



Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlånsordningen

Home ownership for the disadvantaged? An analysis of potential effects from Norwegian State Housing Bank start-up loans

Lars Chr. Monkerud

Forsker I, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

larsm@oslomet.no

Kim Chr. Astrup

Forsker II, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet

kimas@oslomet.no

Sammendrag

Hva er mulighetene for at såkalt vanskeligstilte, gjennom Husbankens startlånsordning, kan eie egen bolig innenfor rammene av dagens boligmarked? Etter en forskriftsendring i 2014 er startlånsordningen spisset mot nettopp vanskeligstilte – det vil si husstander med langvarige problemer med å finansiere en eid bolig. Problemstillingen er særlig aktuell i lys av en markant nedgang i boligeie blant lavinntektsgrupper de siste årene, samt at nevnte grupper har svært begrensede muligheter til å få boliglån i ordinære kredittmarkeder. Tidligere forskning har i stor grad operasjonalisert vanskeligstilthet gjennom lavinntektsmål som EU60. Artikkelen argumenterer for at slike mål er lite egnede, skal man fange opp et reelt mulighetsrom i startlånsordningen, eller undersøke eiepotensialet som ordningen kan generere for utsatte grupper. I artikkelen operasjonaliseres i stedet et endogenisert lavinntektsmål for vanskeligstilthet, slik at det tar høyde for regional leieprisheterogenitet og standarder og priser for minstekonsum for ulike husholdningstyper. Lavinntektsmålet vi benytter, justeres dermed relativt opp i pressområder og for husstander med større materielle behov.

Basert på husstandsdata fra SSBs boforholdsregister, leiepriser fra Husbankens bostøtteregister og boligtransaksjonsdata fra Ambita AS identifiseres vanskeligstilte leietagere og deres eierskapspotensial i 2017. Eiepotensialet beregnes for hele bredden av startlånsordningen, det vil si for ulike varianter gitt ved ulike nedbetalingstider, bruk av fast vs. flytende rente, samt ulike konsumsatser som i ulik grad tar hensyn til stordriftsfordeler hos visse typer husstander.

Resultatene viser for det første at det som kan betegnes som et «vanlig banklån» (med strenge betingelser), vil gi svært få vanskeligstilte betjeningsevne for et lån til en adekvat bolig i det lokale boligmarkedet. For det andre ser man at betydelige andeler av vanskeligstilte leietagere *kan* ha betjeningsevne gitt at et *startlån* utformes og innrettes på en gunstig måte. Ikke minst gjelder dette større barnefamilier dersom en antar at disse kan ha betydelige «stordriftsfordeler» i husholdningens konsummønster – slik nyere forskning legger til grunn.

Nøkkelord

vanskeligstilte på boligmarkedet, eiepotensial, lavinntekt

Abstract

How may a so-called disadvantaged household's hopes for home ownership benefit from a start-up loan from the Norwegian State Housing Bank (NSHB)? Following recent regulatory changes, whereby start-up-loans are to be *specifically* targeted towards households experiencing financial difficulties in the housing market (ie. the

“disadvantaged”) and following a decline in home ownership among low-income groups over the last few years, the question is all the more pertinent. Whereas previous research has by and large operationalized «disadvantage» by way of relative measures such as the EU60 cut-off, we argue that this is inappropriate to the task at hand, and we instead define an endogenized measure that takes into account regionally varying housing prices and reasonable rates for consumption for different types of households

Based on household data from Statistics Norway, rental rates data from the NSHB’s housing allowance registry, and property transaction data from Ambita AS, we identify disadvantaged households and estimate potentials for home ownership in 2017. We estimate home ownership potentials along the full breadth of instruments available in NSHB start-up loans, ie. according to the loan’s repayment plan (long or short), whether it is set up with fixed or floating interest rates, and whether it relaxes the usual consumption rate assumptions so as to allow for certain economies of scale for certain households.

Results show that conditions in a “common” loan, as offered by common banks in the private credit market, will seldom be sufficient for disadvantaged households to manage a mortgage. Even so, larger shares of disadvantaged households may be able to manage a start-up loan granted from the NHSB, given that conditions are fairly accommodating. Not the least, this applies in particular to larger family households, if one assumes that there in their case exists substantial economies of scale – an assumption often made and substantiated in recent research.

Keywords

disadvantaged households in the housing market, ownership potential, low-income groups

Innledning: Bakgrunn og problemstilling

I Norge står som kjent eierlinja sterkt. Så sterkt at det er bred politisk enighet om at boligeie også bør være tilgjengelig for lavinntektsgrupper, så langt det er mulig. Denne ambisjonen ble senest gjentatt i Solberg-regjeringens strategi for den boligsosiale politikken (2021–2024), *Alle trenger et trygt hjem*, ved et tydelig fokus på at boligeie skal bli enda mer tilgjengelig for enda flere. Et slikt boligpolitisk fokus må sees på bakgrunn av at veien inn i boligmarkedet for lavinntektsgrupper via ordinære kredittmarkeder har blitt svært smal. En nyere norsk studie av husholdningenes eiepotensial har påvist betydelig etableringsutfordringer for husstander i den nederste inntektskvartilen (Lindquist & Vatne, 2019). Mens husholdninger i første desil av inntektsfordelingen ikke har positiv kjøpekraft i det hele tatt, er kjøpekraften også lav for husholdninger i første kvartil (der kjøpekraft er målt som kapasiteten til å lånefinansiere et kjøp blant de ti prosent rimeligste omsatte boligene). Mange vanskeligstilte vil derfor være helt avhengig av startlånsordningen for å muliggjøre overgangen fra leie til eie. Samtidig har vi de siste årene sett en jevn negativ tendens i eierandelen blant lavinntektsgrupper. Ifølge SSB eide 39 prosent av husholdningene med lavinntekt sin egen bolig i 2003, mens denne andelen hadde falt 10 prosentpoeng til 29 prosent i 2019, en nedgang på hele 26 prosent. Dette reiser spørsmålet om hvorvidt mulighetsrommet i startlånet, i sin nåværende utforming og dimensjonering, er tilstrekkelig til å håndtere de etableringsutfordringer vanskeligstilte leietagere står overfor.

Problemstillingen i denne artikkelen er i hvilken grad vanskeligstilte leietagere har mulighet til å kjøpe sin egen bolig ved hjelp av startlånsordningen i en periode med høye og stigende boligpriser. Vi diskuterer dette spørsmålet med støtte i tilgjengelig registerdata.

En første komplikasjon er hvordan begrepet «vanskeligstilte» best bør forstås og avgrenses. Flere tidligere studier har benyttet lavinntektsgrensen i EU60 som et avgrensningskriterium (Ekhaugen mfl., 2017; Nordvik, 2010; von Simson & Umblijs, 2019; Vrålstad, 2014). Det er imidlertid mye som tilsier at en slik avgrensning ikke er hensiktsmessig, og den medfører at man ser bort fra etableringsutfordringer blant utsatte grupper som ligger over dette inntektsnivået, om enn marginalt.¹ Startlånsordningen praktiseres heller ikke

1 Inntektsgrensen for «vanskeligstilte» som angis av EU60, er arbitrær i den forstand at det ikke, konseptuelt, kun tas eksplisitt hensyn til den enkelte husstands ressurser, behov og kostnader (slik sistnevnte blant annet varierer fra sted til sted). Det grunnleggende arbitrære trekket ved EU60 i denne sammenhengen er at

i samsvar med et slikt kriterium (Ekhaugen mfl., 2017). Et praktisk problem med EU60-tilnærmingen er at lavinntektsgrensen settes uavhengig av regionale forskjeller i boligpriser (Omholt, 2016). Den tar ikke høyde for regionale forskjeller i levekostnader som følge av den store geografiske variasjonen i boligpriser og boutgifter (Mogstad, 2005; Mogstad mfl., 2007). Geografiske levekostnadsforskjeller som følge av leieprisheterogenitet medfører at husholdninger i økonomiske pressområder trenger høyere inntekter enn de som lever i områder med lave levekostnader, for å finansiere et gitt konsum. Det er derfor behov for et lavinntektsmål som differensieres etter og tar høyde for regionale forskjeller i levekostnader, det vil si som blir justert opp i pressområder (Monkerud mfl., 2018). Lavinntektsbegrepet i beregningene av startlånets «rekkevidde» bør altså ikke velges uavhengig av den lokale konteksten som kommunene baserer sine startlånstildelinger på. I artikkelen utarbeider vi et lavinntektsmål som eksplisitt tar høyde for leieprisheterogenitet i regionale boligmarkeder. Dette åpner for en forståelse av vanskeligstilthet med et annet, og i praksis bredere, nedslagsfelt i inntektsfordelingen, slik at vanskeligstilthet kan oppleves også blant husstander med høyere inntektsnivåer enn EU60. Med en slik tilnærming betraktes ikke vanskeligstilthet som en mer eller mindre isolert egenskap ved husstanden selv, men heller som et misforhold mellom husstandens ressurser og regionale (og lokale) boligmarkeder (Nordvik, 2005).

Artikkelen er organisert som følger: I første del presenterer vi kort innholdet i startlånordningen og hvilke mekanismer i den som bidrar til å tette gapet mellom høye boligpriser og lave inntekter. I påfølgende deler presenteres analyseopplegg og data. Først presenterer vi et mål for identifikasjon av målgruppen, altså vanskeligstilte leietagere. Deretter utvikler og presenterer vi et mål for «eiepotensialet» i denne gruppen, der ulike mulige ordninger for bank- og startlån – beregnet med utgangspunkt i varierende opplegg for rentesatser og nedbetalingstid og ulike normer for bo- og livsoppholds-kvaliteter – kan gi et større eller mindre potensial for større eller mindre deler av målgruppen. Disse delene av artikkelen gir en detaljert og formalisert dokumentasjon av operasjonaliseringer og estimeringsopplegg, og gjennomgangen er ikke nødvendig for helhetsforståelsen og hovedtrekkene i analysen. I den påfølgende empiriske delen teller vi opp andeler som kan ha et eierskapspotensial under de ulike «startlånvariantene». Resultatene viser at det kan ligge betydelige uutnyttede muligheter i startlånet: Ulike valg av rentesatser, nedbetalingstid og beregningsgrunnlag for startlånet kan i utgangspunktet gi større grupper mulighet til å eie. Ikke minst ser dette ut til å gjelde for større barnefamilier. Siste del av artikkelen drøfter resultatene og tar opp noen viktige forbehold.

Kort om startlånordningen

Startlånet er en behovsprøvd ordning som skal bidra til at utsatte husstander med etableringsutfordringer får mulighet til å etablere seg og bli boende i nøkterne og arealtilpassede boliger.² Ordningen retter seg primært mot *personer med langvarige boligfinansieringsutfordringer*. Tilnærmingen i denne artikkelen avgrenser vanskeligstilthet ved hjelp av et endogenisert lavinntektsmål heller enn ved varianter som EU60. Et slikt mål kan sies å ligge

det refereres til inntektsfordelingen, dvs. den enkelte husstands *relative* plassering i denne, når grensen for «vanskeligstilthet» settes. Grunnleggende sett er EU60 derfor et *ulikhetsmål* som *ikke* har noen logisk forbindelse til mål som søker å fange opp den enkeltes utfordringer gitt *egne* behov, ressurser og kostnader (slik som målet vi foreslår, som er uten referanse til fordelinger av noe slag). I det videre betegner vi sistnevnte mål som «endogenisert» siden det ikke har noen referanse til *andre* husstander (i en eller annen fordeling).

2 Jf. startlånforskriften § 3.

nærmere ordlyden i forskriften ettersom det er rimelig å anta at *langvarige boligfinansieringsutfordringer* i praksis også forekommer i høyere inntektssegmenter enn segmentet som er avgrenset ved ulikhetsmål som EU60.

Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om et startlån innvilges, og hvor stort lånet blir innenfor rammene av Husbankens retningslinjer. For lånesøkere som oppfyller behovsprøvkriteriet, skal lånebeløpet utmåles slik at de skal være i stand til å betjene løpende bo- og livsoppholdsutgifter over tid. Startlånsordningen stiller således krav til at søker har betjeningsevne, men dette kravet operasjonaliseres og praktiseres annerledes enn i private banker. I private banker vurderes lånebetjeningsevne ut ifra en fast algoritme: standardiserte konsumsatser beregnet av SIFO, en kort nedbetalingstid på lånet (vanligvis mellom 20 og 25 år) og en «kalkulasjonsrente», det vil si med en risikojustering, som ligger 5 prosentpoeng over den til enhver tid gjeldende rente. Gjennom bankenes algoritme for vurdering av lånebetjeningsevne bygges det altså inn en «rentebuffer» som kan betraktes som en selvforsikringsmekanisme for låntager mot fremtidige renteøkninger. En slik selvforsikringsmekanisme vil i mange tilfeller være tilstrekkelig robust til at låntager også er i stand til å tåle andre likviditetssjokk, for eksempel som følge av arbeidsledighet (Astrup & Aarland, 2013). Dette betyr at det for gitte rente- og markedsbetingelser i hovedsak vil være lånesøkers inntektsnivå som bestemmer hvor stort boliglån som kan utmåles.

Til forskjell fra utlånspraksisen i private banker ligger ikke kredittvurderingsalgoritmen fast i startlånsordningen. Utmålingen av startlån bestemmes ikke bare av søkers inntekt, men også av valg av algoritme. Valget av algoritme tilpasses ideelt sett til risikokarakteristikker ved lånesøker. For eksempel vil startlånsøkere med høy grad av forutsigbarhet i inntektene (for eksempel fordi man har trygdeinntekter) eller søkere som over tid har vist at de har hatt mer nøkternt forbruk enn SIFO-satsene legger opp til (for eksempel på grunn av stordriftsfordeler eller mer nøktern livsførsel), «premieres» gjennom valg av «andre algoritmer» med individuelle tilpasninger i konsumsatsene og/eller med lengre nedbetalingstid eller lavere rente. Ved at saksbehandlerne i kommunene kan tilpasse lånevurderingen til individspesifikke risikokarakteristikker, kan låneutmålingen for et gitt inntektsnivå økes utover det bankens standardalgoritme skulle tilsi, uten at reelle krav til betjeningsevne settes til side (Astrup mfl., 2014). Utover dette skal det påpekes at renten på startlån ligger om lag 0,75 prosentpoeng under gjennomsnittet av de fem beste lånetilbudene i markedet, noe som i seg selv kan gi høyere belåningsgrader (og dermed gi lånesøker større kjøpekraft).

Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?

I opplegget som følger, benytter vi oss i store trekk av samme fremgangsmåte som i Monkerud mfl. (2018). Kapabilitetsperspektivet (Sen, 1992) som ligger til grunn der, understreker at det *ikke* er avgjørende om den enkelte husstand er *relativt* bedre stilt enn andre. Snarere er det avgjørende at man har de ressurser som skal til for å kunne realisere rimelige livsfunksjoner, det vil si en rimelig bolig tilpasset husstandens behov som samtidig ikke fortrenger utgifter til livsopphold.³ Med opplysninger om den enkelte husstand *js* disponible inntekter, I_j , samt om (estimerte) leieutgifter for en adekvat, eller tilstrekkelig, bolig (i det

3 For vårt formål er denne innsikten fra kapabilitetstilnærmingen tilstrekkelig. En bredere og dypere diskusjon av tilnærmingen finner man i kapittel 2 i Monkerud mfl. (2018). Her ser vi altså kun på leitagende husstander som også kan defineres som vanskeligstilte. Med andre ord ser vi på leietagende husstander som gjennom sin samlede disponible inntekt *ikke* har mulighet til *både* å oppnå et tilfredsstillende eller akseptabelt leieforhold, gitt ved en forventet lokal leiepris for en egnet bolig, og et rimelig livsopphold ellers, gitt ved SIFO-satser (i SIFOs referansebudsjett). Dette er altså definisjon (B) av «vanskeligstilthet» i Monkerud mfl. (2018, s. 90) (som kun omfatter leietagende husstander).

lokale leiemarkedet), b_j^* , og rimelige livsoppholdsutgifter, s_j^* , kan en avgjøre om husstand (j) er vanskeligstilt eller ikke. Enkelt forklart er husstand j vanskeligstilt dersom observerte disponible inntekter, I_j , er mindre enn summen av utgifter til adekvate bo- og livsoppholdsfunksjoner (som må dekkes av en tilstrekkelig inntekt I_j^*):

$$I_j < I_j^* \equiv b_j^* + s_j^*. \quad (1)$$

Aller først registrerer vi den enkelte husstands disponible inntekter (skattepliktige så vel som skattefrie) etter skatt – slik dette foreligger i SSBs boforholdsregister:

$$I_j = \text{samlede disponible inntekter}_j. \quad (2)$$

Nedenfor går vi gjennom de ulike komponentene (b^* og s^*) som ellers inngår i ulikheten i (1), herunder hvilke underkomponenter i livsoppholdsutgiftene (s^*) vi legger til grunn (nødvendige utgifter til mat, klær, osv. for ulike husstandstyper, slik de normeres av SIFO), samt hvordan vi beregner leiepriser for adekvate boliger (b^* ; ved hjelp av Husbankens bostøtteregister).

Normerte livsoppholdsutgifter

For å beregne, og normere, rimelige utgifter til livsopphold utenom boligkonsum benytter vi oss av SIFOs referansebudsjett. SIFOs normering av rimelige livsoppholdsutgifter benyttes bredt (bl.a. av bankene i lånetildelinger) og tar for seg et bredt spekter av livsoppholdsfunksjoner. Det kan være nyttig å liste opp de ulike komponentene i dette spekteret.⁵ For det første oppgis satser for ulike individspesifikke livsoppholdsfunksjoner

$$f_i^{k,c}, \text{ der } k = \{\text{mat og drikke, klær og sko, personlig pleie,} \\ \text{lek og mediebruk, reisekostnader, spedbarnsutstyr}\} \quad (3)$$

og c er ulike kategorier husholdningsmedlemmer gitt ved en kombinasjon av alder og kjønn. Videre oppgis husholdningsspesifikke satser

$$h_j^{m,q}, \text{ der } m = \{\text{andre dagligvarer, husholdningsartikler,} \\ \text{møbler, mediebruk og fritid, bilkostnader}\} \quad (4)$$

for ulike husholdningsstørrelser (q), og det oppgis til sist husholdningsspesifikke satser for antallet barn i husholdningen i henholdsvis barnehage- og aktivitetsskolealder (AKS):

$$g_j (\text{ant. barn i husstanden i barnehagealder,} \\ \text{brutto inntekt, benyttelsesgrad}) \quad (5)$$

4 Se ellers note 20 i Monkerud mfl. (2018) for beskrivelse av disse variablene. Vi benytter oss også her av husholdningens samlede bruttoinntekt for å beregne behovsprøvede satser for bruk av barnehage og AKS (se neste del). Andre variabler, dvs. kjønn og alder hos husholdningsmedlemmene, samt antall husholdningsmedlemmer, som brukes for å beregne bo- og livsoppholdsnormer, hentes også fra SSBs boforholdsregister.

5 Se <https://www.oslomet.no/om/sifo/referansebudsjettet> (for siste versjon), der de ulike konkrete (krone)satsene oppgis. I analysene her benytter vi oss av referansebudsjettet for 2017 (og deflaterer satser etter konsumprisindeksen, se <https://www.ssb.no/kpi>).

og

$$a_j \text{ (ant. barn i husstanden i AKS-alder, brutto inntekt, benyttelsesgrad)} \quad (6)$$

for ulike husholdningstyper.⁶ Koblet til SSBs boforholdsregister, med opplysninger om det enkelte husholdningsmedlem (altså opplysninger om kjønn og alder for beregningen av c_i og antallet barnehage- og AKS-barn), samt om antall husholdningsmedlemmer, lar dette oss beregne et nødvendig livsoppholdskonsum (utenom boligkonsum) som

$$s_j^* = \sum_i f_i^{*k,c} + h_j^* + g_j^* + a_j^*. \quad (7)$$

Leieutgifter til adekvate boliger

Når det gjelder beregningen av leieutgifter for en adekvat bolig (b^*), benytter vi oss av varianter av den samme enkle arealnormen for akseptabel bokvalitet som i Monkerud mfl. (2018, s. 102–103). Vi ser på to varianter, A_{25} og A_{20} , av denne normen som antar at arealbehovet er økende i husholdningsstørrelsen, men også at arealbehovet pr. husholdningsmedlem er synkende i den samme. Helt konkret ser vi på én norm som krever et areal på 25 kvadratmeter for en husholdning med én person, og ellers $25 \cdot$ antall medlemmer^{0.5} kvadratmeter, og en mildere norm som krever 20 kvadratmeter for én person, og ellers $20 \cdot$ antall medlemmer^{0.5} kvadratmeter.⁷ Vi benytter oss videre av den samme metoden som i Monkerud mfl. (2018) for å beregne lokale leiepriser pr. kvadratmeter slik det avhenger av antallet rom, det vil si vi estimerer følgende ligning med data fra Husbankens bostøtteregister:

$$\begin{aligned} \ln(\text{leiepris pr. kvm. pr. år})_j &= \sum_k \beta_{k0} \cdot R_{kj} \\ &+ \sum_k \beta_{k1} \cdot R_{kj} \cdot \ln(\text{antall rom})_j \\ &+ \beta_{2015} \cdot D_{2015j} + \beta_{2016} \cdot D_{2016j} + \beta_{2017} \cdot D_{2017j} + u_j \end{aligned} \quad (8)$$

Her estimeres altså lokale årseffekter, $\beta_{\text{år}}$, og «nivåeffekter», β_{k0} , og lokale «romeffekter», β_{k1} , pr. region R_k .⁸ Estimeringsresultatene gjengis i appendikset, og resultatene viser med

-
- 6 Husholdningens bruttoinntekt inngår i beregningen siden satsene for AKS og barnehage er inntektsavhengige. Siden husholdningsspesifikke satser kun oppgis for opptil sju husstandsmedlemmer, er vi nødt til å ekstrapolere slike utgifter for større husstander (ved hjelp av en fleksibel funksjon for antallet husstandsmedlemmer, se Monkerud mfl. 2018, s. 101). I tillegg rettes det opp en feil i Monkerud mfl. 2018 (ibid.), der satser for «husholdningsartikler» og «møbler» feilaktig blir lagt til for husstander etter ren størrelse (det riktige er at slike legges til etter antallet medlemmer som er tre år eller eldre). I tillegg er det rettet opp slik at enkelte kommuner (med nyere kommunenumre) som ikke ble med i regioninndelingen i Monkerud mfl. (2018), nå er tatt med i analysene (og der kommuner fra forskjellige regioner er slått sammen, er alle tildelt region slik som for den største av kommunene). Disse justeringene gir kun minimale endringer i antallet vanskeligstilte leietagere som telles opp.
- 7 En slik tilnærming, der arealbehovet er avhengig av roten av antall husstandsmedlemmer, viser seg å passe godt til andre enkle (og oppregnende) normer som er diskutert i litteraturen (se Barlindhaug & Astrup, 2008, s. 48).
- 8 Estimeringen fanger altså opp at større objekter, gitt ved antall rom, har lavere kvadratmeterpris (dette gjelder også for estimeringen av boligpriser, se nedenfor). Det kan innvendes at ligning (8) rimeligvis kunne vært utvidet med en areal-term på høyresiden (som en «naturlig» størrelsesindikator,

tydelighet at leiepriser pr. kvadratmeter varierer signifikant og betydelig med både år, antall rom, region og kombinasjonen av de to sistnevnte. For å øke presisjonen i estimatene benytter vi oss av hele det tilgjengelige datamaterialet fra Husbankens bostøtteregister, det vil si alle årgangene 2014–2017, mens vi kun ser på leiepriser og «eiepotensialet» for 2017 i den empiriske delen av artikkelen (se appendikset for fullstendige estimeringsresultater). Som i Monkerud mfl. (2018, s. 103–104) legger vi til grunn SSBs standard for økonomiske regioner (SSB, 2000) for å avgrense lokale leiemarkeder (og boligmarkeder), noe som til sammen gir 104 regioner, det vil si 89 av de opprinnelige regionene, samt Oslos 15 bydeler. På grunn av dataomfanget og -kvaliteten gjenspeiler altså opplegget her kun til en viss grad den *forvaltningsinndelingen* som ideelt sett bør ligge til grunn.⁹ Siden vi legger til grunn en enkel arealnorm for adekvat bokvalitet, antar vi som i Monkerud (2018, s. 108) en «gjengs» byggeskikk der det forventes at en bolig med et visst areal også (i snitt) inneholder et visst antall rom «over alt og uforandret i perioden som undersøkes». Vi estimerer derfor (i hele datamaterialet)

$$\ln(\text{ant. rom})_j = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \ln(\text{ant. kv. meter})_j + v_j \quad (9)$$

sammen med antall rom), for derigjennom å øke presisjonen i beskrivelsen av prisvariasjonen. Den valgte spesifikasjonen er imidlertid i tråd med, og sikrer en viss sammenlignbarhet med, tidligere analyser av prisvariasjonen, for eksempel i Leiemarkedsundersøkelsen (se <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/boligpriser-og-boligprisindekser/statistikk/leiemarkedsundersokelsen>) og i andre publikasjoner (se f.eks. Thorsen (2017), <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/attachment/302752?ts=15b3883f218>, boks på side 9).

- 9 «Treffsikkerheten» eller relevansen i den regionale inndelingen vil uansett ikke *direkte* innvirke på analyseresultatene: Hovedfokus er endringer i et eiepotensial som følge av ulike låneordninger *gitt* en (mer eller mindre treffsikker) regional inndeling. Siden ikke alle kommuner er med i materialet i alle aktuelle år (noen mindre kommuner er uten vedtak i enkelte eller alle år), er vi for å kunne estimere leiepriser i alle kommuner i alle aktuelle år nødt til å benytte oss av grupper av kommune-år, i alle fall i enkelte tilfeller (enten for å estimere priser i en kommune uavhengig av år, eller i grupper av forskjellige kommuner år for år). En fordel med en inndeling i SSBs økonomiske regioner er at den blant annet baseres på pendlingsmønstre mellom tilgrensende kommuner, og dermed kan være en fornuftig avgrensning av et bo- og arbeidsmarked som potensielle leietagere og forvaltere av *boligsosiale virkemidler* må forholde seg til. Bydelene i Oslo trekkes ut som egne «regioner» siden leiepriser varierer svært mellom Oslo-bydelene, og siden det er bydelene som forvalter (tildeler) startlånet i Oslo (se <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/okonomisk-stotte-til-bolig/startlan-til-a-kjope-bolig/#gref>). Det kan også være rimelig å se bydelene, *qua* den instans som er tillagt ansvaret for forvaltningen av boligsosiale virkemidler, som en egen «boligsosial» region, der utfordringene knyttet til boforhold *in situ* skal håndteres. Dette understreker at vanskeligstilthet eller potensiell eiestatus *ikke* bør beregnes med utgangspunkt i forhold *utenfor* forvaltningsområdet, siden det legger opp til at enkelthusstander *kan* flytte ut av regionen (eller bydelen) for å endre status, for eksempel fra en «dyr» til en «billig» bydel. En «motsatt» praksis gir rom for større opphopning i andeler med eie- eller leiestatus mellom regioner (bydeler) ved at husstander *ikke* like lett fanges opp som vanskeligstilte som, med hjelp, kan endre status *i* regionen. Se imidlertid Aarland (2011) for et eksempel på en analyse av utfordringer der det legges tilgjengelige boligutgifter i den billigste bydelen (i regionen) til grunn. Videre gjør vi enkelte andre tilpasninger i estimeringen: For å unngå at lange serier av enkeltobservasjoner (enkeltmånedsvedtaker) skal bidra uforholdsmessig mye i estimeringen, aggregeres data til årlige mål basert på husstandsidentifikatoren (*husstandid*) samt kommune, antall rom og antall kvadratmeter. I estimeringen av boligpriser (se nedenfor) gjøres den samme tilpasningen med data fra Ambita AS, dvs. det aggregeres til en eiendomsindikator (for å unngå at objekter som selges og kjøpes hyppig i løpet av et år, skal bidra uforholdsmessig til estimatene). Vi ser også bort fra transaksjonskostnader i forbindelse med boligkjøpet (avgifter mv.). I begge tilfeller utelates ekstreme verdier (leie- og boligpriser), slik at det benyttes data fra 1. til 95. persentil. Ligningen som reestimeres med en ekstra årgang (inntektsåret 2017) i forhold til Monkerud (2018, s. 106–109), viser i stor grad de samme mønstrene.

som skal fange opp et slikt forhold. Til sammen lar dette oss beregne en boutgift for et egnet arealbehov, A_j (A_{25} eller A_{20} , som beskrevet ovenfor) i 2017:¹⁰

$$b_j^* = e^{\hat{\beta}_{k0,j} + \hat{\beta}_{k1,j} \cdot [\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \cdot \ln(A_j^*) + \hat{\sigma}_2^2/2]} + \hat{\beta}_{2017,j} + \hat{\sigma}_1^2/2 \cdot A_j^*. \quad (10)$$

Terskelen inn i eiemarkedet

I neste trinn skal det blant de vanskeligstilte leietagerne undersøkes om det kan være rom for *boligkjøp*, gitt ulike *betingelser* i et låneopptak (fast eller flytende rente, kort eller lang nedbetalingstid, muligheter for refinansiering av annen gjeld mv.). Siden utgiftene i forbindelse med betjening av et lån enkelt kan beskrives som en andel, τ_m , der m betegner ulike lånebetingelser, for en egnet bolig til «forventet pris», c_j^* , i et aktuelt boligmarked, kan altså en mulig *betjeningsevne* skrives som

$$I_j > I_j^* \equiv \tau_m \cdot c_j^* + s_j^*. \quad (11)$$

der I_j er husstandens inntekt og s_j^* er beregnet som i artikkelens første del (altså livsoppholdsutgifter beregnet ved hjelp av SIFOs referansebudsjett). Komponentene i ulikheten ellers, altså τ_m og c_j^* , beskrives nærmere nedenfor.

Før vi kommer så langt, skal vi se på tre spesielle forhold som kan endre på hvorvidt en husstand vurderes som kredittverdigg (under ulike lånebetingelser). For det første vil annen gjeld (og tilhørende renteutgifter) ofte være en hindring for en ellers positiv kredittvurdering. Siden det er vanskelig å beregne hvor store avdragsutgifter en viss gjeld vil innebære, ser vi helt bort fra slike forhold her. I tillegg kan en tenke seg at man som en forutsetning for lånetildeling ikke har slike utgifter – altså at slik annen gjeld må gjøres opp på forhånd.¹¹ For det andre, og som nevnt, har man i litteraturen som ser på livsoppholdssatser vært opptatt av at visse stordriftseffekter for større barnefamilier ikke fanges godt nok opp i gjeldende satser (Borgeraas, 2016; Borgeraas, 2017). I analysene som teller opp antallet og andelene med betjeningsevne i ulike varianter av bank- og startlån (m), beregnes livsoppholdsutgifter ved bruk av to ulike sett med SIFO-satser. Det ene tar utgangspunkt i referansebudsjettet, mens det andre slår av 20 prosent av *alle* individspesifikke utgifter dersom husstanden består av et par med to eller flere barn eller en eneforsørger med tre eller flere barn – slik som en gjør i SIFOs «minimumsbudsjett» (Borgeraas, *ibid.*). I tillegg til de typene utgifter vi har nevnt her, legger vi også inn at det må betales en viss sum i forbindelse med forsikringer, drift og vedlikehold, her operasjonalisert enkelt som en enkel funksjon av boligens areal, det vil si som en sum som tilsvarer NOK 400 pr. kvadratmeter pr. år (se Husbanken, 2015). Dette gir følgende, mer realistiske, betingelser for betjeningsevne, gitt de ulike låneparameterne og beregningsmåtene for livsoppholdssatser (der BF_j er en indikator for om husstanden er en «større barnefamilie» av typen nevnt ovenfor og a indekserer om arealnorm A_{25} eller A_{20} legges til grunn):

$$I_j > \tau_m \cdot c_j^* + 0,28 \cdot R_j + 400 \cdot A_{aj}^* + s_j^* \quad (12)$$

10 Der $\hat{\sigma}_1^2$ og $\hat{\sigma}_2^2$ viser til estimerte feiltermvarianser i ligningene for henholdsvis leiepris (8) og antall rom (9) slik disse benyttes til justering av predikerte anti-loggede priser.

11 Dette er i tråd med Aarland (2011, s. 8), der det ses bort fra «studielån, forbrukslån, bidragsgjeld, inkassogjeld, privat gjeld og andre typer gjeld». Gruppen vi ser på her, har relativt lav gjeld i snitt (rundt 370 000–380 000 kr). SSBs boforholdsregister inneholder ikke nok opplysninger til en mer presis behandling av gjelds- og rentebyrder.

(der $0,28 \cdot R_j$ er nåværende rentefordel som mistes ved oppgjør av annen nåværende gjeld) for $m = \text{banklån}$ og

$$I_j > \tau_m \cdot c_j^* + 0,28 \cdot R_j + 400 \cdot A_{aj}^* + (\sum_i f_i^{k,c} \cdot (1 - 0,2 \cdot BF_j) + h_j^* + g_j^* + a_j^*) \quad (13)$$

for $m = \text{«startlånsvarianter»}$, der Σf altså er de individspesifikke utgiftene som avkortes for større barnefamilier.¹²

For det tredje er det et poeng at den statistisk forventede prisen (snittprisen) som estimeres for en egnet bolig (c_j ; slik den estimeres i neste del av artikkelen), ikke bare priser inn kvaliteter som følger av en (streng) norm. I vårt tilfelle ses areal som en grunnleggende kvalitet ved boligen, men prisene reflekterer også andre kvaliteter som *ikke* ses som (like) viktige (i egenskap av at de *ikke* tas høyde for i en norm; for eksempel beliggenhet ellers, i hvilken etasje en leilighet ligger, mv.). Dette betyr at egnede boliger godt kan finnes som i pris ligger et godt stykke under det en kan forvente å måtte betale for en «typisk» bolig som også har visse andre, men ikke like viktige, kvaliteter. Slik sett er det rimelig å se på hvor langt ned i pris for en egnet bolig en må gå før det kan fastlås at en husstand har eller ikke har betjeningsevne. Det kan altså beregnes en «dyreste egnede bolig» som husstanden kan betjene et lån for under ulike betingelser, for eksempel

$$c_j^* = (I_j - 0,28 \cdot R_j - 400 \cdot A_j^* - s_j^*) / \tau_m \quad (14)$$

der en legger et banklån med enkle SIFO-normer til grunn (som i ligning (12), med motsvarende uttrykk for ulike startlånsvarianter som i ligning (13)). Dernest kan en se dette som en andel av en statistisk forventet pris for egnet bolig, $c_j c_j^*$:

$$h_j^m = c_j^{*m} / c_j. \quad (15)$$

I analysene som følger i neste del av artikkelen, presenteres resultater for et slikt mål, det vil si mål som viser hvor stor del, H^h , av den aktuelle populasjonen som kan ha betjeningsevne for visse h -verdier. For eksempel vil man ikke forvente at særlig mange i gruppen av vanskeligstilte vil kunne ha betjeningsevne til å låne til boliger som er 1,2 ganger høyere priset enn det en «typisk» kan forvente – altså at andelen der $H^{1,2}$ ikke er særlig stor, mens andelen $H^{0,2}$ for eksempel kan være betydelig.¹³ Det vises i analysene resultater for alle varianter av startlån som er presentert ovenfor, det vil si for ulike kombinasjoner av lånebetingelser (rentesatser og nedbetalingstid), ulike beregningsmåter for livsoppholdssatser (SIFOs referansebudsjett vs. «minimumsbudsjettet» i startlånsvariantene) og to ulike arealnormer (slik at til sammen atten startlånsvarianter kan sammenlignes). Dessuten gjennomføres separatanalyser for større barnefamilier: Det er nettopp i slike husstander at endrede (forbedrede) beregningsopplegg kan ha mye å si for vurdering av lånetilsagn, og det er nettopp i en slik

12 Legg merke til at termen $0,28 \cdot R$ betegner nåværende rentefordel (for 2017; som senere er endret), som forsvinner ved inngåelse av lån der annen gjeld tas opp i boliglånet.

13 Andre fremgangsmåter legger opp til å beregne mål for hvor mange eller hvor stor andel av boligene en viss gruppe kan klare å kjøpe (eller betjene lån til) (Lindquist & Vatne, 2019; Lund, 2018). Boligtransaksjonsdata er strengt tatt ikke egnet til å si noe om tilgjengelighet, og lider under de samme begrensninger som «relative» mål ellers i fattigdoms- og vanskeligstilthetslitteraturen (se Vrålstad, 2014; Thorsen, 2017, s. 13, og Ekhaugen mfl., 2017, s. 43–44). For eksempel vil – når alt annet er likt – økt hyppighet for kjøp og salg i en ikke relevant del av prisfordelingen, eller i alle fall i en del som ikke gjelder en selv, med nødvendighet føre til at målet endres (altså uten at det skjer noe substansielt med egne muligheter).

gruppe at man tenker seg at eierskap kan ha særlig positive sosiale og økonomiske virkninger (Aarland, 2012, s. 51–67).

En enkel kredittmodell for vurdering av betjeningsevne i startlånsordningen

I den videre analysen skal vi se på ulike typer lån, m , nærmere bestemt betingelsen τ_m i for eksempel ulikhetene (12) og (13) og derigjennom i målet h_j^m i (15). Vi avgrensner på følgende vis: Vi ser på muligheten den enkelte husstand har for å betjene visse «typiske» lån slik de kan gis som startlån i Husbanken, og én type «banklån» som legger til grunn en kortere nedbetalingstid (25 år) og flytende rente på 3,5 prosent p.a. (dvs. med 8,5 prosents kalkulasjonsrente etter påslag på 5 prosentpoeng).¹⁴ For ulike typer startlån antas det i) fastrente på 2,6 prosent eller ii) flytende rente med kalkulasjonsrente på 6,25 prosent og a) nedbetalingstid på 30 år eller b) nedbetalingstid på 50 år. Vi forutsetter at alle typer lån gis som et vanlig annuitetslån med månedlige innbetalinger.¹⁵ Vi avgrensner også analysen til å gjelde muligheten for å kunne betjene ulike typer lån i løpet av det første året etter låneopptak. Utgifter til å betjene lånet det første året kan beskrives enkelt som

$$D = \sum_{t=1}^{12} G_t + 0,72 \cdot \sum_{t=1}^{12} R_t \quad (16)$$

der G_t er månedlig (t) gjeldsavdrag, R_t er månedlig rentebetaling og faktoren 0,72 gjenspeiler skattefradraget for renteutgifter. Videre kan denne summen, D , beskrives enkelt som en andel av kjøpesummen, τ_m , slik som i tabell 1.

Tabell 1. Utgifter til bolig som andel av kjøpesummen i løpet av det første året som eier (τ_m)

	Nedbetalingstid	
	30 år	50 år
Flytende rente (6,25 % kalkulasjonsrente)	5,56 %	4,69 %
Fast rente (2,60 % rente)	4,07 %	2,84 %
»Banklån»*	7,13 %	

Note: *Flytende rente med 8,5 % kalkulasjonsrente og 25 års nedbetalingstid.

Her ser man altså at et typisk «banklån», slik vi forstår det her, betyr at en må ut med utgifter i forbindelse med lånbetjeningen som er over 2,5 ganger høyere enn det en må med et svært gunstig startlån (med 50 års nedbetalingstid og fast rente på 2,6 prosent p.a.). En ser også forskjeller mellom ulike «startlånsbetingelser», med utgifter til lånebetjening som vokser til godt og vel det dobbelte dersom en går fra de gunstigste betingelsene (2,84 % av kjøpesummen) til det minst gunstige (5,56 % av kjøpesummen).

Pris for adekvate boliger

Til sist beregnes (estimeres) forventede salgspriser (kjøpesummer), c_p , for adekvate boliger i det lokale markedet. Vi benytter oss av det samme opplegget som for estimeringen av

14 Se også Aarland (2011, 2012) for en diskusjon av «spennet» i ulike typer betingelser i startlånet.

15 Der terminbeløpet pr. måned (t , p) er $T = c \cdot \frac{\sqrt[12]{(1+r)} - 1}{1 - \sqrt[12]{(1+r)}^{-A \cdot 12}}$, ved kjøpesum c , A års nedbetalingstid og

årlig rente r (som proporsjon). Da er altså rentebetalingen første måned $R_1 = c \cdot (\sqrt[12]{(1+r)} - 1)$, deretter

$$R_{t \geq 2} = (\sqrt[12]{(1+r)} - 1) \cdot \left(c - \sum_{p=1}^{t-1} G_p \right) \text{ og gjeldsavdraget } G_t = T - R_t.$$

leiepriser (se sist i foregående del av artikkelen, ligningene (9) og (10)), og vi benytter vi oss av data om boligtransaksjoner fra Ambita AS for tilsvarende årganger (2014–2017).

$$\begin{aligned} \ln(\text{kjøpesum pr. kvm.})_j &= \sum_k \delta_{k0} \cdot R_{kj} \\ &+ \sum_k \delta_{k1} \cdot R_{kj} \cdot \ln(\text{antall rom})_j \\ &+ \delta_{2015} \cdot D_{2015j} + \delta_{2016} \cdot D_{2016j} + \delta_{2017} \cdot D_{2017j} + w_j \end{aligned} \quad (17)$$

og

$$\ln(\text{ant. rom})_j = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot \ln(\text{ant. kv. meter})_j + r_j, \quad (18)$$

slik at kjøpesummen, c , som en må regne med som «typisk» eller statistisk forventet for en adekvat bolig i 2017, er

$$c_j = e^{\hat{\delta}_{k0,j} + \hat{\delta}_{k1,j} \cdot [\hat{\gamma}_0 + \hat{\gamma}_1 \cdot \ln(A_j^*) + \hat{\sigma}_4^2/2]} + \hat{\delta}_{2017,j} + \hat{\sigma}_3^2/2 \cdot A_j^*. \quad (19)$$

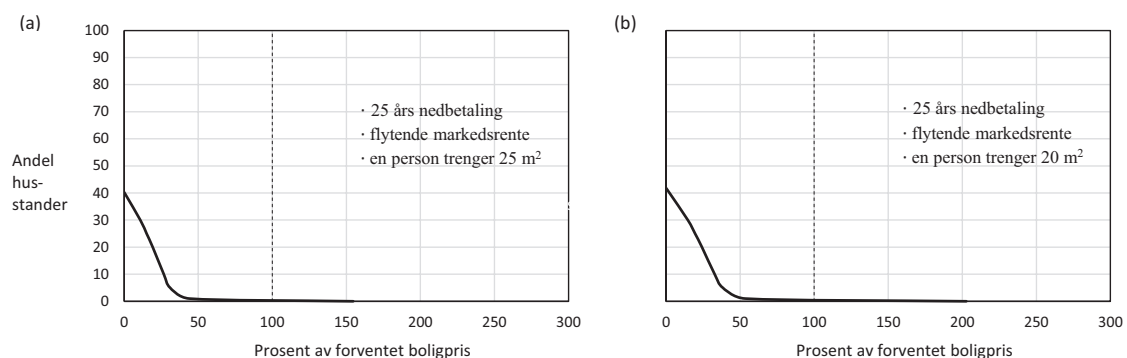
Estimeringsresultatene viser at også salgspriser pr. kvadratmeter varierer signifikant og betydelig med både år, antall rom, region og kombinasjonen av de to sistnevnte (se appendikset). Det skal understrekes at data som benyttes til estimeringen, *utelater salg av borettsandeler*: Dataleverandør (Ambita AS) har ikke lett tilgjengelige tall for fellesgjeld i borettslagsleiligheter.¹⁶

Eierskapspotensialet ved ulike lånebetingelser

I det følgende presenterer vi andeler av de vanskeligstilte leietagerne (identifisert ved ulikhet (1)) som i 2017 kan ha betjeningsevne for egnede boliger slik disse er priset *i forhold til en forventet eller typisk pris* for denne typen bolig i det lokale markedet (h^m i (15)). Vi presenterer først resultater for ulike låneordninger («banklån» vs. ulike startlansvarianter) for alle vanskeligstilte leietagende husstander, og dernest resultater for større barnefamilier blant disse.¹⁷

Eierskapspotensialet blant vanskeligstilte leietagere

Figur 1 viser andeler som kan betjene et lån med «banklånbetingelser» (dvs. med 8,5 prosents kalkulasjonsrente, SIFOs referansebudsjett for beregning av livsoppholdsutgifter og



Figur 1. Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet. «Banklån». 2017 (N = 89215).

¹⁶ Estimering av nominelle kjøpesummer i data *inklusive* salg av borettsandeler ville dermed underestimert reelle priser.

¹⁷ Mønstrene for de foregående årgangene (inntektsårene 2014–2016) viser noenlunde samme tendenser (og vises ikke her).

25 års nedbetalingstid). Figuren viser med all mulig tydelighet at det ikke er særlig rom for tildeling av «betjeningsevne» i denne sammenhengen (og ikke under noen av de arealnormene som legges til grunn): Selv der man finner en bolig som prises til det halve av det «forventede», vil det i praksis ikke kunne gis lån til noen av de vanskeligstilte husstandene. Dette kan bety at større grupper vanskeligstilte ikke kan regne med å bli eiere ved hjelp av «vanlige banklån». Og dette kan bety at det ligger et større potensial i startlansordningen. Resultater for ulike typer startlån vises i figur 2.

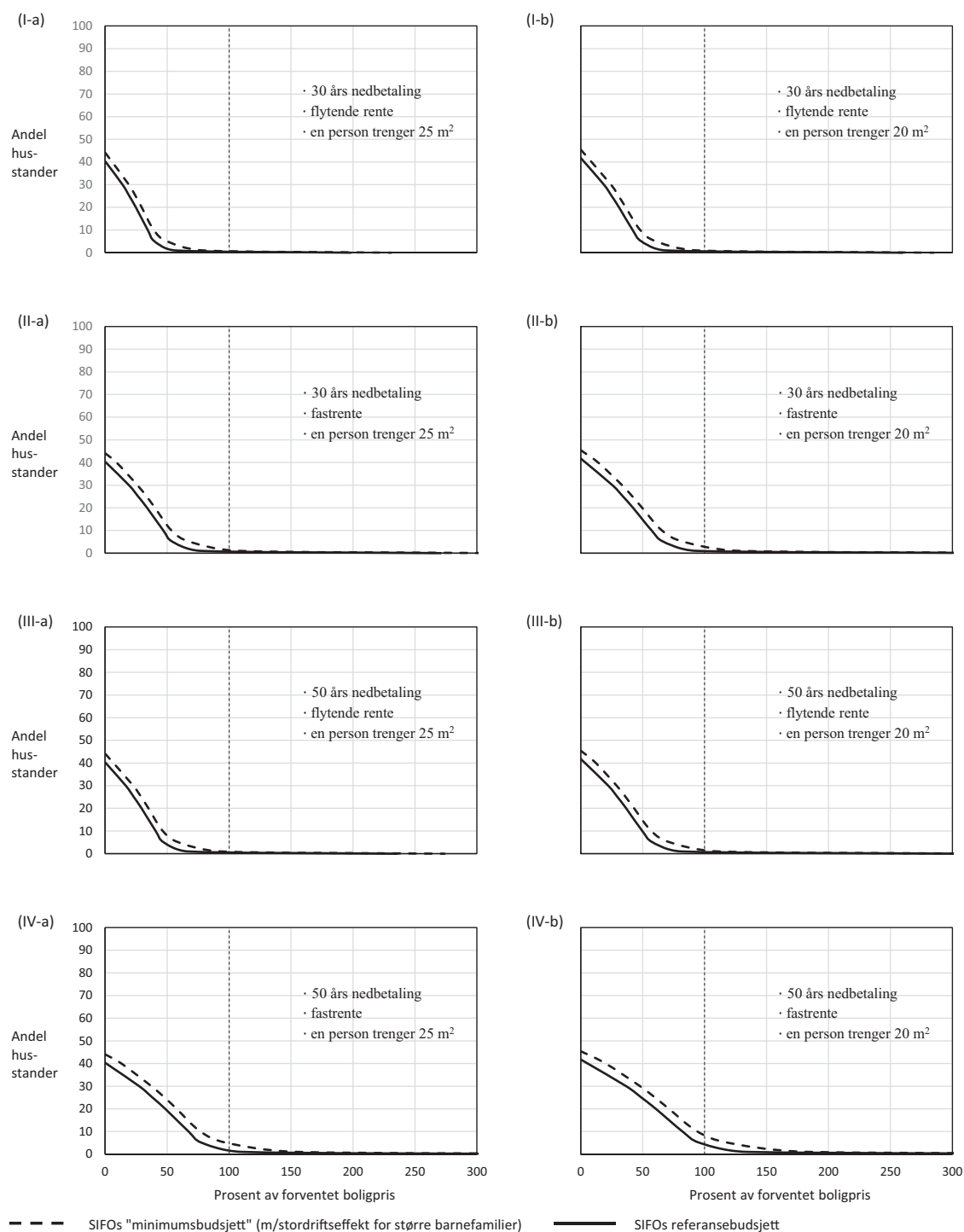
Figur 2 viser tydelig at startlansbetingelser som ikke strekker ut nedbetalingstiden (til 50 år), og som ikke gir gunstige rentebetingelser, *heller ikke* lett kan gi større grupper vanskeligstilte leietagere lånebetjeningsevne. Her ser en at kun opptil ti prosent av alle vanskeligstilte husstander kan ha lånebetjeningsevne dersom en kan klare å finne egnede boliger – gitt ved den arealnormen som legges til grunn – som koster om lag halvparten av det en kan forvente for denne typen boliger (dette gjelder for begge arealnormer). Som nevnt vil sistnevnte også ha priset inn andre kvaliteter (enn arealnormen), og det er også et spørsmål om dette er en realistisk pris i et gitt boligmarked. Dersom dette *er* realistisk, så angir dette en slags øvre grense for hvor mange som kan gis «lånekapabilitet» i det aktuelle markedet – der det vil være stedlig kunnskap om markedet som til sist avgjør om slike priser kan oppnås).¹⁸

I det nedre panelet tegnes det allikevel et annet bilde: Andelen som i utgangspunktet kan ha betjeningsevne for en bolig til halvparten av forventet pris (50 på førsteaksen), ligger på rundt 20 prosent (på andreaksen), mot rundt 5 prosent med andre lånebetingelser, og noe høyere dersom i) et «minimumsbudsjett» med stordriftseffekter for større barnefamilier legges til grunn (om lag 5 prosentpoeng høyere andel; stiplet linje ligger høyere i begge delfigurer IV-a og IV-b) og ii) en mildere norm (første person trenger 20 kvadratmeter) legges til grunn (linjene i delfigur IV-b ligger høyere enn i delfigur IV-a). Dette betyr at både valg av låneinnretning (rentesatser og nedbetalingstid) og beregningsmåter ellers (ulike SIFO-satser for barnefamilier spesielt) ser ut til å kunne ha betydelig innvirkning på muligheten større grupper gis for å eie. Om et slikt «potensial» faktisk kan realiseres, avhenger dog av flere faktorer: For det første vil det være avgjørende om gruppene det her er snakk om, ikke preges av for stor risiko for mislighold (mange i lavinntektsgruppene vil allikevel trolig ha lave, men *stabile* inntekter, for eksempel gjennom trygd). For det andre avhenger et «realisert» potensial av at tilsagnsmyndighetene (kommunene) har evne og vilje til å «oppsøke» aktuelle startlansmottagere i denne gruppen. Vi vender tilbake til dette i diskusjonen og oppsummeringen, og ser først på et mulig «førsteordenspotensial» hos større barnefamilier – som altså kanskje både har svært stor nytte av «eierskap» og muligens også diskrimineres i dagens praksis for beregning av betjeningsevne.

Eierskapspotensialet for vanskeligstilte barnefamilier som leier

Figur 3 viser at også større barnefamilier i liten grad kan tildeles et vanlig «banklån» (igjen med 8,5 prosents kalkulasjonsrente, SIFOs referansebudsjett for beregning av livsoppholdsutgifter og 25 års nedbetalingstid). Dette gjelder for begge arealnormene som legges til grunn.

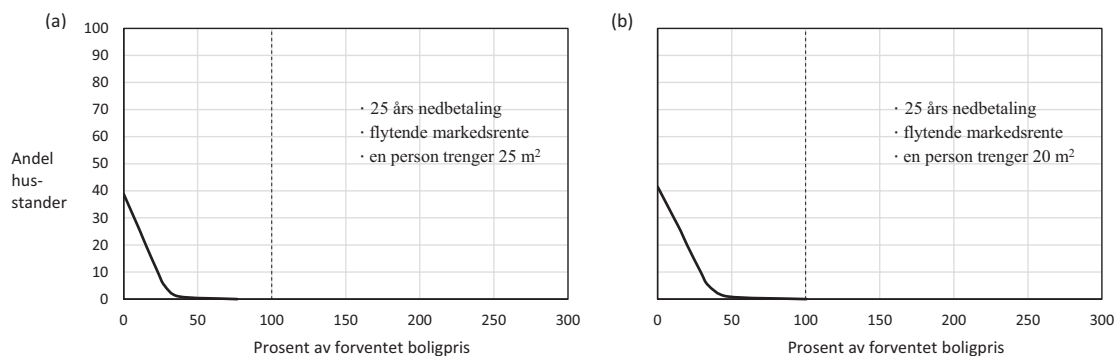
18 I Aarland (2011, s. 20–29) legges for eksempel en «nøktern» bolig til rundt 1 300 000 kr til grunn for en beregning av «eierskapspotensial». Dette er om lag halvparten av det en typisk større barnefamilie kan forvente som «snittpris» i vårt materiale (jf. figur 4.2, panel c). I andre markeder kan også godt lavere priser (som andel av forventet pris) være realistiske.



Figur 2. Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet og ved ulike betingelser i startlånet. 2017 (N = 89215).

Forskjellen mellom ulike innretninger, og beregningsopplegg for livsoppholdssatser, i mulige tildelinger av et startlån er imidlertid slående for denne gruppen vanskeligstilte. Figur 4 viser for det første at særlig andre beregningsmåter for livsoppholdsutgifter, det vil si at det legges til grunn klare «stordriftseffekter for større barnefamilier», kan ha stor betydning for et mulig lånetilsagn og derigjennom tilgang til eierskap.

Dersom en igjen ser på andelene som kan betjene et lån til om lag halvparten av forventet (snitt)pris for en egnet bolig, øker denne med opptil 35 prosentpoeng dersom en legger



Figur 3. Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte større barnefamilier som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet. «Banklån». 2017 (N = 11705).

livsoppholdssatser med «stordriftsfordeler for barnefamilier» til grunn heller enn satsene i SIFOs referansebudsjett (for et startlån med fastrente og 50 års nedbetalingstid og for en bolig der første person trenger 25 kvadratmeter, panel IV-a i figuren, mens andre slike «SIFO-effekter» er noe mindre for andre lånetyper).

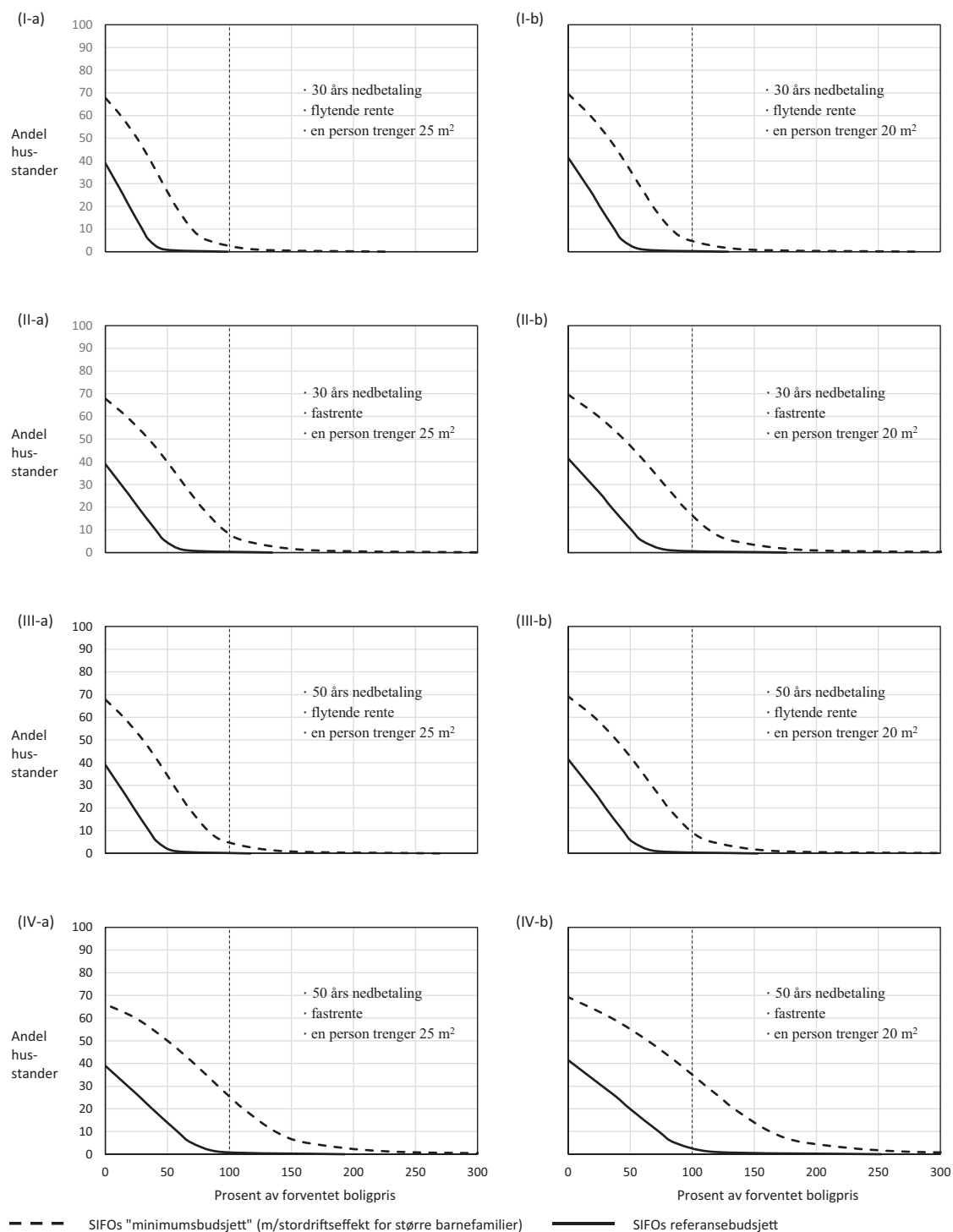
For det andre ser en at også valg av rentesats og nedbetalingstid kan være av betydning. For eksempel øker andelen som kan betjene et lån til en egnet bolig til halvparten av forventet pris, fra om lag 30 prosent (delfigur III-a) til rundt 50 prosent (delfigur IV-a) dersom en betaler fastrente (2,6 prosent p.a.) fremfor flytende rente (kalkulasjonsrente på 6,25 prosent p.a.). Lignende sammenligninger kan gjøres for betydningen av nedbetalingstid (for eksempel med rundt 10–20 prosentpoengs økning i andeler med betjeningsevne fra delfigur I-a,b til III-a,b eller fra II-a,b til IV-a,b).

For det tredje kan også valg av bolignorm gjøre et betydelig utslag, noe som ses tydeligst i en sammenligning mellom delfigurene IV-a og IV-b. Dersom det legges «stordriftseffekter for større barnefamilier» til grunn (stiplede linjer), øker eksempelvis andelen som kan betjene lån for selv en egnet bolig til *forventet* (snitt)pris, med om lag 10 prosentpoeng (fra rundt 25 prosent til rundt 35 prosent).

Et siste poeng i forlengelsen av dette er at særlig låneinnretninger med gunstige betingelser (med fastrente, lang nedbetalingstid og med justerte SIFO-satser, delfigurene IV-a og IV-b) kan bidra til å øke eierskapet i den aktuelle gruppen *betydelig*. Her kan drøye 10 prosent av husstandene¹⁹ klare å betjene et lån til selv *halvannen ganger* forventet pris for en egnet bolig. Når en kontrasterer dette med mulighetene som ligger i det vi har karakterisert som et vanlig «banklån», jf. figur 4.5, der det ikke synes å ligge særlige muligheter for denne typen husstander, leder det naturlig over til en diskusjon rundt mulige *årsaker* og *hindringer* til at et slikt potensial ikke realiseres (gjennom økt bruk av ulike typer startlån) – hindringer det kan være mulig å gjøre noe med, og som vi nå avslutningsvis vil drøfte.²⁰

¹⁹ 10 prosent av denne gruppen (N = 11705) utgjør altså i overkant av 1000 husstander, eller minst 4000 individer (siden alle husstander her har minst fire medlemmer; snittet for hele gruppen er 5,22 medlemmer i 2017).

²⁰ I supplerende analyser ser en at forskjellene mellom ulike større regioner i Norge ikke er svært dramatiske, og at mønstrene er noenlunde stabile i perioden 2014–2017. Stort sett kan rundt 40 prosent av de lokale barnefamiliehusstandene make et startlån med lang nedbetaling, fast rente og justerte SIFO-satser når boligprisen er mellom 70 og 100 prosent av forventet pris, mens 50 prosent kan make å betjene samme type lån for boliger som er priset til 50 til 70 prosent av forventet pris. Unntaket er arbeidsmarkedsregionene på Sørlandet, der de tilsvarende andelene kun kan make en boligpris på mellom 30 og 50 prosent av forventet verdi mot slutten av perioden.



Figur 4. Andel med beregnet betjeningsevne for lån til egnede boliger blant vanskeligstilte større barnefamilier som leier bolig. Etter prosent av forventet pris i det lokale boligmarkedet og ved ulike betingelser i startlånet. 2017 (N = 11705).

Avsluttende diskusjon

I artikkelen har vi benyttet oss av data fra Husbankens bostøtteregister og transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita AS for å estimere leie- og boligpriser i lokale markeder, samt registeropplysninger på husstands nivå. Vi har avgrenset en husstands populasjon av «vanskeligstilte leietagere» som de som med sine disponible inntekter ikke kan oppnå en adekvat bolig

(gitt ved en enkel arealnorm) gitt prisnivået i det lokale leiemarkedet (SSBs økonomiske regioner) og samtidig ha nok igjen til annet konsum utenom bolig. Dernest har vi undersøkt et mulig «eierskapspotensial» for slike husstander, i den forstand at vi har analysert hvorvidt vanskeligstilte leietagere, med ulike lånebetingelser for startlånet, kan sies å ha betjeningssevne for kjøp av en adekvat bolig (også gitt ved en enkel arealnorm). Ulike innretninger for startlånet er gitt ved 30 eller 50 års nedbetalingstid, fast vs. flytende rente, og to alternative varianter av livsoppholdssatser. Disse ulike innretningene på startlån har vi sammenlignet med boliglånsbetingelsene i alminnelige banker. Vi finner at boliglån i alminnelige banker i hovedsak *ikke* ville blitt gitt til vanskeligstilte leietagere slik vi har avgrenset dem. Dette er i samsvar med funnene til Lindquist og Vatne fra 2019. I flere varianter av startlånet finner vi at ordningen er tilstrekkelig til å dekke gapet mellom vanskeligstiltes lave inntektsnivå og høye boligpriser. Eksempelvis finner vi at opp mot 30 prosent av de vanskeligstilte kan betjene et lån for en egnet bolig til halvparten av forventet eller vanlig boligpris, og at dette gjelder for opp mot 50 prosent av større barnefamilier²¹ – gitt at startlånet gis med maksimal (50 års) nedbetalingstid, med fastrente, og at det regnes med visse stordriftsfordeler for større barnefamilier.²²

Vår analyse har likevel en del viktige begrensninger. En begrensning er at vi holder boligprisnivået konstant i analysen, og ikke tar hensyn til eventuelle prisvirkninger i lokale boligmarkeder som kan følge av at vanskeligstilte leietagere realiserer sitt eiepotensial og plutselig begynner å etterspørre de rimeligste eieboligene. Eiepotensialet vi estimerer, kan således betraktes som et slags «førsteordenspotensial». En annen begrensning er at eiepotensialet vi finner, nettopp er avhengig av hvordan startlånet brukes, og hvilke lånebetingelser det gis med. Størst eiepotensial finner vi, rimeligvis, når startlånet gis med 50 års nedbetalingstid og fastrente. Vi kan imidlertid ikke trekke slutningen at dette alltid vil være den riktige måten å bruke startlånet på. Bruken av startlån må tilpasses den enkelte husstands risikokarakteristika slik at kravet til betjeningssevne ivaretas. Og vi har få opplysninger (i registerdata) om relevante egenskaper ved husstanden på dette punktet utover inntekt og husstandssammensetning. Vi har for eksempel ikke data som kan gi oss informasjon om inntektsrisiko. For husstander med høy (eller høyere) inntektsrisiko (for høy eksponering for arbeidsmarkedsrisiko) vil det for eksempel kunne være mer hensiktsmessig å bruke startlån med kortere nedbetalingstid, som bygger opp en større likviditetsbuffer, og som dermed øker sannsynligheten for at startlånet også kan betjenes i en situasjon med inntektsreduksjon.²³ Slike skranker på bruken av ulike startlånsvarianter medfører et lavere anslag på eiepotensial. Mangel på data om inntektsstabilitet eller inntektsrisiko gjør det derfor vanskeligere å si noe om hvordan startlånet bør brukes i de enkelte tilfellene, og hva som er den optimale fordelingen av startlånsvarianter gitt de

21 Her forstått som parfamilier med minst to barn eller eneforsørgerfamilier med minst tre barn.

22 Resultatene her kan til en viss grad sammenlignes med det en finner i Aarland (2011), som i flere tilfeller finner «høyere» «potensialer», men viktige forskjeller i analyseopplegg og forutsetninger må nevnes. For det første ser Aarland kun på bostøttemottagere, som i utgangspunktet kan ses som husstander med svært lave inntekter (og derfor med svært lav betjeningssevne). Imidlertid viser andre undersøkelser at faktiske (vs. kvalifiserte) bostøttemottagere har noe høyere inntekter enn det en skulle forvente (se Killengren & Lande With, 2019). Dessuten ser Aarland kun på en «nøktern» standardbolig (se også note 19).

23 Kortere nedbetalingstid på lånet gir høyere likviditetsbuffer, fordi kredittinstitusjoner som oftest innvilger avdragsfrihet for å løse midlertidige betalingsproblemer. Kortere nedbetalingstid innebærer at avdragskomponenten utgjør en større andel av annuiteten, og dermed kan avdragsfrihet i større grad brukes som et virkemiddel til å løse likviditetsutfordringer underveis.

enkelte vanskeligstilte husstandenes utsatthet for risiko. Det begrenser også muligheten til å foreta eksakte slutninger fra våre anslag på førsteordenspotensial til vanskeligstiltes reelle eiepotensial.

Det kan allikevel oppfattes som et paradoks at eiepotensialet i startlånsordningen ikke allerede har blitt realisert, da det kanskje kunne forventes at både potensielle søkere (vanskeligstilte) og kommunene ville ha incentiver som bidro i den retningen. En årsak kan være mulige låntageres personlige preferanser og egenskaper ellers. For eksempel vil en del ikke ønske å bli eiere, mens andre kan være vurdert med for høy risiko for låneopptagelse – eksempelvis på grunn av ustabil arbeidsmarkedstilknytning eller ustabil inntektsgrunnlag generelt. Det kan også skyldes uvitenhet om ordningenes eksistens. Det er også mulig at flere potensielle søkere undervurderer egne kvalifikasjoner og dermed unnlater å søke. Det kan også pekes på faktorer på *tilbudssiden*: I andre studier er det vist at kommunene i varierende grad tildeler startlån til vanskeligstilte, og at dette kan forklares med lokale politiske preferanser, kommuneøkonomi og generelle levekårsforhold. En startlånspraksis som skal kunne vurdere den enkelte søker grundig, vil både være ressurskrevende og (kanskje) ikke oppfattes som regningssvarende (Astrup mfl., 2015).

Vi har i denne artikkelen vist at vanskeligstilte i leiemarkedet i liten grad har mulighet til å komme seg inn på eiemarkedet ved hjelp av boliglån gitt på ordinære betingelser. Selv om det er flere usikkerhetsmomenter ved analysene, er det flere forhold som tilsier at bankene generelt undervurderer vanskeligstiltes lånebetjeningsevne. En slik kredittrasjoneringsmekanisme vil i så fall bidra til å forsterke den negative betydningen av lave inntektsnivåer og potensielt også forsterke økonomisk ulikhet. Dette henger sammen med at bankenes standardiserte modeller for låneutmåling i mindre grad legger opp til skjønnsutøvelse. I tillegg er informasjonen bankene arbeider ut fra, i hovedsak begrenset til opplysninger om søkers inntekt, formue og gjeld. Flere tidligere studier har pekt på en rekke faktorer, gitt ved vanskeligstiltes ressursituasjon og konverteringsfaktorer, som tilsier at vanskeligstilte kan ha høyere lånebetjeningsevne enn hva inntektsnivået isolert sett tilsier (Astrup mfl., 2014; Aarland, 2011, 2012). Muligheten for å håndtere et lån over tid vil ikke bare avhenge av inntektsnivået i nåværende situasjon, men også av ulike fremtidige hendelser som kan inntreffe med en rimelig grad av sannsynlighet, så som arbeidsledighet. Den fleksible startlånsordningen (representert ved de ulike startlånsvariantene) er et instrument for å tildele lån som er i samsvar med vanskeligstiltes lånebetjeningsevne. Her kan kommunene utnytte et større informasjonstilfang enn det bankene har tilgang til, og tilpasse låneutmålingen deretter. I denne artikkelen har vi sett at vanskeligstilte, og særlig vanskeligstilte barnefamilier, kan ha et betydelig eiepotensial som ikke fanges opp i det private kredittmarkedet. Dette betyr at det er rom for å tilpasse kredittallokeringen bedre til tilfeller med høy inntektsstabilitet og stordriftsfordeler i større husstander. På denne måten kan startlånsordningen også ses som et tiltak for å korrigere en markedssvikt som oppstår som følge av informasjonsasymmetrier, og som resulterer i en underallokering av boligkreditt for enkelte utsatte grupper i samfunnet, og da særlig barnefamilier med lav inntekt.

Om artikkelen

Analysene i artikkelen er basert på arbeid i prosjektet «Eieretablering blant hushold med lave inntekter», finansiert av Husbanken (se NIBR-rapport 2020:07, *Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen*). Vi vil takke to anonyme fagfeller for gode og konstruktive innspill, samt Mathias Revold Killengreen i SSB for tilrettelegging av data fra boforholdsregisteret for analyser.

Referanser

- Astrup, K.C., Monkerud, L.C., Ruud, M.E., Barlindhaug, R., & Aarland, K. (2014). *Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis for forskriftsendringen* (NIBR-rapport). Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Astrup, K.C., Monkerud, L.C., Ruud, M.E., & Aarland, K. (2015). *Kommunenes praktisering av startlånsordningen-effekter av den nye forskriften* (NIBR-rapport). Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Astrup, K.C., & Aarland, K. (2013). *Økonomisk risiko og boligeie* (NIBR-rapport 2013:28). Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Barlindhaug, R., & Astrup, K. (2008). *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån* (NIBR-rapport). Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Borgeraas, E. (2016). *Minimumsbudsjett for forbruksutgifter: Et forbruksbasert fattigdomsmål* (SIFO-rapport 14). Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.
- Borgeraas, E. (2017). *Forbruksbasert fattigdomsmål-forbrukstilnærming til barnefattigdom* (Prosjektnotat nr. 7-2017). Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S.W., & Westberg, N.B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Oslo: Vista Analyse.
- Lindquist, K.-G., & Vatne, B.H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), 6–22. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02>.
- Lund, A. (2018). Den norske sykepleieindeksen. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 67–73. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05>.
- Mogstad, M. (2005). *Fattigdom i Norge: Et hovedstadsproblem?* (Økonomiske analyser 3/2005). Statistisk sentralbyrå.
- Mogstad, M., Langørgen, A., & Aaberge, R. (2007). Region-specific versus country-specific poverty lines in analysis of poverty. *The Journal of Economic Inequality*, 5(1), 115–122. <https://doi.org/10.1007/s10888-006-9024-x>
- Monkerud, L.C., Astrup, K.C., & Nordvik, V. (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet*. (NIBR-rapport 2018:19). OsloMet.
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. NOVA.
- Nordvik, V. (2010). Vanskeligstilte på boligmarkedet. I H.C. Sandlie (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007* (NOVA rapport nr. 2/10). NOVA.
- Omholt, E.L. (2016). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016* (SSB-rapport 2016/30). Statistisk sentralbyrå.
- Revolv, M.K., & With, M.L. (2019). *Får de som har rett på det bostøtte? Kjennetegn ved faktiske og potensielle bostøttemottakere*. Rapport 2019/2. Statistisk sentralbyrå.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Russell Sage Foundation.
- Thorsen, L.R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet: Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* (SSB-rapport 2017/6). Statistisk sentralbyrå.
- von Simson, K., & Umblijs, J. (2019). Vanskeligstilte på boligmarkedet – dynamikk og tilstandsavhengighet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(2), 84–111. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-02-05>.
- Vrålstad, S. (2014). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>
- Aarland, K. (2011). En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet (NOVA-notat). Publisert som vedlegg til NOU 2011: 15 *Rom for alle*.
- Aarland, K. (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter* (NOVA-notat 8). NOVA.

Appendiks: Estimeringsresultater

Tabell A. Variasjonen i leiepriser og kjøpssummer. $N_{(a)} = 52698$, $N_{(b)} = 269875$

	(a) Leie				(b) Eie			
	Pris pr. kvm. pr. år (ln)			Ant. rom (ln)	Kjøpssum pr. kvm. (ln)			Ant. rom (ln)
	I	II	III		I	II	III	
Konstant	7,65 (0,0043)	–	–	–2,23 (0,0144)	11,25 (0,0049)	–	–	–1,72 (0,0043)
Antall rom (ln)	–0,51 (0,0046)	–0,41 (0,0039)	–	–	–0,78 (0,0050)	–0,65 (0,0030)	–	–
2015 (=1)	0,02 (0,0035)	0,01 (0,0029)	0,01 (0,0028)	–	0,03 (0,0036)	0,04 (0,0031)	0,04 (0,0031)	–
2016 (=1)	0,03 (0,0038)	0,01 (0,0031)	0,01 (0,0031)	–	0,03 (0,0036)	0,05 (0,0031)	0,05 (0,0031)	–
2017 (=1)	0,06 (0,0042)	0,03 (0,0035)	0,03 (0,0034)	–	0,02 (0,0037)	0,10 (0,0033)	0,10 (0,0032)	–
Antall kvm. (ln)	–	–	–	0,75 (0,0035)	–	–	–	0,64 (0,0009)
F_D	70,06	104,15	107,59	–	32,58	43,73	44,51	–
F_R	–	249,95	258,2	–	–	897,60	913,49	–
$F_{R \cdot \text{ant. rom (ln)}}$	–	–	17,85	–	–	–	47,35	–
R^2	0,188	0,455	0,473	0,457	0,171	0,383	0,394	0,646
σ	0,317	0,260	0,256	0,220	0,670	0,579	0,574	0,231

Kilde: (a) Husbankens bostøtteregister (2014–2017). Leietagere og 2017-kroner benyttes i alle analyser.

(b) Boligkjøpstransaksjoner (untatt kjøp av borettsandeler) fra Ambita AS. Robuste standardfeil i parentes.

D er indikatorer for år, R er indikatorer for økonomisk regioner. Alle viste estimater og F er signifikante på $p < 0,01$.