svært viktig.

Noen regionskontor inviterer alle kommunene i regionen til årlige orienteringer om ulike problemstillinger knyttet til virkemiddelbruk. Selv lager ikke regionkontorene eget informasjonsmaterieil. Slikt materieil lages sentralt i Husbanken. Gjennom oppsøkende virksomhet forsøker regionskontorene å følge opp kommuner hvor startlånet i liten eller ingen grad brukes. Ellers er kontakten med kommunale saksbehandlere basert på at disse tar kontakt ved behov.

6 Behovet for statlige etableringssubsidier

Å beregne et behov for etableringssubsidier kan ikke gjøres uten at de enkelte målsettinger i boligpolitikken konkretiseres og operasjonaliseres. Selv om dette gjøres vil den framtidige rammens størrelse måtte avhenge av faktorer som demografi, bosettingsmønster, inntektsutvikling, og generelt rekrutteringen av husholdninger som kan karakteriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er også et åpent spørsmål om i hvor stor utstrekning kommunalt disponerte utleieboliger skal dekke det behovet mange vanskeligstilte har for et sted å bo (Barlindhaug og Medby 2007).

Det er ikke tilstrekkelig å ta antall søkere til startlån og boligtilskudd som et uttrykk for behovet. Noen kan ha latt være å sende inn en søknad fordi de er blitt orientert av kommunen om de rådende inntektsgrenser for ordningen. Andre mangler kunnskap om ordningene og vil ikke henvende seg til kommunen. Atter andre kan ha så høy inntekt at kommunen mener de kan etablere seg i en egen eid bolig uten verken startlån eller boligtilskudd.

Som et utgangspunkt for å se nærmere på behovet vil vi se på etableringssituasjon til unge, slik den kommer til uttrykk i Levekårsundersøkelsen 2004. I undersøkelsen gjør vi en avgrensning av husholdningene ved å inkludere kun personer under 35 år som leier sin bolig. Disse antar vi er potensielle etablerere på boligmarkedet. Noen av disse ønsker å fortsette som leietakere i et kortere eller lenger perspektiv. De fleste vil etter hvert bli boligeiere og vil enten med egne ressurser eller ved hjelp fra foreldre kunne kjøpe en bolig uten statlig eller kommunal hjelp.

Leietakerne er stilt flere spørsmål om hvorfor de leier sin bolig. Et av spørsmålene går på om de ønsker å kjøpe en bolig nå, men har

problemer med å få lån. De som svarer ja på dette spørsmålet har vi definert som i målgruppen for startlån. Antakelig vil ikke et startlån alene være tilstrekkelig for å kunne etablere seg, slik at om disse skal kunne bli eiere med det første må husholdningene ha ytterligere etableringsstøtte.

Vi vil her se nærmere på disse husholdningene og hvor store inntekter de faktisk hadde i 2004.

Tabell 6.1 *Leietakere som ønsker å kjøpe bolig, men som har vansker med å få lån. Hushold med hovedperson under 35 år, etter disposisjonsform. Prosent.*

	Eiere og annet	Leietakere		Sum	N=
		Ønsker å kjøpe, men får ikke lån	Ønsker ikke å kjøpe		
Enslig	29	9	62	100	220
Par u/barn	58	8	34	100	182
Enslig m/barn	46	24	30	100	34
Par m/barn	86	4	10	100	302
Alle	52	8	40	100	738
N=	446	49	243	738	-

Av alle husholdninger under 35 år er det 52 prosent som er eiere og 48 prosent som er leietakere. Eierandelen variere mellom 29 prosent for de enslige og opp til 86 prosent for par med barn. Variasjonen i eierandel varierer like mye med alder. I tillegg er det unge som bor sammen med andre, enten blant venner eller hos foreldre, som kan tenkes å etablere seg direkte i Eiermarkedet. Disse får vi ikke identifisert i denne undersøkelsen.

Det er 8 prosent av husholdningene i denne aldersgruppen som ønsker å kjøpe seg en bolig, men som har vansker med å få lån. Særlig stor er denne andelen blant enslige forsørgere, men i antall er denne gruppen liten.

Hva karakteriserer disse husholdningene? Alt i alt baseres den videre analysen på et lite utvalg på bare 49 husholdninger slik at tallene ikke må trekkes for langt.

Tabell 6.2 *Leietakere som ønsker å kjøpe bolig, men har vansker med å få lån, etter alder og livsfase. Prosent fordeling. Gjennomsnittlig inntekt i 1000 kroner etter livsfase.*

	Enslig	Par u/barn	Enslig m/barn	Par m/barn	Alle
- 19 år	4	15	11	-	7
20 – 24 år	36	45	52	29	40
25 – 29 år	25	19	24	36	25
30 – 34 år	35	21	13	35	28
Sum	100	100	100	100	100
Personinntekt*	222	274	149	322	230
Samlet inntekt	230	290	239	379	262

* Inntekt som summen av yrkesinntekt og skattepliktige overføringer – tilnærmet lik personinntekt som legges til grunn i bostøtteberegningen.

4 av 10 hushold som har vansker med å få lån er mellom 20 og 24 år, mens 28 prosent er over 30 år. Både i gruppen enslige og par med barn er andelen over 30 år 35 prosent. Mer enn halvparten av de enslige forsørgerne med lånevansker er i aldersgruppen 20-24 år.

Inntektene som er tilkopleet Levekårsundersøkelsen fra 2004 er registerbasert. Vi har beregnet husholdningens gjennomsnittlige personinntekt som summen av yrkesinntekt og skattepliktige overføringer. Mens de enslige i gjennomsnitt hadde 222 000 kroner i personinntekt i 2004, hadde par med barn en personinntekt på 322 000 kroner. Som vi tidligere har vært inne på er det stor forskjell på enslige forsørgeres personinntekt og den samlede inntekten til disse.

Vi har også fordelt disse husholdningene på kommunegrupper. 41 prosent bor i en av de fire storbyene, mens 22 prosent bor i en annen by.

Hvordan kan vi ut fra disse dataene si noe om behovet for etableringsstøtte?²³ Et første spørsmål som bør stilles er i hvilken grad enkelte av disse er for unge for å få statlige bidrag til å

²³ Som vi tidligere har vært inne på antar vi i spørsmålet om behovet for etableringssubsidier at økninger i disse ikke har noen effekt på boligprisene. Vi har funnet støtte for denne antagelsen i Nordvik og Medby (2007).

etablere seg, og at de heller bør vente til inntekten har forbedret seg og gjerne ha spart opp noe egenkapital.

Det er mulig å tolke tallene slik at det pga manglende midler til etableringshjelp over flere år er blitt akkumulert opp et stort behov for støtte. En mulig løsning kunne være å bidra med et kortsiktig stort løft for denne gruppen, noe som ville kunne kreve betydelige midler. For etterfølgende år vil det da være nyrekrutteringen til gruppen som trenger etableringsstøtte som vil bestemme behovet. Som nevnt vil det være umulig å forutsi hvor stor denne rekrutteringen vil være. Rekrutteringen vil blant annet avhenge av demografisk utvikling, arbeidsmarkeds- og dermed inntektsmuligheter for utsatte grupper og nivået på trygdeordningene. Dessuten må en også forholde seg til ønskene om å bli boligeiere fra unge personer som i dag bor hos foreldre eller inne i andre husholdninger.

7 Alternative boligetableringsordninger

7.1 Etableringsordninger i England

Vi skal i dette kapittelet se på boligpolitikk rettet mot etablering i eiermarkedet blant lavinntektsgrupper i et internasjonalt perspektiv. Vi har valgt å se nærmere på engelsk boligpolitikk fordi England siden 1980 har utviklet et vidt spekter av virkemidler, så kalte ” low cost home ownership (LCHO) programmes”, designet til å få lavinntektsgrupper, som ikke får finansieringstilgang i private kredittinstitusjoner, inn på eiermarkedet²⁴. Vi skal her se nærmere på to av dem, ”Shared Ownership” og en ordning med rente og avdragsfritt lån kalt for ”Homebuy”. Ordningene administreres av Housing Corporation, som er et statlig organ hvis formål er å finansiere nye og billige boliger samt å tilrettelegge for vanskeligstilte grupper både på eier- og leiemarkedet, se også Barlindhaug og Medby (2007, s. 87-90). Housing Corporation har i perioden 2006-2008 finansiert 84 000 boliger, hvorav 49 000 er sosiale leieboliger.

Shared Ownership, eller delt eierskap, går ut på at søkeren kjøper en andel i boligen og leier den resterende andelen fra Housing Corporation. Leien er subsidiert, og andelen av subsidier er behovsprøvd. Videre er målsetningen at husholdningene øker sin eierandel gradvis etter hvert som husholdningenes situasjon bedres, og at det oppnås en eierandel på 100 prosent innen en periode på 25 år. Husholdningene har også mulighet til å selge

²⁴ For en mer inngående beskrivelse av de ulike engelske boligsosiale ordningene rettet mot eierskapsetablering i lavinntektsgrupper, se Bramley (1998). Også Irland har utviklet og praktiserer en rekke lignende ordninger.

tilbake sin eierandel, men forsette som leietaker dersom husholdningenes situasjon skulle forverres.

Delt eierskap finnes i to varianter; Conventional Shared Ownership (CSO) og ”Do It Yourself Shared Ownership”. I den første varianten er det delte eierskapet begrenset til kjøp av kommunale utleierboliger, mens i DIYSO-varianten deltar husholdningen i det frie boligmarkedet og søker om godkjenning for ønsket boligkjøp til Housing Corporation. Hvis Housing Corporation godkjenner boligen, kjøper den boligen selv, og selger videre en eierandel til den aktuelle husholdning, som er i samsvar med dens økonomi. Vanligvis vil eierandelene ligge mellom 25-75 prosent.

Homebuy-ordningen innebærer at vanskeligstilte husholdninger får et rente og avdragsfritt lån på 25 prosent av kjøpesummen.²⁵ De øvrige 75 prosent av kjøpesummen må husholdningen selv skaffe fra kredittmarkedet. Det kreves at boligen er av nøktern art, og lånerammene justeres i forhold til pressområder og i forhold til husholdningstype. Hovedbetingelsen for tildeling av lånet, er tilsvarende som ved delt eierskap, nemlig at husholdningen ikke har økonomisk evne til å finansiere hele bolig gjennom private kredittinstitusjoner. Dersom boligen selges, tilbakebetales 25 prosent av boligens salgsverdi. På den måten vil staten automatisk dekke 25 prosent av realisert tap, dersom boligen har falt i verdi ved et eventuelt salg. ”Homebuy” – ordningen bidrar til at vanskeligstilte husholdninger i eiermarkedet får redusert gjeldsrisiko.

Erfaringen fra England er at en viktig finansieringskilde for LCHO-programmene er tilbakeførte midler fra salg av boliger som tidligere har vært støttet av programmene, samt husholdninger som kjøper seg opp i Shared Ownership.

²⁵ For en nærmere beskrivelse og evaluering av Homebuy-ordningen, se Jackson (2001).

7.2 Boligtilskudd som rente- og avdragsfritt lån?

I forbindelse med Stortingets behandling av boligmeldingen (St. meld. nr. 23 2003-2004) i juni 2004 ble det drøftet om Norge også skulle innføre en ordning med rente og avdragsfrie lån. Stortinget foreslo at boligtilskuddet fra Husbanken skulle endres slik at det individrettede tilskuddet ikke lenger skulle avskrives, men innfris ved overdragelse til ny eier. Subsidie-elementet ville dermed være avhengig av botiden i boligen, i tillegg til at fordelene øker med størrelsen på det rente- og avdragsfrie lånet og med rentesatsen.

Argumentasjon som ble anført fra Stortinget var å motvirke at boligtilskuddet skulle medføre formuesvekst for andre enn tilskuddsmottakeren mens vedkommende bodde i boligen. Ved eierskifte ville også kommunene få tilbake midler som kunne redistribueres slik at en kunne hjelpe andre vanskeligstilte til anskaffelse av egen bolig.

I budsjettet for 2005 gikk regjeringen av boligpolitiske og administrative grunner mot vedtaket med den begrunnelse at det ville redusere vanskeligstiltes mulighet til å gjøre boligkarriere og bli selvhjulpne på boligmarkedet (St. prp. nr. 1 (2004-2005)). Ved behandlingen av statsbudsjettet var både regjering og Storting enig om at en eventuell ny ordning ikke skulle omfatte tilskudd til tilpasning/utbedring.

Regjeringens begrunnelse i 2005-budsjettet for å gå i mot Stortingets vedtak var sammensatt, men det ble særlig anført at dersom mottakeren etter flytting fortsatt trengte støtte ved kjøp av ny bolig, så måtte mottakeren få saken sin vurdert på nytt, noe som ville medført økte administrative kostnader for kommunene. I tillegg vil tilbakebetaling ved flytting medføre økt lånebehov og økte boutgifter for å finansiere prisdifferansen mellom ny og gammel bolig. Regjeringen gjorde også et poeng av at dersom tilskuddsmottakeren selger etter en prisnedgang, så må mottakeren tilbakebetale den delen av tilskuddet som ikke dekkes av salgsprisen (ibid.).

Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet så nye retningslinjer i tråd med Stortingets vedtak, og sendte disse på høring. Alle høringsinstanser unntatt 1 var i mot endringen. Saken

endte med at det ikke ble gjort noen endringer i retningslinjene for det individrettede boligtilskuddet.²⁶

Dersom en hadde utformet et opplegg tilsvarende Homebuy ville imidlertid den siste innvendingen ovenfor ikke ha vært gyldig, siden mottaker ved salg tilbakebetaler støttegiverers eierandel, altså lånebeløpets andel av kjøpesummen, og ikke selve lånebeløpet. Når det gjelder etableringseffekt, har boligtilskuddet og et rente og avdragfritt lån identisk effekt for støttemottageren. Forskjellen oppstår når støttemottager selger boligen sin.

For å kunne vurdere realitetsinnholdet i regjeringens argumentasjon er det relevant se nærmere på erfaringene en har hatt med Homebuy i England.

Shared Ownership har blitt brukt av Housing Corporation siden 80-tallet, mens "Homebuy" ble introdusert på slutten av 90-tallet, hvor den var ment å erstatte den eldre ordningen. På grunn av store protester ble den eldre ordningen beholdt, slik at ordningene i dag eksisterer side om side. Bakgrunnen for protestene mot nedlegging av Shared Ownership-ordningen er at Homebuy-ordningen generelt stiller større krav til økonomisk evne blant støttemottakerne, ettersom en større del av kjøpesummen må finansieres av private kredittinstitusjoner. Dermed ville en større andel av lavinntektsgruppen falle utenfor LCHO-programmene for fremme av eierskap til boligen. Shared Ownership har dermed i dag fortsatt en selvstendig betydning i engelsk boligsosial politikk ved at ordningen omfatter de mest vanskeligstilte gruppene i eiermarkedet.

Kritikere av Shared Ownership-ordningen mener at i stedet for å beholde denne kunne en heller utvidet Homebuy, for eksempel ved at Homebuy-lånets andel på 25 prosent ble økt og differensiert etter husholdningens inntekt. Forsvarere av Shared Ownership-ordningen fremhever ordningens fleksibilitet og evne til å tilpasse seg endringer i mottakers økonomisk situasjon. Forverres økonomien til en husholdning, kan eierandelen justeres raskt til å tilpasse seg mottakerens nye situasjon, uten at dette medfører endring av boligforholdet.

²⁶ Kommunalkomiteens budsjettinnstilling S nr. 5 (2005-2006)

I 2005 ble det bevilget nærmere 3 milliarder norske kroner til LCHO-programmet hvorav 1,2 milliarder gikk til Homebuy -ordning. Bevilgningene til Homebuy ble fordelt på 2600 husholdninger, et nokså beskjedent omfang.

Hvis en sammenligner de engelske boliginstrumentene med de tilsvarende norske, for eksempel startlån med boligtilskudd og eventuelt bostøtte, så vil den praktiske forskjellen for støtte-mottakeren ikke nødvendig være så stor som det først kan synes. Hvis eierandelen er på 70 prosent ved delt eierskap må mottakeren betjene et lån på 70 prosent av kjøpesummen. Dette tilsvarer en situasjon hvor en mottaker har fått 30 prosent av kjøpesummen i boligtilskudd og startlån på resten. Den største forskjellen er at en må betale husleie på de 30 prosent som en ikke eier, slik at det vil kreve høyere inntekt å etablere seg med 70 prosent eierandel i England enn 100 prosent eierandel og 30 prosent boligtilskudd i Norge. Forskjellen vil avhenge av graden av subsidiering av husleien. Hovedforskjellen ligger først og fremst i fordelings-virkningene og hvordan støtten tilpasses endringer i mottakeren økonomiske situasjon.

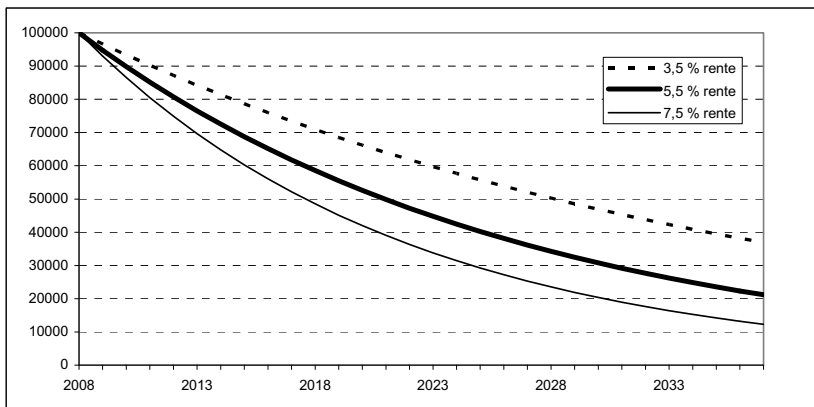
Hvis mottakerens økonomiske evne forbedres, vil det norske boligtilskuddet ikke endres, mens det ved Shared Ownership vil frigis midler ved at eierandelen økes. Det er også forskjeller i de tilfeller der den økonomiske evnen til støttemottakeren forverres permanent. Siden det ikke er mulig å omgjøre startlån til boligtilskudd, vil en varig nedsatt økonomisk evne medføre at startlånet ikke lenger kan betjenes. Andre stønadsordninger, som for eksempel sosialhjelp, vil måtte tre inn eller en må kreve at boligen selges.

Ved Shared Ownership vil en forverret økonomisk situasjon hos mottakeren avhjelpes ved at mottakeren helt eller delvis selger eierandelen.

Det vil ikke være noen utgiftsmessig forskjell mellom et boligtilskudd som nedskrives over 10 år og et tilsvarende Homebuy-produkt (rente og avdragsfritt lån tilsvarende boligtilskuddsandelen) ved en botid på minst 10 år. Men ved å gi tilskuddet som lån, vil de statlige budsjettmessige konsekvensene endres, og gjøre det lettere å avsette ressurser til ordningen.

Rente- og avdragsfrie lån har også kostnader for de som gir slike lån. Prinsipielt kan disse kostnadene beregnes på to ulike måter. I det ene alternativet betraktes kostnadene som den avkastningen staten går glipp av ved å plassere pengene alternativt. Nåverdien av tapt avkastning i alle fremtidige år vil være et uttrykk for subsidieelementet. Alternativt kan en sammenligne bevilget boligtilskudd med nåverdien av en fremtidig utestående restgjeld. Det er denne beregningsmåten som er brukt i Figur 7.1 nedenfor. Det er også mulig å lage beregninger der en lar restgjelda variere med antakelser om fremtidig verdiendring på boligen, for eksempel ved at en lar restgjelda utgjøre samme andel av verdien på salgstidspunktet som ved opprinnelig kjøp, jmf. Homebuy-ordningen.

Figur 7.1 *Verdien av et rente- og avdragsfritt lån på fremtidige tidspunkter etter rentesats og botid*



Figuren viser at verdien av et lån på 100 000 kroner synker med botiden. Jo høyere rentesatsen er, jo høyere vil diskonteringssatsen være og jo lavere vil verdien av lånet være. Ved en markedsrente på 5,5 prosent vil verdien av det utestående lånet etter 10 år være på 58 500 kroner, dvs. 58,5 prosent av det opprinnelige lånebeløpet. Etter 30 år vil verdien av lånet kun utgjøre 21 prosent av det opprinnelige lånebeløpet.

Barlindhaug (2004) vurderte som et alternativ til boligtilskudd å gi det individrettede boligtilskuddet som et rente- og avdragsfritt lån, som etter en viss periode skulle gå over til å bli et vanlig lån. Subsidieelementet knyttet til hjelp på investeringstidspunktet ville

bli mindre, selv om bidraget til å minske likviditetsbelastningen de første årene ville være like stort. Med slike betingelser kunne også rammen for tilskudd/periodevis rente og avdragsfrie lån utvides uten større kostnader for staten (ibid.).

Hvis de administrative kostnadene knyttet til en oppfølging og inndrivelse av utestående gjeld skal ha noen hensikt bør rente- og eventuell avdragsfrihet tidsbegrenses. Dersom det for eksempel ble gitt et rente- og avdragsfritt lån i 10 år, ville bevilgningen til boligtilskuddsordningen over tid øke med 58 prosent, uten å øke bevilgningene over statsbudsjettet. I diskusjonen omkring hvor stort behovet er for etableringssubsidier, og hvor store bevilgninger som kreves, vil dette kunne være et viktig moment.

Denne gjennomgangen har vist at det er mulig å vurdere andre modeller i Norge enn det individrettede boligtilskuddet til etablering. Alternative modeller påvirker nødvendigvis ikke den likviditetsmessige situasjonen det første året etter etablering, men kan ha andre effekter for husholdningene på lengre sikt.

Alternativt utformede etableringsordninger kan også minske behovet for etableringssubsidier, eller at flere kan hjelpes innenfor samme bevilgningsramme. Shared ownership kan også gi større fleksibilitet i en vanskelig situasjon for de som er inne i ordningen ved at eierandelen i boligen kan justeres. Ordningene fungerer også på en annen måte ved tidlig flytting fra boligen. Risikoen for et prisfall fordeles i større grad mellom beboerne og staten.

8 Konklusjoner og anbefalinger

8.1 Konklusjoner

Manglende samspill mellom ordningene

Fra statlig hold er det ønskelig å forbedre samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån. Det oppfordres til å se virkemidlene i sammenheng og at kjøpere tilbys såkalte ”virkemiddelpakker”. Vi finner imidlertid at det liten grad er samvirke mellom ordningene og disse konklusjonene holder selv for betydelig overestimering av boligprisene. Dette er også tråd med ECON (2005), Østerby (2007) og inntrykkene fra intervjuer med Husbankens regionkontorer.

Våre konklusjoner bygger på beregninger i en modell NIBR har konstruert for formålet. Et sentralt kriterium for å få innvilget startlån er at den økonomiske marginen skal være positiv. Det innebærer at husholdningene skal sitte igjen med et positivt beløp når skatt, boutgifter og et beløp for livsoppholdsutgifter er trukket fra inntekten. I modellen gjøres det forutsetninger om type hushold, hvilken prisregion boligen kjøpes i, hvordan boligen finansieres og hvilke offentlige stønader som tilfaller husholdningen. Modellen beregner simultant bostøtte, skatt og økonomisk margin og viser hvordan økonomisk margin varierer med boligtilskuddsandel og inntekt.

Særlig for par uten barn og barnefamilier med 2 voksne er avstanden mellom høyeste inntekt som kvalifiserer for bostøtte og den inntekten som kreves for å betjene et startlån betydelig. Dette gjelder også dersom 40 prosent av kjøpesummen gis som boligtilskudd. Men også for enslige forsørgere er det under dagens regelverk lite rom for samspill mellom ordningene. Vi finner kun

samspill mellom ordningene i et lite inntektsintervall for unge enslige og unge uføre personer. Unge enslige er bare i bostøttens målgruppe dersom inntekten består av trygd eller offentlig stønad.

Endringer i regelverket for økt samspill mellom ordningene

I beregningene under dagens regelverk har vi brukt en nedbetalingstid på 20 år på startlånet. Å øke denne med 10 år, til 30 år gir en betydelig nedgang i avdragsbetalingene, samtidig som det likevel er rom for å kunne foreta en midlertidig stans i avdragsbetalinger i en krisesituasjon. Økt nedbetalingstid øker samspillseffekten litt for enslige og enslige forsørgere med ett barn, og noe mer for unge uføre.

Det er først når økt nedbetalingstid kombineres med endringer i bostøtteordningen at samspillseffekten kan få en betydelig økning. Det fins en rekke mulige måter å øke inntektsgrensen for når en faller ut av bostøtteordningen. Økte boutgiftstak og endringer i beregningen av rimelig boutgift er sentralt, eventuelt kombinasjoner av disse. I rapporten har vi vist eksempler på endringer i bostøtteregelverket som medfører større samspill mellom ordningene.

Det er imidlertid viktig å understreke at endringer i bostøtteregelverket også gir eksisterende eiere og leiere en større mulighet for å kunne få bostøtte. Vi har ikke gjort noen forsøk på å beregne budsjettmessige konsekvenser av de endringene som er foretatt i bostøttens regelverk.

Behovet for etableringssubsidier

Behovet for etableringssubsidier er vanskelig eller umulig å anslå. Det kan være et kortsiktig behov og et langsiktig behov ut fra nyrekruttering til gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet. Det langsiktige behovet vil igjen være avhengig av demografisk utvikling, bosettingsmønster og økonomisk utvikling i landet. Det er også et åpent spørsmål om i hvilken grad kommunale utleieboliger eller leiemarkedet mer generelt skal være en del av løsningen. Vi har belyst problemstillingen gjennom en analyse av surveydata om unge som ønsker å kjøpe bolig, men som av ulike grunner ikke får lån til dette.

Betydningen av kommunal organisering og kompetanse

Høy avslagsprosent på startlån skyldes i hovedsak manglende betjeningsevne, men informanter ved Husbankens regionkontorer mente at mange kommuner tok for liten risiko. Informantene oppfordret kommunene til ikke mekanisk å bruke SIFOs satser for livsopphold.

Rammene for boligtilskudd ble oppfattet som for små. I mindre kommuner var derfor vanskelig å gi store boligtilskudd til få søkere.

De fleste informantene oppfattet at det var et stort sprik mellom grupper som har økonomi til å betjene startlån og mottakere av bostøtte. Noen av informantene mente at bostøtte var et viktig virkemiddel for at unge uføre skulle kunne etablere seg i egen eid bolig. Et par av informantene mente at det i mange kommuner ikke ble sjekket ut om startlånesøkere kunne ha krav på bostøtte.

Mange mente at det særlig i små kommuner var en fragmentert organisering av de boligsosiale virkemidlene og liten kommunikasjon mellom instansene, som ofte ikke var samlokalisert. Små kommuner har heller ikke like stor kompetanse knyttet til vurdering av startlånesøkere som de større kommunene.

8.2 Anbefalinger

Endring i bostøtteregelverket nødvendig for større samspill

Hvis målsettingen er et større samspill mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån, er det bare en betydelig oppjustering av bostøtten kan skape dette samspillet. Å tilpasse bostøtteregelverket slik at bostøtten hjelper husholdninger som uten egenkapital skal etablere seg på boligmarkedet vil imidlertid også medføre at en rekke husholdninger i leiemarkedet og etablerte eiere vil ha krav på mer støtte.

Livsoppholdssatser bør bestemmes individuelt

Husbanken anbefaler å bruke SIFOs satser for livsopphold. I våre beregninger er SIFOs minstesatser brukt. Selv om disse ikke tar høyde for gjenkjøp av varige konsumgoder, vil vi anbefale å bruke disse satsene ved tildeling av startlån. SIFOs minstestandard er et

standardbudsjett hvor sparekomponenten er tatt ut av budsjettet. Gjennom rente- og avdragsbetalinger vil husholdningene automatisk spare opp egenkapital under forutsetning av uendrede reelle boligpriser og normal inflasjonstakt.

Boligtilskudd skal etter retningslinjene bare gis til hushold med varig lav inntekt. I slike tilfeller bør kommunene være varsom med ikke å bruke for lave livsoppholdssatser, fordi det forventes at husholdningene skal ha en trang økonomi over tid. Kommunen må da vurdere om SIFOs minstesatser er for lave. Som nevnt dekker ikke disse satsene opp for at mange husholdnings-investeringer må fornyes. I de tilfeller det gis boligtilskudd bør derfor kredittverdigheten vurderes nøye. Hva husholdningen over tid har betalt i husleie i et leieforhold uten mislighold bør være en viktig faktor i denne vurderingen.

Bruk 30 års avdragstid på startlånet

Ved å bruke 30 år i stedet for 20 års nedbetalingstid på startlånet reduseres avdragskomponenten i boutgiftene betraktelig. Samtidig vil husholdningene ha noe å gå på i en vanskelig situasjon, der en kan forhandle med långiver om en midlertidig stopp i avdragsbetalinger.

Kalkulasjonsrenten bør ikke reduseres

I beregningene brukes i dag en kalkulasjonsrente på 6,5 prosent, ett prosentpoeng over dagens løpende rente i Husbanken. Å beregne betjeningssevne med en kalkulasjonsrente skal ta høyde for fremtidige uventede endringer i renter og inntekt. Mange private banker bruker en kalkulasjonsrente som ligger 3 prosentpoeng høyere enn dagens markedsrente.

Vær oppmerksom på at offentlige stønader kan falle bort

Enslige forsørgere med barnehagebarn har større muligheter for å få startlån når barnet går i barnehage i følge vår beregningsmodell. Det vil være viktig å være oppmerksom på overgangen fra barnehagebarn til skolebarn ved at en betydelig inntektskomponent som stønad til barnetilsyn kan falle bort.

Større bevissthet omkring utmåling av boligtilskudd

Et saksbehandlingsverktøy kan bevisstgjøre kommunene på når det ikke er nødvendig å gi boligtilskudd. Dermed kan denne

knappe ressursen kanaliseres til de som har behov for det – og verktøyet kan raskt avgjøre hvor stor andel boligtilskudd som bør gis.

Ved tildeling av boligtilskudd, bør det tas hensyn til skatteeffekter og situasjoner hvor effekten av boligtilskuddet gjør at godkjente boutgifter i bostøtteordningen blir mindre enn boutgiftstaket, og dermed reduserer bostøtten til husholdningen.

Større kommunale tap betyr flere tvangssalg

Husbanken ønsker at kommunene skal bruke startlåneordningen i et større omfang enn de gjør i dag. Siden kommunene har små tap knyttet til ordningen argumenteres det for at kommunene bør ta større risiko og gi lån til flere.

Ønsket om økt bruk av startlån bør etter vår mening nyanseres. For det første vil tap for kommunen også innebære at låntaker har tatt et tap ved salg av boligen. Låntaker kan ha tapt eventuell opprinnelig egenkapital i boligen, men sitter også igjen med en restgjeld etter at boligen er solgt. I en slik situasjon kan det være problematisk å tenke på en ny etablering i eiermarkedet på et senere tidspunkt. Hvis økt bruk av startlån medfører kommunale tap og flere slike individuelle skjebner, kan det være en uheldig utvikling.

En annen sak er at kommunene i dag ikke gir lån til husholdninger som med stor sannsynlighet vil kunne klare å betjene startlånet, for eksempel ved at de stiller for høye krav til livsoppholdsutgifter, eller at de ikke foretar en mer individuell kredittvurdering av søkerne. Men også en slik endring i praksis vil kunne føre til flere tvangssalg og flere uønskede individuelle skjebner med restgjeld etter salget. Kommunene vil imidlertid måtte avveie det å kunne hjelpe flere og det å få en uønsket utvikling med økt antall tvangssalg. Dette reiser samtidig spørsmålet om hva slags hjelp kommunen kan tilby dem som havner i en slik situasjon.

I forlengelsen av prosjektet ser vi noen nye problemstillinger som bør diskuteres.

Hvor egnet er bostøtten i en etableringssituasjon?

Skal bostøtten ha noen effekt for flere som skal etablere seg, må regelverket endres betydelig. Spørsmålet er om bostøtteordningen i mindre grad bør være etableringsrettet og heller ha som funksjon å

hjelpe andre enn de som er i starten av en karriere på eiermarkedet. Dette leder oss over i neste problemstillingen.

Skal bostøtte eller boligtilskudd kompensere for forskjeller i regionale boligmarkeder?

I dag blir det både oppmuntret til å gi store boligtilskudd i pressområder, samtidig som differensierte boutgiftstak skal kunne innlemme husholdninger i pressområder med noe høyere inntekter i bostøtteordningen. Hvis hensikten er en målretting av subsidiene mot eieretablering, bør økt ressursbruk tilfalle rammen for boligtilskudd.

Boligtilskuddets rolle i boligpolitikken.

Det bør vurderes å omgjøre boligtilskuddet til et tidsbegrenset rente- og avdragsfritt lån, for eksempel på 10 år. Etter denne perioden kunne husholdet vurderes for fortsatt rente- og avdragsfrihet. Alternativt kan tilskuddet gis som et lån med en behovsprøvd rentestøtte. Dette ville gi større rammer for ordningen og bedre dens legitimitet, men ikke endre betjenings- evnen eller den økonomiske marginen slik vi har beregnet den for det første året. Erfaringer fra engelske og irske ordninger som ”Homebuy” og ”Shared ownership” rettet mot etablering i eid bolig bør vurderes i denne forbindelse. ”Shared ownership” er et mulig alternativ for å få vanskeligstilte grupper inn på eiermarkedet uten at det foretas store endringer i bostøtten.

Litteratur

- AID (2007) *Statlige veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold*. A-36/2007
- Barlindhaug, Rolf og Evelyn Dyb (2003) *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*. Prosjektrapport 355. Norges Byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf (2004) *Boligtilskudd til etablering og tilpasning av boliger. Forvaltningsmodell, målområder og fordelingsnøkler*. Prosjektrapport 362. Norges byggforskningsinstitutt
- Barlindhaug, Rolf og Erik Fjærli (2006) *Inntektsbegrepet i bostøtteordningen*. Notat til KRD. Unntatt offentlighet. Norsk institutt for by- og regionforskning
- Barlindhaug, Rolf og Per Medby (2007) *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Evaluering av omleggingen av modellen*. NIBR-rapport 2007:7
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007) *Gjeldsordningsloven – regulering av veiledende livsoppholdssatser m.v.* Rundskriv Q-08/2007
- Bourassa, S., A. Greig, et al. (1995) The Limits of Housing Policy: Home Ownership in Australia. *Housing Studies* 10(1).
- Bramley, G. and J. Morgan (1998) Low Cost Home Ownership Initiatives in the UK. *Housing Studies* 13(4): 567-586.
- ECON (2005) *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*. Rapport 2005-096
- HATC Limited (2006) *Housing Space Standards*. Mayor of London, august 2006

- Husbanken (2005) *Veileder for enkeltpersoner/ husstander som skal søke boligtilskudd for å skaffe seg/ bli boende i egen bolig*. HB 8.F.6
- Husbanken (2006) *Kvartalsrapport 4. kvartal 2006*.
- Husbanken (2007a) *Bostøtte 2007. Håndbok i regelverk*. HB 9.B.1.1
- Husbanken (2007b) *Veileder for kommunal saksbehandling av startlån og boligtilskudd*. HB 7.C.17
- Husbanken (2007c) *Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken*. HB 8.B.1
- Husbanken (2007d) *Kvartalsrapport. 4. kvartal 2007*
- Husbanken (2008) www.husbanken.no
- Jackson, Alastair (2001) *Evaluation of the Homebuy scheme in England*. Joseph Rowntree Foundation
- Kredittilsynet (2008) *Tilstanden i finansmarkedet 2007*. Rapport
- Nordvik, Viggo og Per Medby (2007) *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*. NOVA Rapport 8/2007.
- Otnes, Berit (2007) *Lavinntekt i Norge og Europa. Resultater fra European Survey of Living Conditions (EU_SILC)*. Rapporter 2007/16
- Rundskriv U-10/2002 (2002) *Boligosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold*. Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartement, Sosialdepartement
- St. meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*
- St.prp. nr. 1 (2007-2208) *Kommunal og regionaldepartementet*
- Vatne, Bjørn Helge (2006) *Hvor store økonomiske marginer har husholdningene? En analyse på mikrodata for perioden 1987 – 2004*. *Penger og Kreditt* 3/2006. Norges Bank
- Østerby, Steinar (2007) *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*. NIBR-rapport 2007:4

Vedlegg 1

Informanter – Husbankens regionskontorer

Kurt Ove Jensen - Regionskontoret i Hammerfest

Aud Irene Gjersvold - Region Midt-Norge

Brita Kilen - Regionskontoret i Bodø

Monica Ketelsen - Region Vest

Merete Lervik - Region Sør

Siri Salomonsen - Region Øst