

Arne Holm og Kim Christian Astrup

Utkastelser og tvangssalg



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Utkastelser og tvangssalg

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:17

**Bostedsløse i Norge
2008**

- en kartlegging

NIBR-rapport 2009:3

**Etterkommere av
innvandrere**

- bolig og bostedsmønster

NIBR-rapport 2009:2

**Etniske minoriteter og
forskjellsbehandling i
leiemarkedet**

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 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

Arne Holm og Kim Christian Astrup

Utkastelser og tvangssalg

NIBR-rapport 2009:26

Tittel: Utkastelser og tvangssalg

Forfatter: Arne Holm og Kim Christian Astrup

NIBR-rapport: 2009:26

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-7071-801-6

Prosjektnummer: O-2780

Prosjektnavn: Utkastelser og tvangssalg

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: Studien omhandler utviklingen i antallet utkastelser og tvangssalg det siste året. I dette inngår også en analyse av årsaker og konsekvenser for de som utsettes for de respektive tvangstiltakene. I studien drøftes også datatilfang og datakvalitet og tiltak for å forbedre dette. Studien munner ut i en analyse av utviklingen i lys av eksisterende virkemidler og drøfter behovet for eventuelle nye tiltak.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: August 2009

Antall sider: 176

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 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

Denne rapporten er finansiert av Husbanken. Kontaktpersoner der har vært Gaute Andresen og Ingvild Fosse. På NIBR har prosjektarbeidet har vært delt mellom Arne Holm og Kim Christian Astrup. Holm har vært prosjektleder og hatt ansvaret analyser om utkastelse. Holm har også gjennomført den kvalitative studien av tvangssalg. Astrup har hatt ansvaret for å framskaffe og analysere statistikk om tvangssalg.

Rapporten er en skrivestafett: Holm har i hovedsak skrevet kapitlene 1 til 8. Astrup har i hovedsak skrevet kapitlene 9 til 13,. Kapittel 14, er et samarbeid, redigert av Holm.

Rolf Barlindhaug har kvalitetssikret de kvantitative analysene og Berit Nordahl har lest utkast og gitt kommentarer til arbeidet underveis.

NIBR takker for oppdraget. Utkastelser og tvangssalg har store implikasjoner for dem som rammes. Kunnskapen om disse fenomenene er imidlertid usystematisert og de tidsmessige rammene for dette oppdraget (4,5 måneder) har vært i knappest laget for å få tilgang på all aktuell statistikk. Vi mener vi likevel har fått et godt bilde av situasjonen i Norge i dag og håper rapporten er til nytte.

En stor takk til alle informanter som har satt av verdifull tid i en travel hverdag. Uten den velvillighet som de har viste hadde prosjektet ikke vært mulig å gjennomføre. Takk også til Lindorff Decision og Statistisk Sentralbyrå for godt samarbeid.

Oslo, august 2009

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	9
Sammendrag.....	10
Summary.....	17
1 Utkastelser og tvangssalg, innledning og problemstillinger....	24
1.1 Bakgrunn for studien.....	24
1.2 Problemstillinger i forhold til utkastelser.....	25
1.3 Problemstillinger i forhold til tvangssalg.....	26
1.3.1 Omfang og økning i tvangssalg i 2008.....	26
1.3.2 Årsaker til økningen i tvangssalg	26
1.3.3 Konsekvenser av tvangssalg på individnivå	27
1.3.4 Evaluering av dagens virkemidler rettet mot betalingsvansker og tvangssalg.....	28
1.4 Analyseperspektiver	29
1.5 Begreper	29
1.5.1 Utkastelser.....	29
1.5.2 Tvangssalgsbegrepet	30
1.6 Gangen i studien	31
2 Utkastelser og tvangssalg som forskningsfelt.....	32
2.1 Utkastelser som forskningsfelt.....	32
2.2 Tvangssalg som forskningsfelt.....	35
3 Metoder og data.....	37
3.1 Statistikk og metode for analysen av utkastelser	37
3.1.1 Registreringer av utkastelser	37
3.1.2 Metoder for kvantitative analyser av utkastelser	38
3.1.3 Kvalitative studier av utkastelser.....	39
3.2 Statistikk og metode for analysen av tvangssalg	44
3.2.1 Datakilder og datakvalitet	45
3.2.2 En prosessuell tilnærming til tvangssalg	48
3.2.3 Registerkoblinger.....	48

3.2.4	Kvalitative studier av tvangssalg.....	50
4	Kjennetegn ved utkastelsesprosessene.....	53
4.1	Utkastelse som resultat av en uoverensstemmelse mellom utleier og leietaker.....	53
4.2	Namsmannens rolle i en utkastelsesprosess.....	54
4.3	Sosialkontorenes prosedyrer ved utkastelser.....	55
4.4	Rutiner hos noen av de store boligforvalterne ved utkastelser.....	57
4.4.1	Kommunale utleiere	57
4.4.2	Private utleiere	58
4.5	Løsning av en utkastelsessak	59
5	Omfang av utkastelser	60
5.1	Dataregistreringer i forhold til utkastelser	60
5.2	Omfang av utkastelser fra 2006 til 2008.....	63
5.3	Nærmere om andelen avholdte utkastelser i forhold til begjæringer om utkastelser.....	69
6	Årsaker og kjennetegn ved de som mister sin bolig ved utkastelse.....	73
6.1	Kort om utviklingen i omfanget av utkastelser i de fire utvalgte kommuner	73
6.2	Kjennetegn ved de som kastes ut og individuelle årsaker til utkastelser.....	75
6.3	Strukturelle årsaker til utkastelser	78
6.3.1	Egenskaper ved leieforholdet.....	79
6.3.2	Leiepriser	81
6.3.3	Finanskrisen i 2008	81
6.3.4	Boligvirkemidlene	81
6.3.5	Rutiner rundt utkastelser.....	82
6.4	Situasjonen for husholdningene etter en utkastelse...	84
6.5	Kort oppsummering om årsaker og kjennetegn ved de som mister sin bolig ved utkastelse	85
7	Bruk av virkemidler mot utkastelser.....	87
7.1	I hvilken grad er personene som kommer i en utkastelsessituasjon mottakere av ulike boligøkonomiske støtteordninger?	87
7.2	Andre tiltak av betydning for antall utkastelses- saker	89
8	Kjennetegn ved tvangssalgssprosessene	94
8.1	Fra mislighold til beslutning om tvangssalg	94

8.2	Faktisk gjennomføring av tvangssalg	95
8.2.1	Tvangssalg eller frivillig salg	95
8.2.2	Begjæring om utsettelse	95
9	Omfang og utvikling av tvangssalg	98
9.1	Utviklingen i tvangssalg	98
9.2	Relativt få boliger blir tvangssolgt	99
9.3	Tvangssalg forekommer relativt oftere i borettslag	100
9.4	Tvangssalg og ”frivillige” salg	101
9.5	Startlån og tvangssalg	102
10	Årsaker til tvangssalg	104
10.1	Tvangssalg og konjunkturer	104
10.1.1	Betydningen av høye renter og arbeidsledighet	104
10.1.2	Kredittvekstens betydning for tvangssalg	109
10.2	Hvem rammes av tvangssalg?	112
10.2.1	Mange har hatt inntektsreduksjon	112
10.2.2	Høy gjeld i forhold til inntekt	115
10.2.3	Endringer i næringsinntekt har betydning	116
10.2.4	Hushold med én inntekt er utsatt	117
10.2.5	Unge er overrepresentert	119
10.2.6	Geografi og boligprisnivå synes ikke å ha betydning	120
10.3	Årsaker til tvangssalg – en enkel modellskisse	121
10.4	Hvem tvangsselges og hva er deres situasjon, en kvalitativ tilnærming	127
11	Konsekvenser for husholdningene av tvangssalg	129
12	Virkemidler som reduserer tvangssalg eller effekten av det	131
12.1	Innledning	131
12.1.1	Risikokategorier	132
12.2	Oversikt over dagens virkemidler	134
12.2.1	Rentepolitikk	134
12.2.2	Økonomisk rådgivning i kommunene	135
12.2.3	Bostøtte	136
12.2.4	Frarådningsplikten	139
12.2.5	Gjeldsordningsloven	140
12.2.6	Sosialhjelp	141
12.3	Behov for nye virkemidler?	142
12.3.1	Forsikring mot negativ boligkapital	144
12.3.2	”Mortgage - to -rent”	145
12.3.3	Delt eierskapsmodeller	145

13	Utviklingen i utkastelser og tvangssalg. Noen konkluderende merknader.....	147
13.1	Utkastelsesstudien oppsummert	147
13.1.1	Kjennetegn ved utkastelsesprosessene.....	147
13.1.2	Om dataregistreringer og omfang av utkastelser.....	149
13.1.3	Årsaker til og kjennetegn ved de som mister sin bolig ved utkastelse	150
13.1.4	Situasjonen for husholdningene etter en utkastelse ..	152
13.2	Oppsummerende konklusjon på tvangssalgsgdelen ..	152
13.2.1	Utvikling, omfang, og datakvalitet.....	152
13.2.2	Hvem rammes av tvangssalg?	153
13.2.3	Hva er årsakene til tvangssalg?	155
13.2.4	Konsekvenser av tvangssalg.....	156
13.2.5	Gjennomgang eksisterende virkemidler før tvangssalget	157
13.3	Utkastelser og tvangssalg, som samfunnsutfordring og fenomen.....	157
	Litteratur	160
	Appendiks 1 Utkastelser.....	163
	Appendiks 2 Regresjonsutskrifter, tvangssalg.....	166

Tabelloversikt

Tabell 5.1	Antall begjæringer og avholdte utkastelser i 2005 og 2008.....	63
Tabell 5.2	Antall begjæringer og antall avholdte utkastelser i et utvalg større, mellomstore og små byer i 2006, 2007 og 2008 samt antall begjæringer og antall avholdte utkastelser totalt for disse bykommunene...	65
Tabell 5.3	Antall begjæringer om utkastelse i et utvalg større, mellomstore og små bykommuner i 2006, 2007 og 2008, målt pr 1000 utleiebolig.....	66
Tabell 5.4	Antall begjæringer og avholdte utkastelser i et utvalg omegnskommuner og mindre landkommuner i 2006, 2007 og 2008.....	67
Tabell 5.5	Antall begjæringer om utkastelse i et utvalg mellomstore og små omegns- og landkommuner i 2006, 2007 og 2008, målt pr 1000 utleiebolig.....	68
Tabell 5.6	Andelen avholdte utkastelser av antall begjæringer for årene 2006, 2007 og 2008 for et utvalg bykommuner. Andeler som baserer seg på lave tall for utkastelser, det vil si opp til og med 5, er satt i parentes.....	70
Tabell 5.7	Andelen avholdte utkastelser av antall begjæringer for årene 2006, 2007 og 2008 for et utvalg omegns- og landkommuner. Andeler som baserer seg på lave tall for utkastelser, det vil si opp til og med 5, er satt i parentes.....	72
Tabell 6.1	Andel avholdte utkastelser i Oslo, Bergen, Tromsø og Drammen i 2008, samt andelen hevet eller trukket, samt sum antallet fravikelsessaker.....	74
Tabell 6.2	Primærproblem blant personer som ble kastet ut av kommunale boliger i en gitt bydel i Oslo i 2008. Anslagsvise tall.....	76

Tabell 9.1	Oversikt over tinglyste tvangssalg for hele landet blant selvere i 2005- 2008	98
Tabell 9.2	Begjærte og gjennomførte tvangssalg i 2007 og 2008, etter disposisjonsform.	99
Tabell 9.3	Fordeling av begjæringer og tvangssalg etter disposisjonsform. Perioden 2007-2008. Prosent.	100
Tabell 9.4	Salg av bolig som følge av tvangssalgsbegjæring etter type salg og år. Selvere og borettag. Prosent.	102
Tabell 9.5	Antall begjæringer, tvangssalg og frivillige salg blant Startlånskunder i 2007 og 2008.	102
Tabell 10.1	Resultater fra lineær regresjonsanalyse på viklingen i tvangssalg i perioden 1990-2008. Avhengig variabel: Årlig antall tvangssalg for hele landet.	107
Tabell 10.2	Resultater fra lineær regresjonsanalyse på utviklingen i tvangssalg i perioden 1990-2008. Avhengig variabel: Årlig antall tvangssalg for hele landet.	112
Tabell 10.3	Prosentvis fordeling av ekvivalensinntekt (EU skala) etter skatt blant husholdninger som opplevde tvangssalg i 2007 i forhold til generell inntektsfordeling	114
Tabell 10.4	Fordeling av tvangssalg etter graden av inntektsreduksjon fra 2006 til 2007. I prosent.	115
Tabell 10.5	Fordeling av tvangssalg i 2008 i forhold til gjeldsgrad i 2006. I prosent.	116
Tabell 10.6	Oversikt andelen av Begjæringer og tvangssalg i 2007 og 2008 som har næringsinteresser.	117
Tabell 10.7	Sammenligning av aldersfordeling til husholdninger utsatt for tvangssalg med boligeiere i Norge. Prosent.	119
Tabell 10.8	Fordelingen av tvangssalgstilfeller etter sentralitet, sammenlignet med boligeiere generelt. Prosent	121
Tabell 10.9	Resultater fra logistisk regresjonsanalyse på av boligsalg i en tvangssalgsprosess i 2007. Avhengig variabel: Boligsalg. Boligsalg=1 er boligsalg gjennomført i tvangssalgsprosessen, frivillig eller ved tvang., Boligsalg=0 så er salg er ikke gjennomført, skyldner har gjort opp for seg.	124
Tabell 10.10	Resultater fra logistisk regresjonsanalyse på av tvangssalg i forhold til frivillig salg. Avhengig	

	variabel: tvangssalg. Tvangssalg=1 er tvangssalg gjennomført, Tvangssalg=0 så er frivillig salg gjennomført.	126
Tabell 12.1	Fordeling av husholdningens personinntekt blant de som opplevde tvangssalg i 2007. Inntektsfordeling er målt i forhold til graden av avvik til bostøttens (gammel ordning) inntektstak. I kolonneprosent. N =323.	137
Tabell 12.2	Fordeling av husholdningens personinntekt blant de som opplevde tvangssalg i 2007. Inntektsfordeling er målt i forhold til graden av avvik til bostøttens (ny ordning) inntektstak. I kolonneprosent. N =323.....	138

Figuroversikt

Figur 3.1	Skjematisk oversikt over tvangssalgprosessen	48
Figur 10.1	Oversikt over tinglyste tvangssalg i perioden 1990-2008.....	104
Figur 10.2	Utviklingen i arbeidsledighet (målt i prosent av arbeidstyrken) fra 1990-2008.....	105
Figur 10.3	Fordeling av gjennomførte tvangssalg etter husholdstype, i perioden i 2005-2008. I prosent	118
Figur 10.4	Modellskisse av årsakene til tvangssalg.....	122

Sammendrag

Arne Holm og Kim Christian Astrup

Utkastelser og tvangssalg

NIBR-rapport: 2009:26

Denne studien tar utgangspunkt i utviklingen av utkastelser og tvangssalg de siste årene og belyser følgende tema:

- Undersøke endringer i antall utkastelser og tvangssalg i 2008
- Datatilfang og datakvalitet i forhold til utkastelser og tvangssalg
- Undersøke hvem som kastes ut og hvem som rammes av tvangssalg
- Undersøke årsaker til utkastelser og tvangssalg
- Undersøke i hvilken situasjon ulike husholdningsgrupper er i, etter utkasting/tvangssalg
- Situasjonen før og etter utkasting/tvangssalg vurdert opp mot tilgjengelige virkemidler

Studien av *utkastelser* baserer seg i hovedsak på en kvalitativ tilnærming, med intervjuer av sentrale aktører i utkastelsesprosessen, mens studien av *tvangssalg* i hovedsak baserer seg på analyse av registerdata.

Studien er organisert i fire deler. En innledende med problemstillinger og metodiske tilnærminger. Så følger to separate analyser av utkastelser og tvangssalg. Rapporten avsluttes med en konkluderende del, hvor hovedlinjene i utkastelser og tvangssalg trekkes opp og hvor vi oppsummerer de største utfordringene vi ser i forhold til å redusere omfanget.

Endringer i antall utkastelser og tvangssalg i 2008

Det har vært en nedgang i både antallet begjæringer og antall avholdte fravikelser fra 2007 til 2008, etter en meget sterk vekst fra 2006 til 2007. Ser vi nærmere på tallene viser det seg imidlertid at det har vært en vekst først og fremst og fremst i antallet begjæringer, men også i noen tilfeller i antall avholdte fravikelser i flere av de større byene. Både Oslo, Trondheim og Tromsø hadde en vekst i antall begjæringer fra 2007 til 2008, samtidig som antallet gjennomførte utkastelser gikk ned. For mange mindre kommuner og omegnskommuner til storbyer var det imidlertid en nedgang i både antallet begjæringer og antallet avholdte utkastelser. Dette gjelder både eksempelvis Asker og Bærum samt Sandnes. Men også i disse omegns- og landkommunene kan det være ulike utviklinger.

Omfang av tvangssalg generelt er lavt i Norge. Verken data fra Norges største inkassoselskap, Lindorff Decision, eller Statens Kartverk, tyder på at det har vært økning i antall tvangssalg i 2008; faktisk har det vært en liten nedgang. På bakgrunn av disse datakildene anslår vi antall gjennomførte tvangssalg i 2008 ligger underkant av 600. Tvangssalgstallene for mottakere av Startlån er også lave. I perioden 2003 til 2008 har over 40 000 husholdninger finansiert bolig, allikevel observerer vi kun 29 tilfeller av gjennomførte tvangslag i perioden 2007-2008.

Datatilfang og datakvalitet

Datatilfang og datakvalitet på utkastelser medfører en utfordring. I forhold til utkastelser registrerer namsmannen samtlige saker inn i saksbehandlingssystemet SIAN, som administreres av Politidirektoratet. Systemet baserer seg på en fulltelling fra og med 2008. I dette systemet legges det imidlertid inn begrenset med opplysninger om den enkelte, utover personnummer. At personnummer registreres innebærer imidlertid at dataene i SIAN vedrørende utkastelser prinsipielt kan samkjøres med andre registre som er systematisert etter personnummer. Slik kan også persondata fremskaffes. Det er imidlertid i dag ingen enkel og direkte måte namsmennene kan lage oversikter, basert på SIAN data, over de personene som gjennomlever et utkastelser. I den grad namsmennene opplever et behov for dette, i forhold til å organisere sitt arbeid og eventuelt bidra til forebygging, må en gå

veien om samkjøring med andre mer folketellingsbaserte datasystemer.

Utover dette eksisterer det ingen systematisk oversikt over utkastelsessakene. Sosialkontorene fører sjelden noen form for statistikk over kjennetegn, boforhold etc i de utkastelsessakene de forholder seg til. Dette innebærer at det er et datatomrom rundt utkastelser som kun kan løses ved å utnytte personnummer som sorteringsmekanisme mot andre dataregistre.

Datatilfang og datakvalitet på tvangssalg er bedre: De viktigste offisielle datakildene på gjennomførte tvangssalg er Domstolsadministrasjonen og Statens Kartverk. Domstolsadministrasjonen har foreløpig kun data på begjærte tvangssalg. Statens Kartverk har kun tinglyste tvangssalg på selveiere, og ikke borettslag. Det er også mulig at tinglyste tvangssalg ligger noe lavere enn faktisk gjennomførte tvangssalg. For å belyse eventuelle under-rapportering fra Statens Kartverk, og tvangssalg i borettslag, har vi brukt data på tvangssalg fra landets største inkassoselskap, Lindorff Decision. Disse dataene viser de samme tendensene. Dette tolker vi som at en eventuell underreportering i dataene fra Statens Kartverk er av lite omfang.

Tvangssalg i borettslag utgjør cirka 25 prosent av alle tvangssalg. Dette er litt høyere enn hva andel borettslag skulle tilsi.

Hvem kastes ut og hvem som rammes av tvangssalg

Det at det er begrenset med data over utkastelsessaker innebærer også at det er vanskelig å lage noen oversikt over hvem som kastes ut. Vi har derfor kun drøftet dette med utgangspunkt i kvalitative data: Vi baserer oss på erfaringer fra et utvalg sosialkontorer, namsmenn og utleiere, herunder kommunale utleiere. Ser vi på hvilke erfaringer disse aktørene har i utkastelsessaker viser det seg at de aller fleste som kommer i en slik situasjon har et disposisjonsproblem. De aller fleste har økonomi tilstrekkelig til å innfri forpliktelsene knyttet til det å bo, men allikevel betales ikke husleien. Dette kan ha sammenheng med at det eksisterer tilleggsvansker, knyttet til rus og/eller psykiatri.

En del personer kommer også opp i utkastelsessaker med fordi de ikke har fornyet husleiekontrakten eller på grunn av støy og uro i boligen. Dette vil imidlertid også ofte ha sammenheng med

vansker med å håndtere et selvstendig boforhold. Igjen er rus og/eller psykiatri ofte en medvirkende årsak.

Når det gjelder tvangssalg fordeler husholdningene seg relativt jevnt over inntektsskalaen. 22 prosent av husholdningene tilhører lavinntektsgruppen, det vil si har en inntekt på 60 prosent av medianinntekten. En tredje del av tvangssalgene finner vi i de to laveste inntektsdesilene, mens halvparten har normale inntekter. 12 prosent har inntekt i to øverste inntektsdesiler.

Som et mål husholdningens belåningsgrad har vi brukt samlet gjeld delt på husholdningens inntekt før skatt. Denne bør i utgangspunktet ikke være større enn 3. Vi finner imidlertid at 45 prosent av husholdningene har belåningsgrad høyere enn tre, og at hele 25 prosent har svært høye belåningsgrad på 5 eller høyere. Stort låneopptak i forhold til inntekt er en viktig medvirkende årsak til tvangssalg.

Blant husholdningene som er utsatt for tvangssalg er det en overvekt av aleneboende (44 prosent) og enslige forsørgere. 44 prosent (10 prosent). Til sammenligning er 36 prosent aleneboende og 6 prosent enslige forsørgere blant landets boligeiere. Overrepresentasjonen skyldes at disse husholdningstypene mer sårbare for endringer i utgifter og inntekt og for eksempel som følge av samlivsbrudd eller dødsfall til ektefelle eller partner. Anslagsvis skjer 15-20 prosent av tvangssalgene på grunn av samlivsbrudd eller dødsfall.

Vi ser også en del unge husholdning blant tvangssalgsofrene. 27 prosent er 34 år eller yngre. Blant boligeiere generelt er 16 prosent i denne alderskategorien. De viktigste årsakene er høy belåningsgrad og kort botid, og i tillegg er frekvensen av skillsmisser og samlivsbrudd høy i denne gruppen.

Tvangssalg varierer i forhold til sentralitet i hovedsak som landets boligeiere for øvrig. Lav omsettelighetsgrad i desentraliserte boligmarkeder kompenseres av lavere belåningsgrader, og motsatt.

Årsaker til utkasteler og tvangssalg

De aller fleste utkastelser er økonomisk betinget, i form av manglende husleieinnbetaling. Også manglende fornyelse av husleiekontrakten er noen steder utbredt. Husbråk og uønsket bruk av boligen forekommer også, men i et mindre omfang. De

underliggende årsaker til at husleien ikke betales eller at kontrakter ikke fornyes er imidlertid ofte et spørsmål om tilleggsversker, knyttet blant annet til rus og/eller psykiatri. Dette kan i noen tilfeller gi seg utslag i versker med å disponere tilgjengelige økonomiske midler.

For å kartlegge årsakssammenhengene når det gjelder tvangssalg, har vi utført kvantitative analyser på makro og mikronivå. Kvantitative analyser på tidsserier av tvangssalg i perioden 1991-2008 viser tvangssalg er sterkt korrelert med arbeidsledighet. Tvangssalg synes derfor å være et konjunkturelt fenomen; hvor antall tvangssalg er lavt i oppgangstider, og relativt større i nedgangstider. Arbeidsledighet og konkurser viktige årsaker. Høyt rente nivå synes å spille en underordnet rolle som forklaringsfaktor. Den viktigste forklaring på dette ligger i systemet for rentesetting. Sentralbanken fastsetter for renten for nå inflasjonsmålet på 2,5 prosent. Dette medfører en negativ korrelasjon mellom rentenivå og arbeidsledighet. Høyt rentenivå blir derfor nøytralisert av lav arbeidsledighet. Kredittveksten har også vært sterk de siste årene. Mange førstegangskjøpere kommer inn i eiermarkedet i perioder med høy boligprisvekst, noe som medfører høye belåningsgrader. Dette forsterker av effekten av økt arbeidsledighet.

En forklaringsmodell av tvangssalg fordrer også en forståelse hvorfor husholdninger som har vanskeligheter med å betjene boliglånet ikke *selger frivillig*. Vi har derfor supplert makroanalysen med analyser på mikrodata fra Lindorff, og foretatt en systematisk sammenligning mellom de som selger frivillig og de som selger med tvang etter mottatt tvangssalgsbegjæring. Hovedforskjellen er manglende økonomistyring hos de som opplever tvangssalg. Vi finner også at desentraliserte boligmarkeder øker sannsynlighet foren tvangssalg.

Hvilken situasjon ulike husholdningsgrupper er i etter utkastning/tvangssalg

Gitt at datasituasjonen er så vidt begrenset er det vanskelig å si noe generelt hverken om situasjonen etter utkastelsen eller tvangssalget for den enkelte. Sosialkontorene kommer kun i kontakt med dette ved tilfeldighet, og har ingen systematisk kunnskap om dette. Heller ikke namsmennene har oversikt over dette, utover møter med gjengangere. Gjengangere har et visst omfang og er i mange

tilfeller ikke de med de svakeste inntektene. Igjen er det snakk om disponeringsvansker, ofte i kombinasjon med rus og/eller psykiatriske vansker.

For de personene som får tvangssolgt sin bolig har vi tilsvarende liten informasjon. Inntrykket i denne studien er allikevel at de aller fleste går over i en leid bolig, ofte mindre i størrelse. På grunn av den sterke prisveksten på eiendomsmarkedet har de fleste boliger blitt tvangssolgt med netto gevinst også for den som mister sin bolig.

Situasjonen før og etter utkastning/tvangssalg vurdert opp mot tilgjengelige virkemidler

For de som kommer opp i en *utkastelsessak* er hovedproblemet ofte ikke manglende betalingsevne, selv om det ofte er husleierestanser som er den direkte foranledning til at et leieforhold ønskes avsluttet. Endringer av de økonomiske støtteordningene synes derfor i mindre grad å kunne forebygge utkastelser. Sentralt er booppfølging og differensiert botilbud med oppfølging av personer som ikke helt mestrer et helt selvstendig boforhold. Også forvaltning av inntekt kan være et mulig tiltak for å sikre at husleien blir betalt. Et annet viktig virkemiddel er tettere samarbeid mellom sosialkontor, boligkontor og boligbedrift i kommunene. Mange utkastelser skjer fra kommunale boliger, hvor boligkontoret tildeler på sosialt grunnlag og leien betales via trygd eller sosialhjelp. Mange av disse har vansker med sin egen økonomiforvaltning. Det er derfor lite effektivt at personer som i utgangspunktet har et stort behov for oppfølging, skal gå igjennom en utkastelsesprosess grunnet manglende innbetalinger, når økonomisk evne i utgangspunktet foreligger.

De viktigste virkemidlene vi har i dag for å redusere *tvangssalg* er kommunal økonomiske rådgiving, bostøtte, sosialhjelp, refinansiering med startlån, bankens frarådningsplikt og gjeldsordning. De er vanskelig få tak i data på hvordan disse virkemidlene bidrar til å hindre tvangssalg i praksis. At tvangssalgstallene er lave, og holder seg relativt også i nedgangstider, tilsier at de i hovedsak fungerer bra. At flere tvangssalg ser ut til å henge sammen med manglende økonomistyring bidrar til å styrke dette inntrykket. De stabilt lave tvangssalgene må også sees i sammenheng med den økonomisk gunstige situasjonen Norge befinner seg i; høy velstand, høy vekst

og økonomisk likhet. I tillegg har Norge, i motsetning til fleste andre land i den vestlige verden, sjenerøse velferdsordning som gir stor grad av sosial forsikring, kombinert med et effektivt arbeidsmarked, med lav ledighet og kort gjennomsnittlig arbeidsledighetsperiode.

Undersøkelser fra Forbrukerrådet tyder på at den kommunale økonomiske rådgivningstjeneste ikke er godt nok bygd ut i flere kommuner, særlig i de små kommunene. Et viktig tiltak for å redusere tvangssalg er å styrke denne tjenesten.

Undersøkelser fra Kredittilsynet viser frarådningsplikten ikke virker sterk nok, selv om den har medført en skjerping av bankenes utlånspraksis. I følge våre undersøkelser er 25 prosent av tvangssalgsofrene sterkt gjeldstynget. Det er vanskelig hvor mye som skyldes dårlig kredittvurdering og hvor mye som skyldes etterfølgende låneopptak til forbruk. For å redusere tvangssalg ytterligere bør man derfor iverksette tiltak å hindre uforsvarlig låneopptak. Et slikt tiltak kan være å legge flere restriksjoner på mulighetene til å ta opp kredittkort gjeld gjennom et gjeldsregister.

Summary

Arne Holm and Kim Christian Astrup

Evictions and forced sales

NIBR Report 2009:26

This study takes as its starting point developments regarding evictions and forced (foreclosure) sales in recent years and looks at the following themes:

- Investigate developments in the rate of evictions and forced sales in 2008
- Type, scope and quality of data related to evictions and forced sales
- Investigate who is evicted and who is affected by forced sales
- Investigate the causes of evictions and forced sales
- Investigate the pre and post eviction/forced sale situation of different categories of households
- Pre and post eviction/forced sale situation in light of available mechanisms

The study of *evictions* is based mainly on a qualitative approach, with interviews with senior figures within the eviction process; the study of *forced sales* is based mainly on an analysis of register data.

The study has a four-part structure. The first part introduces the research questions and explains the methodological approaches. This is followed by two distinct analyses of evictions and forced sales. The concluding part presents the characteristic features of

evictions and forced sales and summarises the biggest challenges to reducing prevalence.

Changes in the rate of evictions and forced sales in 2008

The number of eviction applications and enforced evictions was lower in 2008 than 2007; this however followed particularly strong rise in 2007 relative to the previous year. Inspecting the figures more closely, the main part of the growth is shown to be in the number of eviction applications, though actual evictions did rise in some of the major cities. Oslo, Trondheim and Tromsø thus saw applications rise in number from 2007 to 2008, while actual evictions went down. For many small municipalities and municipalities in the metropolitan areas of the major cities, applications and actual evictions both fell. These municipalities include, for instance, Asker, Bærum and Sandnes. Nevertheless, individual metropolitan and rural municipalities display mixed rates of growth and decline.

Nature and reliability of the data

The state of the data on evictions creates several qualitative and quantitative challenges. In relation to evictions, the enforcement authorities (*namsmann*) enter information into a processing system, SIAN, managed by the Norwegian National Police Directorate. As of 2008 the system is based on universe data. However, personal information entered into the system is limited to individuals' national identity number. Knowing the ID number, however, it should be possible to crosscheck with information stored on other ID-based databases. But there is no simple procedure available to the enforcement authorities to create statistics over evicted persons on the basis of SIAN data. To the extent the enforcement authorities perceive this as hampering how they proceed in their work and in preventing evictions, crosschecking with other census-based data systems is the only feasible alternative.

Beyond this, eviction statistics do not exist. The social services do not, as a rule, compile statistics over personal details, housing situation etc. in eviction cases. Information on evictions can only be obtained by crosschecking the ID number with other official databases.

The quality of the information on forced sales is better. The leading official sources of data on enforced sales are the National

Courts Administration and the Norwegian Mapping and Cadastre Authority. Data held by the former is limited at the moment to forced sales for which an application has been filed. Data held by the latter are limited to officially recorded forced sales of owner-occupied homes, not housing co-operative units. To assess the extent of underreporting by the Mapping Authority, and establish the prevalence of co-op properties being forcibly sold, we looked at data on forced sales at the country's biggest receivables management company, Lindorff Decision. These data revealed similar tendencies, something we take to indicate a low level of underreporting in the data from the Mapping Authority.

The forced sale of housing co-operative properties accounts for 25 per cent of the total, which is slightly higher than the number of co-operatives nationwide would indicate.

Who is evicted and whose property is forcibly sold?

Given the data constraints on eviction cases, it is difficult to draw a general picture of who is actually evicted. Our discussion is therefore based solely on the qualitative data obtained during interviews with social services, enforcement authorities, rental property managers including municipal managers. In the experience of these parties, evictions tend to result from poor economic management. In most cases, the evicted individual has enough money to cover housing expenses, but simply doesn't pay the rent. Additional problems are present in some cases, including substance abuse and/or psychiatric disorders.

Some evictions result from a tenant's failure to renew the tenancy contract, others from anti-social behaviour (i.e. noise, disturbance, etc.). Individuals are frequently hampered by an inability to cope with independent living. Again, substance abuse and/or mental health problems may be a contributing cause.

Regarding forced sales, households are spread relatively evenly across the income range. Twenty-two per cent are low-income households – where low income is defined as 60 per cent of the median income; a third of the forced sales are within the two lowest income deciles, while half have normal incomes. Twelve per cent belong to the highest income deciles.

As an indicator of loan to value ratio, we divided total debt by the household's pre-tax income. The ratio should preferably not be greater than 3. What we find, however, is that 45 per cent of the households have a ratio higher than 3, and as many as 25 per cent an extremely high ratio of 5 or more. Gross imbalance between loans/mortgages and incomes is an important contributing cause of forced sales.

We find an overrepresentation of single person (44 per cent) and single parent (10 per cent) households among evicted households. In comparison, the national proportion of single person homeowners is 36 per cent and of single parent homeowners 6 per cent. The imbalance is related to the higher susceptibility of these households to changing circumstances affecting expenses or income. The changes can be caused by relationships breaking up and the death of a spouse or partner. About 15–20 per cent of forced sales come about as a result of broken relationships or deaths.

We also see a number of young adults as forced sale victims. Twenty-seven per cent are 34 or less. Nationally, young homeowners in this age-group make up 16 per cent of the total. The leading causes of forced sales are high loan to value ratios and short tenancies. Divorce rates and partnership terminations are higher in this group as well.

The ratio between geographical centrality and forced sales mirrors essentially the ratio between centrality and homeowners in general. Low saleability in decentralised housing markets is weighed up by lower loan to value ratios, and vice versa.

Causes of evictions and forced sales

The cause of most evictions is financial, generally default on rental payments. But failure to renew tenancy contracts is also prevalent in certain areas. Antisocial behaviour and inappropriate use of the property occur as well, but the incidence is lower. The essential causes of defaulting on rental payments or not renewing a tenancy contract are often bound together with other problems, i.e., substance abuse and/or mental health issues. Quantitative analyses of time series of forced sales, 1991–2008, show a strong correlation with unemployment. Forced sales seem therefore to be related to economic cycles. Frequency is low when the economy is

healthy, and relatively higher in periods of economic decline. Unemployment and bankruptcies are major causes, but high interest rates seem to play a less prominent role as an explanatory variable. The most important reason for this lies in the system of setting interest rates in Norway. Norges Bank – Norway’s central bank – sets the key policy rate, the aim of which is to contain inflation close to 2.5 per cent. It entails, however, a negative correlation between interest rates and employment. High rates are therefore countered by low employment. Borrowing rates have risen sharply in recent years. Many first-time buyers enter a heated market, leading to high loan to value ratios and exacerbating the impact of rising unemployment.

An explanatory forced sale model also requires one to understand why households suffering from mortgage payment problems don’t sell the property *themselves*. We have therefore complemented the macro analysis with analyses of microdata obtained from Lindorff and compared voluntary sales with enforced sales after an application action is filed with the courts. The main difference between them is the poor economic management of those who experience forced sale. Another finding: decentralised housing markets increase the likelihood of forced sale.

How do various household categories fare following an eviction / forced sale?

Given the constraints affecting the data for this study, it is difficult to describe in general terms how households fare following an eviction or forced sale. Chance determines whether the social welfare authorities are brought into the case: there are no statistics on this aspect of the proceedings. The enforcement authorities have no access to the wider picture, beyond anecdotal encounters with “recidivists”, of whom apparently there is a substantial number, and not always individuals in the lowest income brackets. Again, it is about an inability to manage a household budget, often combined with substance abuse and/or psychiatric problems.

The same paucity of information exists on those whose homes were sold at foreclosure sales. The impression gained during this study is that most people who have lost their homes move into rented, often less spacious accommodation. Given the sharp rise

in house prices, most homes sold at foreclosure sales realise a net profit, also for the dweller who lost their home.

Situation before and after eviction/forced sale in light of current mechanisms

For the people cited in an eviction action, the main problem is often not the inability to pay, although the immediate cause of the action to terminate the contract will often lie in an accumulation of rent arrears. Changing the economic support schemes would therefore probably be less effective as a eviction-preventive measure. It is of key importance to oversee clients and provide differentiated accommodation, monitoring persons who are unable to cope with all the demands of living independently. Another step would be to manage the client's income, and make sure rent is paid. Closer collaboration between municipal social services, housing offices and housing services is another important measure. Many evictions are from municipal housing, where the housing office allocates accommodation based on social profile and rent is paid out of the pension or benefit. Many of the people concerned find managing their own economy very problematic. It would seem therefore to be counter-productive to put people already in receipt of care and supervision by the authorities through an eviction due to rental arrears when there is an ability to pay.

The key mechanisms today for reducing the number of forced sales are financial advisory services provided by the municipalities, housing support, social security, refinancing with a start-up loan, the duty of banks to dissuade from credit purchases and the debt settlement scheme. It is difficult to say how these mechanisms perform in practice, due to the data situation. The low number of forced sales, which remains relatively low during economic downturns as well, suggests a general measure of success, an impression strengthened by the correlation between people's inability to manage their economic affairs and the many forced sales. There is also a connection between relatively stable forced sale numbers and the health of the wider economy in the country, with high levels of prosperity, fast growth and economic equality. Unlike most countries in the western hemisphere, Norway has generous welfare schemes with a large degree of social security, combined with an efficient labour market, low unemployment, and short average periods of unemployment.

Studies by the Consumer Council of Norway would indicate a need to expand advisory services in many municipalities, especially small ones. Strengthening these services is another key measure for reducing the number of forced sales.

Studies by the Financial Supervisory Authority of Norway found inadequacies in the practice of the legal duty to dissuade from credit purchases, although the measure has served to tighten credit practices among banks. According to our investigations, 25 per cent of the victims of forced sales are heavily indebted. It is difficult to say whether inadequate credit assessment procedures or consumer borrowing is the more to blame. To reduce the number of forced sales even more, one should therefore implement measures to prevent injudicious borrowing. One such measure could be to tighten credit card borrowing by establishing a debt register.

1 Utkastelser og tvangssalg, innledning og problemstillinger

1.1 Bakgrunn for studien

Den nasjonale strategien mot bostedsløshet ”*På vei til egen bolig*” hadde som eksplisitt mål å redusere antallet utkastelser. Slik dette kommer til uttrykk i Stortingsmelding nummer 23 (2003-2004) ”Om boligpolitikken”, var strategiens hovedmål å redusere antallet begjæringer om utkastelser med 50 prosent og antall utkastelser med 30 prosent. Allikevel er det en økning i antall utkastelser og tvangssalg fra 2007 til 2008.

Med dette utgangspunktet inviterte Husbanken våren 2009 til en studie av utkastelser og tvangssalg, med fokus på utvikling og årsaker samt spørsmålet om organisering og virkemidler knyttet til husholdninger i en utkastelsessituasjon. Studien er ment å kaste lys over følgende hovedproblemstillinger:

- Undersøke endringer i antall utkastelser og tvangssalg i 2008
- Datatilfang og datakvalitet i forhold til utkastelser og tvangssalg
- Undersøke årsaker til endringer i antallet utkastelser og tvangssalg
- Undersøke hvem som kastes ut og hvem som rammes av tvangssalg
- Undersøke i hvilken situasjon ulike husholdningsgrupper er i, etter utkasting/tvangssalg

- Situasjonen før og etter utkastning/tvangssalg vurdert opp mot tilgjengelige virkemidler

Et særlig fokus i studien er mot økningen i antall utkastelser og tvangssalg i 2008. Hva er drivkreftene til grunn for dette?

1.2 Problemstillinger i forhold til utkastelser

I dette prosjektet vil vi for det første undersøke endringer i antall utkastelser fra 2006 til 2008. I hvilken grad har det funnet sted endringer i denne perioden det være seg både i form av begjæringer om utkastelser og faktisk avholdte utkastelse.

Som en sentral del av dette vil vi også se på hvordan data om utkastelsessakene registreres og drøfte i hvilken grad dataregistreringene kan sies å være egnet eller dekkende i forhold til å belyse utviklingen av utkastelser på en måte som kan karakterisere utkastelse som problemområde og utfordring.

Et underliggende spørsmål her vil være i hvilken grad dataregistreringene dekker de behov som eventuelt måtte foreligge blant relevante aktører som er ment å arbeide forebyggende i forhold til å avverge utkastelser.

Dernest vil vi studere årsakene til eventuelle endringene i antallet utkastelser i denne perioden. Et hovedskille i forhold til årsaker kan være individuelle årsaker og mer strukturelle og økonomiske årsaker. Individuelle årsaker vil for eksempel være vansker i forhold til rus og/eller psykiatri eller alternativt økonomisk mulighet og/eller vilje til å betjene husleie på en avtalefestet måte.

Et eksempel på eventuelle strukturelle årsaker vil være saksbehandlingsrutinene i den enkelte kommunen. I hvilken grad legger saksbehandlingsrutinene føringer på utviklingen av utkastelsessakene på en måte som påvirker omfanget totalt? Alternativt vil vi også spørre i hvilken grad det har vært endringer i husleie, booppfølging eller de økonomiske støtteordningene i en grad som påvirker omfanget av utkastelsessaker?

Årsaker til utkastelser henger sammen med spørsmålet om hvem som kommer i en utkastelsessituasjon. Vi vil derfor se på kjennetegn ved de som kommer i en utkastelsessituasjon.

I hvilken grad det er mulig å dokumentere situasjonen for de som er kastet ut av sin bolig, etter at utkastelsen har funnet sted, er imidlertid et annet spørsmål. I den grad dette lar seg dokumentere, vil vi se på hvilken situasjon husstander som er blitt kastet ut av sin bolig befinner seg i etter utkastelsen.

Avslutningsvis vil vi også se nærmere på aktuelle virkemidler i forhold til å redusere antall utkastelser. I hvilken grad er de som kommer i en utkastelsessituasjon mottakere for eksempel av bostøtte og i hvilken grad er det rimelig å anta at en endring av tildelingskriteriene for denne vil påvirke antallet utkastelser? Vi drøfter også andre mulige virkemidler i forhold til å redusere antallet utkastelser, med bakgrunn i de erfaringer våre informanter har gjort seg i sitt arbeid med dette problemfeltet.

1.3 Problemstillinger i forhold til tvangssalg

Vi vil belyse omfang, årsak og konsekvenser av tvangssalg ved å sammenstille og analysere et bredt spekter av datakilder. Vi vil også ta dagens virkemidler rettet mot betalingsvansker og tvangssalg. Vi vil på bakgrunn av de empiriske analysene vurdere tilstrekkeligheten i dagens virkemidler,

1.3.1 Omfang og økning i tvangssalg i 2008

Vi vil kartlegge omfanget av tvangssalg i 2008 ved å bruke data fra inkassoselskapet Lindorff Decision og Statens Kartverk. For å se utviklingstrend i tvangssalg bruker vi tidsserier på tinglyste tvangstvangssalg fra Norsk Eiendomsinformasjon, og sammenstiller dette med Linforff-data fra 2007 og 2008. Vi foretar samtidig en evaluering av datakvalitet på alle tilgjengelige datakilder på tvangssalgsbegjæringer og gjennomførte tvangssalg.

1.3.2 Årsaker til økningen i tvangssalg

For å kartlegge og identifisere årsaker til tvangssalg foretar vi empiriske analyser på både på individ- og på aggregert nivå.

På aggregert nivå vil vi belyse i hvilken grad tvangsslag er et konjunkturelt fenomen ved å se nærmere på utviklingen i tvangssalg over tid. Gjennom tidsserieanalyse vil vi analysere

hvordan tvangssalg påvirkes av rentenivå, boligprisvekst og arbeidsledighet og kredittvekst.

For å få en bedre forståelse årsaker på individnivå vil vi som en første tilnærming bruke statistisk fordelinger av tvangssalg i forhold til husholdningsinntekt (nivå og endring), gjeldsgrad, arbeidsmarkedstilknytning, geografi, demografi og husholdningsstruktur. En hovedutfordring er å forstå hvorfor en misligholdssituasjon løses ved tvangssalg og ikke frivillig salg. Vi supplere derfor analysen på individnivå med utvikling av en modell hvor vi foretar systematiske sammenligninger av tvangssalgsbegjæringer. Vi sammenligner tilfellene, ut i fra sosioøkonomiske karakteristika, hvor begjæringen blir løst ved salg, frivillig eller ved tvang, i forhold tilfeller hvor den ikke gjør det. Deretter sammenlikner vi tilfellene hvor begjæringene løses ved frivillig salg i forhold til tvangssalg. De systematiske sammenligningene foretas ved hjelp av logistisk regresjonsanalyse.

1.3.3 Konsekvenser av tvangssalg på individnivå

Vi vil belyse hvilke konsekvenser tvangssalg får på individnivå, i forhold til økonomi og bosituasjon, samt sosiale forhold og helse. For å belyse dette har vi valgt se på konsekvenser av tvangssalg blant startlånmottakere. Vi har gjennomført en kvalitativ intervju undersøkelse av kommuner som har opplevd tvangssalg blant sine startlånskunder, og vi har også intervjuet enkelte startlånmottakere.

Begrunnelse for å bruke startlånmottaker som utvalgsgruppe er både prinsipiell og pragmatisk. Startlånmottakere er risikoeksponert lavinntektsgruppe som er hjulpet inn i eiermarkedet ved boligpolitiske intervensjon. Det er derfor viktig å følge denne gruppen, og se på konsekvensene for dem som ikke klarer seg. Det også muligheter for generaliseringer. Dersom konsekvensene for startlånmottakere som har opplevd tvangssalg er moderate er presumsjonen at dette i hovedsak vil også gjelde for dem med bedre ressursgrunnlag.

Vil ønsker å supplere med generell økonomisk tapsindikator for tvangssalg, utarbeidet av Lindorff. Denne indikatoren vil også kunne viktig informasjon om behovet for virkemidler som reduserer boligeieres risikoeksponering, særlig blant lavinntektsgrupper. Selv om vi allerede har mottatt data fra

Lindorff, har vi fått beskjed om at leveranse av denne indikatoren vi bli forsinket til september.

1.3.4 Evaluering av dagens virkemidler rettet mot betalingsvansker og tvangssalg

Vil i diskusjon av virkemiddelbruk skille mellom virkemidler som effekt før og etter tvangssalg.

Med virkemidler før tvangssalg tenker vi i hovedsak på virkemiddelbruk for å redusere likviditetsrisiko generelt og virkemidler rettet mot økonomisk assistanse på et tidlig stadium i prosessen.

Det empiriske materialet gir holdepunkter for å vurdere i hvilken grad bostøtteordningen har fungert som et sikkerhetsnett for boligeiere med betalingsproblemer. I del C diskuteres hvordan den oppgraderte bostøtten vil fremme en slik sikkerhetsfunksjon.

Vi ser også på muligheten for å redusere tvangssalg gjennom aktiv bruk av startlånsordningen til å refinansiere dyr toppfinansiering.

Som tidligere nevnt kan det oppstå særskilte problemer knyttet til tvangssalg i borettslag med høy fellesgjeldsandel og hvor avdragsfriheten på fellesgjelden har utløpt. En grunn til dette er midlertidig at avdragsfrihet ikke gis på nedbetaling av fellesgjeld. Dermed mister man et potensielt viktig redskap for å løse midlertidige likviditetsproblemer. Vi vil diskutere ulike tiltak som kan redusere likviditetsrisikoen i borettslag.

Når boligen tvangsselges i et desentralisert eller fallende boligmarkedet kan et tvangssalg påføre den enkelte låntaker et betydelig formuestap. Denne tapsrisikoen vil da være særlig høy blant lavinntektsgrupper, og særlig i lokale boligmarkeder med lav omsettelighet. Den overordnede formål for virkemiddelbruk etter et gjennomført tvangssalg bør i utgangspunktet være å tilrettelegge for raskest mulig reetablering i eiermarkedet. Utover gjeldsordningsloven finnes det ingen virkemidler i dag til å avhjelpe husholdninger som blir påført tap ved (tvangs) salg.

Gjeldordningsloven er imidlertid strengt behovsprøvd, og for de få som faller innenfor vil en reetablering i eiermarkedet ta minst fem år. Med utgangspunktet i det samlede datamaterialet vil vi diskutere behovet for, og utforming av ordninger for risikodeling, som kan

lette reetablering i eiermarkedet etter et (tvangs)salg som medfører formuestap. Vi vil i våre drøftelser særlig se på virkemidler som gjeldsforsikring og ulike former for ”shared ownership” som virkemidler for risikodeling.

1.4 Analyseperspektiver

I dette prosjektet vil vi analysere bakgrunn, årsaker og konsekvenser av utkastelser i forhold til den enkelte ut fra to forklaringsmodeller:

- For det første en individbasert, der vi spør i hvilken grad det er rimelig å anta at antall utkastelsessaker har sammenheng med egenskaper med den enkelte beboer, som for eksempel betalingsevne, disiplin etc.
- For det andre vil vi operere med en strukturell forklaringsmodell, der vi spør i hvilken grad det er rimelig å anta at egenskaper ved leieforholdet, boligmarkedet, boligvirkemidlene etc har betydning for utkastelsesmønsteret. Det er i denne sammenhengen viktig å se på rutineene rundt utkastning og oppfølging av de som trues av utkastning eller som faktisk er kastet ut.

1.5 Begreper

Både utkastelser og tvangssalg er regulert i Lov om tvangsfulbyrdelse av 1992 og er namsmyndighetens verktøy for å avslutte leie eller eieforhold som ikke fungerer etter intensjonene.

1.5.1 Utkastelser

Utkastelsesbegrepet

Til grunn for at en utkastelsesprosess settes i gang, ligger en uoverensstemmelse eller et kontraktsbrudd mellom utleier og leietaker som er av en slik karakter at utleier ønsker boligen frigjort. I den grad dette kun handler om ubetalte husleier, såkalte restanser, kan en effektivisering av utkastelsen i mange tilfeller avverges, om leietaker betaler husleierestansen. Denne muligheten foreligger helt frem til utkastelsen faktisk skal finne sted.

I det som følger vil vi både presentere tall for begjæringer om utkastelser og faktiske gjennomførte utkastelser¹. Tallene hentes inn fra saksbehandlingssystemet SIAN for 2008, som administreres av Politidirektoratet og husbanken for 2006 og 2007². Tidligere omfattet utkastelsesbegrepet også andelshavere. Fra 15. august 2005 trådte imidlertid den nye borettsloven i kraft, hvor borettslagene er henvist til å begjære tvangssalg for domstolene ved mislighold av fellesutgiftene. Andelshavernes bruk av borettslagsleiligheter reguleres direkte gjennom borettslagsloven, i stede for gjennom husleiekontrakt.

Selv om de fleste utkastelsessaker finner sted fra leieforhold, vil utkastelse også kunne finne sted fra eide boliger, men da etter et tvangssalg.

Tall som viser begjæring om utkastelse omfatter alle begjæringer om utkastelse namsmannen³ mottar i løpet av ett år. Dette tallet vil omfatte samtlige begjæringer, også de som finner sin løsning før en faktisk utkastelse. Tall som viser utkastelser viser det endelige resultatet av den prosessen som starter med at det sendes en begjæring om utkastelse til namsmannen, der dette ikke finner sin løsning på annen måte. Dette vil derfor betegne det antallet begjæringer som finner sin løsning ved at leietaker må kastes ut av boligen og låsen til boligen blir skiftet og saksøkte nektes adgang til boligen. Dette antallet tar ikke hensyn til hvorvidt leietaker senere gjeninnsettes ved at nytt leieforhold etableres i samme bolig.

1.5.2 Tvangssalgsbegrepet

Tvangssalg innebærer at man tvinges til å selge boligen sin fordi en ikke lenger makter å betjene boliglånet. Denne formuleringen av tvangssalg inneholder imidlertid en tvetydighet som er viktig å avklare. Spørsmålet er hva man legger i 'tvinges til', og av dette uttrykket er to hovedtolkninger, økonomisk og juridisk. Den økonomiske forståelsen av 'tvangssalg' er at man tvinges til å selge

¹ Lov om tvangsfullbyrdelser bruker betegnelsen "fravikelser" og "utkastelser". I denne rapporten vil vi imidlertid benytte begrepet "utkastelse".

² Husbanken samlet inn data direkte fra Namsmennene til sluttrapporteringen på prosjektet "På vei til egen bolig". Disse tallene benyttes i denne rapporten for årene 2006 og 2007.

³ Namsfogd er en funksjonstittel, mens namsmannen er selve embetsmannen.

fordi man ikke lenger har økonomiske forutsetninger til å betjene boliglånet etter et økonomisk sjokk, for eksempel inntektstap eller renteøkning. Når en eiendom blir tvangssolgt i juridisk forstand, betyr det at den selges av namsmyndighetene etter begjæring fra en eller flere kreditorer som har pant i eiendommen. Dette skjer når skyldneren har misligholdt pantegjelden, normalt fordi han ikke har klart å betale. Det som kommer inn ved salget, fordeles mellom dem som har pant i eiendommen etter pantets prioritet. Blir det penger igjen, tilfaller disse skyldneren⁴.

Vi skal i det følgende forstå begrepet ' tvangssalg' i den juridiske betydning, mens vi, i samsvar med gjengs språkbruk, skal bruke den potensielt misvisende termen ' frivillig salg' om økonomiske tvangssalg. For at man skal kunne lage statistikk på tvangssalg fordrer det en entydig definisjon av tvangssalg, og dagens statistikkproduksjon baserer seg utelukkende på den juridiske forståelsen av begrepet. Dette kan potensielt gi et misvisende bilde av omfanget, fordi økonomiske og juridiske tvangssalg ofte vil ha de samme konsekvensene for den det gjelder. For å få et presist bilde av omfanget tvangssalg, bør begge formene komme med.

1.6 Gangen i studien

I denne studien vil vi først gi en kort kunnskapsstatus på feltene utkastelser og tvangssalg. Vi vil legge vekt på foreliggende kunnskap fra en norsk kontekst. I kapittel 3 redegjør vi for denne studiens metoder og datagrunnlag. Vi vil her legge vekt på å formidle hvilke registre og oversikter som eksisterer over utkastelser og tvangssalg i Norge samt anvendbarheten av disse for en studie knyttet til årsaker, utvikling og konsekvenser. I den videre analysen har vi valgt å drøfte utkastelser og tvangssalg separat. Hovedårsaken til dette er å lette lesbarheten i rapporten og gi drøftingene en tydeligere logikk. Kapittel 1,2, og 3 vil omhandle begge fenomenene, mens kapitlene 4,5,6 og 7 vil omhandle utkastelser. Tvangssalg vil så bli drøftet i kapitlene 8, 9,10, og 11, mens kapittel 12 vil være en oppsummering og sammenliknende drøfting av de to fenomenene. I kapittel 13 vil vi med bakgrunn i de to studiene av henholdsvis utkastelser og tvangssalg konkludere både i forhold til utvikling og trender, årsaker og konsekvenser av utviklingen i utkastelser og tvangssaker de siste par årene.

⁴ Reglene om tvangssalg finner man i tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 11.

2 Utkastelser og tvangssalg som forskningsfelt

I dette kapitlet vil vi kort se på noen hovedlinjer i hva som kjennetegner utkastelser og tvangssalg som forskningsfelt, først og fremst nasjonalt. Hvilken kunnskap er fremkommet om disse temaene gjennom i hovedsak nyere forskning og hva er status for denne forskningen. Vi vil først se på utkastelser, deretter tvangssalg.

2.1 Utkastelser som forskningsfelt

Når det gjelder utkastelser som forskningsfelt har dette blitt studert både isolert som fenomen, jamfør for eksempel Holm 2001, og i sammenheng med andre boligsosiale problemstillinger, da først og fremst bostedsløshetsspørsmål, jamfør for eksempel Dyb, Helgesen og Johannessen 2008. Forskningen rundt utkastelser har i Norge hatt en klar sammenheng med den offentlige satsingen på bostedsløshet. Den første rapporten som kom om utkastelser⁵ i 2001 (Holm 2001), hadde blant annet sin bakgrunn i oppmerksomheten rundt bostedsløshet som kom i kjølvannet av den første kartleggingen av bostedsløse, gjort av Ulfrstad i 1997.

Studien av utkastelser fra 2001 tegner et sammensatt bilde av utkastelser som fenomen. Hovedinntrykket fra studien er at det ikke er de tradisjonelt vanskeligstilte som utgjør hovedmassen blant de som kastes ut av sine boliger. Derimot har mange av de

⁵ Begrepene ”Utkastelse” og ”Fravikelse” dekker hverandre i denne rapporten. Innenfor den juridiske terminologien er begrepet ”fravikelse” det mest benyttede. Vi vil i denne studien først og fremst benytte begrepet ”utkastelser”, men uten noe analytisk skille mellom ”utkastelser” og ”fravikelser”.

som kommer opp i en utkastelsessak trygd, inntekt eller sosialhjelp tilstrekkelig til å kunne betjene sine boutgifter. Når så vidt mange allikevel har vansker med dette, hevdes det i rapporten fra 2001 at dette har sammenheng med at mange har problemer i forhold til å disponere sin økonomi i forhold til faste utgifter. Dette disposisjonsproblemet kan imidlertid igjen ha sammenheng med andre forhold, som for eksempel rusmisbruk eller psykiatri eller en kombinasjon av forhold. Studien fra 2001 tegner således også et bilde av de som kommer i et utkastelsessituasjon som i hovedsak enslige, og i stor grad mottakere av enten trygd eller sosialhjelp.

Studien av utkastelser fra 2001 kan ikke svare på spørsmålet om bakgrunnen for disse disponeringsvanskene, men en mulig relevant studie av Gulbrandsen fra 1999, som fokuserte på de som betaler for sent, konkluderer med at det i forhold til de som ikke betalte sine regninger i tide, først og fremst var et spørsmål om betalingsmoral og ikke betalingsevne (Gulbrandsen 1999). Studien av utkastelser fra 2001 viste imidlertid til at det i tilfellet med utkastelser i stor grad var et spørsmål om kombinasjoner av problemer, der disponeringsvansker ikke opptrer isolert, men i kombinasjon med rusvansker og/eller psykiatri.

I tillegg til å fokusere på de individsbaserte bakgrunnsfaktorene til grunn for utkastelser, kaster studien fra 2001 også lys over de prosessuelle sidene ved omfanget av utkastelser (Holm 2001). Studien finner blant annet at noe av bakgrunnen til at antallet utkastelser pr 1000 innbygger i Trondheim ligger så mye lavere enn Oslo, ligger i den innsatsen som legges ned både fra namsmann og sosialkontor i å bringe utleier og leietaker sammen for å finne gode og egnede løsninger. Slik klarer en å unngå at mange begjæringer om utkastelser ender i faktiske utkastelser.

Temaet utkastelser har vært fulgt opp innenfor flere studier. I forbindelse med prosjektet rettet mot tiltak mot bostedsløshet og samarbeid mot færre utkastelser i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene i perioden 2005 til 2008 ble det gjort flere evalueringer og rapporter⁶. I prosjektet ble det prøvd ut en arbeidsmodell med systematisk oppfølging og veiledning overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Formålet var å utarbeide modeller

⁶ Jamfør Øverås, Fyhn og Sandlie 2005 og Oslo kommune: Sluttrapport fra prosjektet.

for reduksjon i antallet begjæringer og utkastelser i tråd med målsettingene i den nasjonale strategien ”På vei til egen bolig”. Vi kommer tilbake til tiltakene innunder dette prosjektet nedenfor. Det ble blant annet fokusert på en rekke faktorer knyttet til å være oppmerksom på formelle feil og problemer som feil KID nummer, dataproblemer hos bank eller utleier, etc samt at feil blir gjort kjent for sosialkontoret før saken blir sendt namsmannen. Også nye modeller for oppfølging av personer som hadde mottatt begjæringer om utkastelser ble prøvd ut. Blant annet ble samtlige som hadde mottatt begjæring om utkastelse forsøkt ringt opp av sosialkontoret med tilbud om assistanse. Resultatene av arbeidsmodellen utviklet innenfor prosjektet er en reduksjon av begjæringer med 47 prosent (totalt for Oslo indre øst bydelene) i den kommunale boligmassen i perioden 2005 til 2008, sammenliknet med en reduksjon i den samlede boligmassen på 21 prosent⁷. De samme gunstige resultater oppnås for antallet gjennomførte utkastelser, hvor reduksjonen i denne perioden er på 73 prosent i den kommunale boligmassen, sammenliknet med en reduksjon på 30,5 prosent i den samlede boligmassen⁸.

I evalueringen av strategien ”På vei til egen bolig” setter Dyb m. fl. økningen i antallet utkastelser i de store byene i prosjektperioden i sammenheng med den kommende finanskrisen. En viktig faktor her var blant annet den stigende renten⁹.

I den siste kartleggingen av bostedsløse ser Dyb og Johannessen nærmere på andelen av de bostedsløse som har tapt bolig de siste 6 månedene, enten i form av utkastelse eller annet tap. Her kommer det frem at nær en fjernedel av de bostedsløse på kartleggingstidspunktet er kastet ut av boligen sin eller har tapt den på annen måte de siste 6 månedene (Dyb og Johannessen 2009:155). Av disse viser kartleggingen at tre av fire har tapt boligen som følge av manglende husleie. Samtidig har nesten 70 prosent av tapene sin bakgrunn i skade, uro eller konflikter. Dette har særlig sammenheng med yngre bostedsløse. Også trakassering og diskriminering er relevant i forhold til å forklare knapt en tredjedel av tapene, slik det kommer frem i denne studien. Dette er særlig interessant i forhold til etniske minoriteter. Dyb og

⁷ Oslo kommune, sluttrapport: 23.

⁸ Oslo kommune, sluttrapport: 23.

⁹ Dyb, Helgesen og Johannessen 2008.

Johannessen finner at andelen personer født i Asia i større grad er tilbøyelig til å miste boligen sin med bakgrunn i diskriminering eller trakassering enn personer født i et afrikansk land. Dette altså blant bostedsløse som har opplevd tap av bolig de foregående seks månedene.

Samlivsbrudd og familiekonflikter er også en del av bakgrunnsproblematikken i en av tre tilfeller der bostedsløse har tapt sin bolig de siste seks månedene. Dette rammer i følge studien til Dyb og Johannessen oftere yngre enn eldre. De finner også at tap av bolig de siste seks månedene med bakgrunn i samlivsbrudd og familiekonflikter er hyppigere blant kvinnelige bostedsløse enn blant mannlige (Dyb og Johannessen 2009:160).

Som forskningsfelt byr utkastelser på flere utfordringer. Helt fra en av de første studiene av utkastelser som fenomen, fra 2001 (Holm 2001) til nyere studier som Øverås mf 2005, Dyb mf 2008 og Dyb og Johannessen 2009, har en utfordring vært knyttet til registrering av data og datainnsamlingens reliabilitet. Ulike involverte i prosessen har fulgt ulik praksis, noe som har bidratt til å gjøre dataene lite sammenliknbare og også vanskelig tilgjengelig i en del tilfeller. I forbindelse med ”*Veien til egen bolig*” som nasjonal strategi, er intensjonen å avhjelpe dette.

En utfordring i dette er knyttet til organiseringen av de aktørene som er delaktige i utkastelsesprosessen. Dette vil vi komme nærmere inn på senere. Her kan imidlertid være viktig å nevne at selv om Namsmannen er den instans som har fulltelling over antall utkastelser og sosialkontorene nå i stor grad gis en oversikt over alle utkastelsessaker, vil disse i begrenset grad sitte inne med fullstendig oversikt over innholdet i sakene.

2.2 Tvangssalg som forskningsfelt

Det har vært en ganske omfattende forskning på betalings- og gjeldsproblematikk de siste 10 årene i Norge, særlig i Norges Bank, SIFO og NOVA (se særlig Gulbrandsen (2006), Poppe (2005) og Vatne (2006)). Siden tvangssalg er en av mest alvorlige konsekvensene av betalings- og gjeldsproblemer, er det derfor overraskende at det ikke finnes tidligere studier på tvangssalg i norsk forskning. Mye av denne forskningen har vært

mikroorientert, og gått ut på å følge husholdningens gjeldsopptak over tid, og beskriver hvilke karakteristika som kjennetegner husholdninger har tilbakevendende betalingsproblemer. Denne forskning har vært en viktig referanse for denne studien, men for å forstå tvangssalg kan vi ikke se på betalingsproblemer isolert, vi er nødt å forstå den dynamiske relasjonen mellom bankene og lånetager, som dette problemkomplekset inngår under. Mye grunnlaget for å unngå betalingsproblemer senere hen er at bankene foretar en grundig og forsvarlig kredittvurdering av boligkjøpere. Dersom bankene svikter i denne oppgave kan det medføre store konsekvenser for den enkelte lånetager. Det er de siste årene fremkommet en omfattende forskning på bankenes utlånspraksis, og hvordan den varierer med konjunktursvingene (se særlig Borgersen og Sommervoll 2006). Denne forskningen er sentral for å forstå de dypere strukturene i tvangssalgspromblematikken, og den er derfor grundig redegjort for i forbindelsene med modellanalysene i 11.1.

Et annet viktig aspekt for å forstå tvangssalg er bankenes adferd ved betalingsmislighold. I hvilken grad bankene imøtekommer kunder med betalingsproblemer, og tilbyr midlertidig avdragsfrihet og betalingsutsettelse på rentebetalingene, er viktig for hvordan lånetagere evner å takle midlertidig likviditetsproblemer. Dessverre, oss bekjent, finnes det ingen studier som studerer bankenes adferd i denne kritiske fasen.

Det finnes imidlertid en omfattende forskning på tvangssalg i utlandet, særlig i Storbritannia og Australia. Mye av denne forskningen er veldig praktisk og politisk orientert (se særlig Mark Stephens (2009) og Mike Berry (2009)), og har derfor vært et viktig bakteppe for virkemiddeldiskusjonen i kapittel 13.

3 Metoder og data

Enhver samfunnsvitenskaplig studie må operere innenfor de grenser som empirien setter. Så vil også være tilfelle for denne studien. Problemstillingene foran vil slik bli belyst ved ulike kvalitative og kvantitative datakilder og metoder. Ingen tilnærming gir den hele og fulle oversikt, men i sum vil de ulike datakildene og tilnærmingene kunne bidra til å supplere hverandre og slik øke vår forståelse for de problemer som drøftes.

3.1 Statistikk og metode for analysen av utkastelser

3.1.1 Registreringer av utkastelser

I forhold til utkastelser benyttet samtlige namsmenn i 2008 saksbehandlingssystemet SIAN, administrert av Politidirektoratet. 2008 var første året med fullregistreringer fra namsmennenes side inn i dette systemet, selv om systemet ble innført et par år tidligere. Dataene som benyttes i denne studien fra årene 2006 og 2007 er hentet inn av Husbanken direkte fra namsmennene i forbindelse med sluttrapporten fra prosjektet ”*På vei til egen bolig*”.

Det er namsmennene som har ansvaret for å registrere samtlige tvangssaker inn i saksbehandlingssystemet SIAN. Her registreres den enkeltes personnummer. Det er teknisk mulig å hente ut disse opplysningene og så kjøre de mot ulike folketallsdata. For dette prosjektet var dette en for tidkrevende prosess til at det lot seg gjøre innenfor de tidsrammer som var satt. Dette berører taushetsbelagte opplysninger. Dette innebærer begrensninger i hvilke kvantitative analyser vi kan foreta i forhold til å beskrive hvem som kommer i en utkastelsessituasjon og hva som eventuelt

kan være årsaker til disse problemene. Vi har heller ikke hatt anledning til, kvantitativt, å skille mellom ulike leieforhold som avsluttes med utkastelse, det være seg fra private eller kommunale boliger.

3.1.2 Metoder for kvantitative analyser av utkastelser

Hvilke kvantitative studier av utkastelser er mulig, gitt de begrensningene vi har gjort rede for ovenfor? Dette blir et spørsmål om hvilke muligheter vi har hatt, blant annet via SIAN.

For det første handler dette om endringer i antall utkastelser i 2008. Siden SIAN systemet først var operativt på landsbasis fra og med år 2008 vil vi måtte benytte andre kilder for å beskrive en utvikling i forhold til tidligere år. Vi har benyttet data hentet inn av Husbanken fra de enkelte namsmenn, i forbindelse med sluttrapporten til prosjektet ”På vei til egen bolig”. Disse dataene har fremkommet ved å kontakte hver enkelt namsmann. Siden vi ikke benytter samme datakilde for å sammenlinke og beskrive en tidsserie, vil det generelt sett kunne foreligge visse sammenlikningsproblemer. Da SIAN dataene for 2008 også primært er lagt inn av namsmennene. Dette reduserer sammenlikningsproblemene.

Personnummer på personen knyttet til en utkastelsessak er registrert i SIAN. Gitt at tilgang til disse krever fritak for personvernet, noe det innenfor tidsrammene for denne studien ikke ble anledning til å innhente, vil vi ikke benytte SIAN data for å beskrive og drøfte årsaker til endringer i antallet utkastelser. Dette gjelder også hvem som kastes ut eller situasjonen de utkastede er i, i etterkant av utkastelsene.¹⁰

Det vi *vil* kunne drøfte, ut fra samtaler med namsmennene, er i hvilken grad dette dataregistreringssystemet oppleves som tilstrekkelig i forhold til å dekke de behov de ser for registrering av data knyttet til utkastelsessaker. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 5.

¹⁰ Nå vil en ikke kunne drøfte dette med utgangspunkt i datasystemet SIAN i seg selv, men kun ved å benytte personnummeret som registreres i SIAN og kjøre dette opp mot andre registre som er basert på fødselsnummer.

3.1.3 Kvalitative studier av utkastelser

Begrensningene i mulighetene for kvantitative studier av strukturer rundt utkastelser innebærer at vi i hovedsak må basere oss på kvalitative studier, for å vinne innsikt i spørsmålene om årsaker til endringer i antall utkastelser, hvem som kastes ut og ikke minst situasjonen etter en utkastelse. I den kvalitative delen av studien av utkastelser har vi tatt utgangspunkt i utkastelsesprosessen og spørsmålet om hvilke aktører som er involvert i denne og hvilke erfaringer disse aktørene har i forhold til spørsmålene om:

- Årsakene til eventuelle endringer i antallet utkastelser.
- Hvem som kastes ut.
- Situasjonen for de utkastede etter at de er kastet ut.
- Situasjonen før og etter utkasting vurdert opp mot tilgjengelige virkemidler.

Vi har med utgangspunkt i tallene for antallet utkastelsessaker i 2007 og 2008 valgt ut fire kommuner, to kommuner med en relativt klar økning i antallet begjæringer om utkastelse målt pr 1000 innbygger, Tromsø og Drammen, en kommune med en mindre økning, Oslo, og en kommune med stabile tall for andelen begjæringer om utkastelser målt per 100 innbygger, Bergen. Oslo og Bergen er dessuten med i studien med bakgrunn i sin unike størrelse i norsk sammenheng. I Oslo har vi valgt å gå inn i to ganske forskjellige bydeler, Sagene og Frogner, mens vi i Bergen har valgt å se spesielt på Bergenhus bydel, med Sandviken og Sentrum sosialkontor.

I disse kommunene har vi intervjuet sentrale aktører i prosessen, hvilket her har vært namsmennene, sosialkontor og utleiery, herunder private og kommunale utleiery¹¹.

Om valg av casekommuner

Oslo: Grunnlaget for valg av Oslo er at byen i tillegg til å ha hatt 39 prosent av antallet gjennomførte utkastelser i 2008, er interessant i egenskap av sin størrelse. Vi har valgt å gå inn i to ulike bydeler. Bydel Sagene har den høyeste andelen kommunale

¹¹ Prosessen og aktørene i denne er nærmere drøftet i kapittel 4.

boliger i Oslo. Hele 22.4 prosent av de totalt 10 221 boligene Boligbygg disponerte i Oslo i 2007 er å finne i bydel Sagene. Dette i motsetning til Frogner bydel, hvor andelen kommunale boliger er blant de laveste i byen, med 3.5 prosent av det totale antallet boliger Boligbygg disponerte i Oslo i 2007¹². De kommunale boligene disponert av Boligbygg i 2007 utgjorde 12 prosent av den samlede boligmassen i bydel Sagene, mens den tilsvarende andelen var 1.2 i bydel Frogner¹³. Både med hensyn til sosial problemstruktur og demografisk profil er det store variasjoner mellom bydelene Sagene og Frogner. Ser vi for eksempel på nettoutgifter til sosialhjelp i kroner pr. innbygger er denne over dobbelt så høy i bydel Sagene, med kroner 2 443 i 2007, mot kroner 1 025 i 2007 i bydel Frogner¹⁴. Sammenliknet med Sagene, hvor 8,3 prosent av befolkningene berørt av sosialhjelp i 2007, er andelen 3.5 i bydel Frogner¹⁵. Pr. 31. desember 2007 mottok også 1 458 personer Husbankens bostøtte i Sagene bydel, mot 793 i bydel Frogner¹⁶. Ser vi på en størrelse som andel av befolkningen i de to bydelene som pr 1. januar 2008 var mottakere av grunnstønad, finner vi at dette gjaldt 2.4 prosent i bydel Sagene, mot 1.8 i bydel Frogner¹⁷. Dette gir et bilde av at de klare sosiale forskjellene mellom de to bydelene, som er veldokumentert i tidligere studier¹⁸, står ved lag fortsatt.

Dessverre foreligger det ikke lett tilgjengelig statistikk for antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser som kunne illustrere forskjellene mellom de to bydelene også med hensyn til utakstelse. Men ved å benytte personnummeret i SIAN dataene ville det vært mulig å gjøre koblinger til adresser. Som nevnt ovenfor var dette dessverre ikke mulig innenfor rammene av dette prosjektet.

¹² Kilde Oslo kommune: Boligbygg. Årsrapport 2007. Boliger disponert av Boligbygg omfatter i hovedsak kommunalt eide boliger, men også innleide boliger, andelsleiligheter og annet.

¹³ Kilde Oslo kommune: Boligbygg, Årsrapport 2007 og Statistisk årbok for Oslo 2008. Tallene for antall boliger totalt i bydelene er pr 3. november 2001.

¹⁴ Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2008, tabell 9.13.

¹⁵ Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2008, tabell 9.12.

¹⁶ Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2008, tabell 9.10.

¹⁷ Kilde: Statistisk årbok for Oslo 2008, tabell 9.6.

¹⁸ Jamfør for eksempel Hagen, Djuve og Vogt 1994 "Den delte byen", og Gjestland og Moen, 1988 "East is east and west is west".

Bergen: I Bergen kommune har det heller ikke vært mulig å skille ut bydeler eller områder for slik å gi en differensiert drøftelse av utviklingen de siste årene. Grunnlaget for å velge Bergen kommune var i tillegg til at kommunen er interessant i egenskap av sin størrelse, hadde stor stabilitet i antallet utkastelsessaker til og med 2008. Inn i første kvartal 2009 er det imidlertid en økning. Bergen kommune hadde 6.5 prosent av de gjennomførte utkastelsene i 2008, og lå slik andelsvis betydelig lavere enn Oslo. Grunnlaget for å velge Bergenhus bydel, med Sandviken og Sentrum, er at dette er en bydel som kombinerer et mer moderat antall kommunale boliger, med en sammensatt befolkning sosialt og etnisk.

Tromsø: Tromsø kommune er valgt ut med bakgrunn i at kommunen har hatt en økning i antallet begjæringer om utkastelser fra 2007 til 2008, målt pr 1000 innbygger. Andelsvis på landsbasis hadde Tromsø og Karlsøy i 2008 1.7 prosent av de avholdte utkastelsene.

Drammen: Drammen kommune er også valgt ut med bakgrunn i at kommunen hadde en økning i antallet begjæringer om utkastelser fra 2007 til 2008. Antallet avholdte utkastelser viser imidlertid en nedgang fra 2007 til 2008. Det at så vidt mange saker løses mellom begjæring og gjennomført fravikelse gjør kommunen interessant i forhold til våre problemstillinger. I 2008 hadde Drammen 3.1 prosent av de gjennomførte utkastelsene på landsbasis. Dette er interessant sammenliknet med Tromsø, som ligger noe høyere i innbyggertall.

Hvem er intervjuet

Hvem som ble intervjuet i disse fire casekommunene er bestemt av vår kunnskap om hvilke aktører som er sentrale i utkastelsesprosessen. Som definert i kapittel 1, handler en utkastelse i utgangspunktet om en uoverensstemmelse mellom en utleier og en leietaker knyttet til mislighold av en kontrakt. Dette innebærer at både utleiery og leietakere er viktige informanter. Utleiere kan både være kommunale eller private. De kommunale vil ofte være organisert som heleide kommunale boligbedrifter eller boliger disponert av kommunen. Vi har intervjuet boligbedriftene i Oslo, Bergen og Drammen. Praktiske hensyn gjorde at noe ulik fremgangsmåte ble valgt i de tre tilfellene. Intervjuet med Boligbygg i Oslo ble gjort i form av gruppeintervju, intervjuet med

Drammen eiendom ble gjort i form av telefonintervju og intervjuet med Bergen Bolig og Byfornyelse skjedde skriftelig.

Private utleiery ble også intervjuet både i Oslo og Drammen. Samtlige skjedde av praktiske grunner i form av telefonintervju.

Studien omfatter ikke intervjuer med personer som har mottatt begjæringer om utkastelse eller som faktisk er blitt kastet ut. Grunnen til denne begrensningen er først og fremst knyttet til personvern. Slike opplysninger er taushetsbelagte som det var for tids- og ressurskrevende å innhente innenfor prosjektets rammer. En representant for leietakerne har vi imidlertid intervjuet, i form av en representant for Leieboerforeningen. Foreningen teller mer enn 3 000 medlemmer og organiserer leietakere på boligmarkedet. Leieboerforeningen kontaktes i mange tilfeller av leietakere som ønsker bistand i forhold til sitt leieforhold. Det kan handle om alt fra bistand til å vurdere lovligheten av de krav utleier fremsetter til bistand til å komme over i et annet leieforhold. Leieboerforeningen bistår både medlemmer og ikke-medlemmer.

Etter at en uoverensstemmelse mellom leietaker og utleier har kommet i stand er neste steg ofte at namsmannen kontaktes for å begjære en utkastelse, om konflikten ikke løses. Vi har derfor intervjuet namsmennene i samtlige av våre fire casekommuner.

For å supplere og nyansere namsmannens rolle i utkastelsessaker ble også namsmennene i Gjøvik og Trondheim kommune intervjuet. Namsmannen i Gjøvik ble intervjuet med bakgrunn i at det i Gjøvik kommune var en tydelig økning i antallet begjæringer om utkastelser og antallet avholdte utkastelser fra 2007 til 2008. Også Trondheim hadde en tydelig økning fra 2007 til 2008. Denne økningen tar kommunen med seg inn i 2009.

Som vi skal se i neste kapittel er sosialkontorene ofte en sentral aktør i utkastelsesprosessene. De kan komme inn i prosessen på et svært tidlig tidspunkt, der uoverensstemmelsen mellom leietaker og utleier bare så vidt er etablert og helt frem til namsmannens representanter står på døren og skal foreta den endelige utkastelsen. Vi har derfor gjennomført relativt omfattende intervjuer med ulike representanter for følgende sosialkontor: Sagene og Frogner i Oslo, Drammen sosialsenter, Sentrum og Sandviken sosialkontor i Bergen og sosialkontoret i Tromsø.

Hvilken informasjon har de ulike aktørene?

Med unntak av namsmennene besitter ingen av de aktørene vi har intervjuet informasjon utover de tilfellene de selv er involvert i. Således vil både de kommunale og de private utleierne kun uttale seg ut fra de erfaringer de gjør med sine leietakere. For alle disse aktørene blir derfor erfaringsbakgrunnen begrenset. Utleiere eller leieboerforeningen vil også sitte med begrenset informasjon om den enkelte. Særlig vil leietakerens økonomiske situasjon og inntekt kunne være ukjent for for eksempel utleier, selv om de vil ha informasjon om hvorvidt det foreligger kommunale garantier etc. Utleier vil i mindre grad sitte med informasjon om hvorvidt vedkommende leietaker for eksempel er mottaker av ulike boligpolitiske støtteordninger. Ingen av disse aktørene vil dessuten ha kvantifiserbare data tilgjengelige for de tilfellene de er involvert i, utover kunnskap om hvor mange tilfeller av utkastelsessaker de har hatt blant sine leietakere.

Sosialkontorene kommer i prinsippet i samme situasjon. Som vi skal se nærmere på i neste kapittel sender namsmannen lister til sosialkontorene med navn på samtlige som er begjært utkastet. Med visse variasjoner forsøker sosialkontorene å oppnå en kontakt med disse, i hovedsak ved å sende et brev til vedkommende, eller de lykkes å komme den utkastelsestruede i tale via telefon, brev, hjemmebesøk etc. Sosialkontorene vil kunne opparbeid en god oversikt over den enkeltes situasjon, både i forhold til økonomi og mer privat familiære forhold. Også status i forhold til trygd og lån vil være kjent for sosialkontorene. Sosialkontorenes erfaring begrenses imidlertid til den aktive klientsituasjonen, og vil for eksempel opphøre det øyeblikk klienten ikke lengre ønsker kontakt. Dette innebærer blant annet begrensninger i forhold til kunnskap om situasjonen etter en utkastelse.

Sosialkontorene fører ingen egen statistikk over utkastelsessaker de er involvert i. Betalingsproblemer eller andre problemer relatert til boforholdet, som vil kunne resultere i en utkastelse, vil derimot inngå som bakgrunnsmateriale for sosialkontorenes videre sosiale arbeid i forhold til enkeltpersoner. Dette innebærer at opplysninger knyttet til betalingsproblemer etc arkiveres på den enkelte klient, og ikke i et register som er lett tilgjengelig for en studie av utkastelsessituasjoner spesielt. Dette innebærer at også sosialkontorene har lite kvantitative data om utkastelse.

Den aktøren som sitter med oversikt over samtlige utkastelsessituasjoner er selvsagt namsmannen. De vil ha navn, adresser og personnummer på samtlige både begjærte utkastede og faktisk utkastede. Namsmannen vil imidlertid mer sjelden ha informasjon om den utkastelsestruede utover dette. Dette vil avhenge av blant annet engasjement fra namsmennenes side for å gå inn i sakene og bidra aktivt til å løse dem.

Namsmennene fører statistikk over antallet begjæring og gjennomførte utkastelser. Data om dette legges som vi har sett inn i politiets saksbehandlingssystem for tvangssaker, SIAN. Data registrert inn i systemet er imidlertid i liten grad tilgjengelig for namsmennene. De eneste dataene de sitter med vil således være knyttet til totaltall for saker. Dataene er ikke mulig å dekomponere på sosiale eller demografiske kjennetegn knyttet til kjønn, alder, type bolig leid, inntekstkilde etc.

I sum innebærer dette at ingen av de aktører vi har intervjuet kan forvente å sitte inne med fullstendige opplysninger om samtlige utkastelsessaker. Det blir mer et spørsmål om ulike aktører som ser sakene fra ulike synsvinkler og slik kan bidra til å gi supplerende informasjon knyttet til studiens problemstillinger.

Når vi derfor i intervjuene ber intervjuobjektene anslå kvantifiserbare størrelser som problemomfang etc, vil det svaret vi får måtte tolkes kontekstuel, ut fra den situasjon den enkelte informant befinner seg i. Dette betyr at oppfatningen av hva som er et problem i det hele tatt og ikke minst hvor stort dette er, vil avhenge av problemstrukturen rundt informanten. Vurderingen av for eksempel andelen fjernkulturelle i en utkastelsessituasjon vil derfor kunne avhenge av hvor mange fjernkulturelle for eksempel sosialkontorene eller en gitt utleier har totalt. Dette innebærer at vi må tolke anslag knyttet til størrelse med en viss forsiktighet.

3.2 Statistikk og metode for analysen av tvangssalg

Datatilfanget på tvangssalg legger klare føringer på metodevalg i forhold til å belyse problemstillingene. Vi skal derfor begynne metodedelene med en kort gjennomgang over eksisterende

datakilder og deres kvaliteter. På bakgrunn av dette blir det lettere å forklare og begrunne de metodiske grep vi har tatt.

3.2.1 Datakilder og datakvalitet

Data fra Statens Kartverk

Den viktigste offisielle datakilde på tvangssalg er Statens kartverk, og utgjør grunnlaget for Statistisk Sentralbyrå sin tvangssalgstatistikk. Statens Kartverk er Tinglysingsmyndighet¹⁹ og har data på alle tinglyste tvangssalg²⁰ på selveier boliger. Presisjonsnivået i dataene er imidlertid noe usikkert, som vi skal se.

Tvangssalg gjennomføres som medhjelpersalg eller ved auksjon som holdes av namsmyndighetene. Ved medhjelpersalg oppnevnes som oftest eiendomsmeglere og advokater som medhjelpere. Problemet er at man er avhengig av riktig innrapportering fra advokatene og megler for å få gode tall. Man er avhengig av at skjøte som er sendt inn for tinglysing har opplyst at omsetningen gjelder tvangssalg og at Tinglysingsmyndigheten har registrert denne omsetningstypen. Hvorvidt dette gjøres hvis tvangssalg skjer ved medhjelper kan være noe usikkert. Medhjelpersalg er i dag den vanligste måten tvangssalg gjennomføres på. Konsekvensen av varierende innrapporteringsrutiner blant medhjelperne er at tvangssalg blir underrapportert. Det er ikke gjort noe anslag på hvilket omfang dette eventuelt har. Det er også en svakhet ved datamaterialet at tvangssalg i borettslag ikke er med. En annen svakhet ved statistikk basert på tinglyste tvangssalg er, som vi tidligere har vært inne på, at de ikke fanger opp tvangssalg i vid betydning, altså hvor boligsalg gjennomføres av eier selv, ut i fra økonomisk nødvendighet. Ettersom det er få forskjeller i konsekvensene for den det gjelder, bør en presis statistikk på omfanget av tvangssalg fange dette opp, hvis mulig.

En styrke ved dataene er at selv om de ikke gir et presist bilde av omfanget så vil de sannsynligvis fange opp utviklingen i tvangssalg over tid. Data på tinglyste tvangssalg vil derfor være en viktig

¹⁹ Stortinget vedtok i 2002 at all tinglysing vedrørende fast eiendom skal foregå sentralt ved Statens Kartverk.

²⁰ For at den nye eieren skal bli registrert hjemmelshaver i de offentlige eiendomsregistre, må skjøte tinglyses. Tinglysing innebærer en offentlig registrering av avtale om overdragelse av fast eiendom.

indikator både på trend og omfang av tvangssalg. En annen styrke er at det eksisterer tidsserier på tinglyste tvangssalg tilbake fra 1990, og muligheten for å koble informasjon om tvangssalg opp mot andre registre. Vi skal senere i dette kapittelet komme nærmere inn på hvordan vi vil bruke statistikk over tvangssalg til analytiske formål.

Data fra Domstolsadministrasjonen

Domstolsadministrasjonen er den andre offisielle statistikkprodusent på tvangssalg, men produserer foreløpig kun statistikk på tvangssalgsbegjæringer²¹. Grunnet ulike rapporteringsrutiner fra de ulike tingrettene²², er datakvaliteten på gjennomførte tvangssalg per i dag for dårlig til å kunne publiseres, men det jobbes med å utbedre dette.

Tvangssalgsbegjæringer er imidlertid en begrenset kunnskapskilde på gjennomførte tvangssalg ettersom en veldig liten andel av tvangssalgsbegjæringer går videre i rettsapparatet. Det er heller ingen grunn til å anta at denne andelen er konstant. Et annet problem er at datamaterialet inneholder en statistisk støykilde i form av tvangssalgsbegjæringer med utgangspunkt i legalpant. Legalpant er pant som oppstår direkte i kraft av loven²³, og vil typisk være kommunale skatte- og avgiftskrav i forbindelse med fast eiendom. Felles for disse kravene er at det dreier om små beløp, og at de automatisk blir oversendt til tingretten ved manglende betaling. Det er derfor mulig at mange tvangsbegjæringer har et utgangspunkt i bagatellmessige beløp, men uansett er kravene som oftest av en størrelsesorden som gjør at kravene blir innfridd etter tvangssalgsbegjæringen. Dette til tross, statistikk på tvangssalgsbegjæringer er ikke uten interesse. Tvert i mot så vil, som vi skal komme nærmere inn på i neste avsnitt, tvangssalgsbegjæringer som ikke realiseres være en viktig

²¹ Brønnøysundregisteret har også data på tvangssalgsbegjæringer. Imidlertid er disse dataene upresise i forhold til tidsangivelse fordi dataene mottas fra Tingretten etter saken er avsluttet. Behandlingen i tingretten kan ta opp til ett år.

²² De ulike rapporteringsrutinene gjør medfører et skille mellom gjennomførte tvangssalg, og tilfeller der tingretten har besluttet tvangssalg, men hvor saken senere blir trukket.

²³ Se panteloven kapittel 6. Legalpant har som hovedregel rettsvern uavhengig av noen sikringsakt, og har prioritet foran all annen pant. Krav som sikres ved legalpant er primært kommunale skatte- og avgiftskrav i forbindelse med fast eiendom, som sikres ved legalpant i eiendommen.

kontrollgruppe for å kunne avdekke de kausale mekanismene som ligger bak gjennomførte tvangssalg.

Dessverre så finnes Domstolsadministrasjonens datamaterialet kun på aggregert nivå²⁴. Det er således ikke mulig å bruke datamaterialet som utgangspunkt for registerkoblinger.

Data fra inkassoselskaper

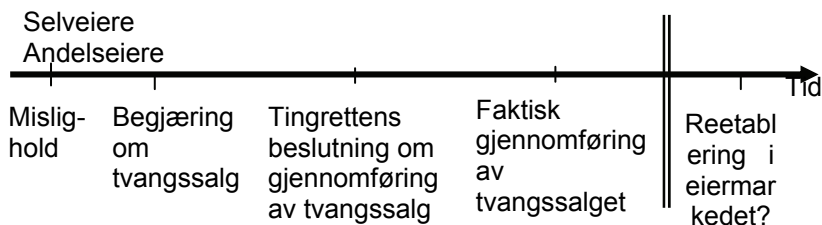
Misligholdte boliglån inndrives ikke av bankene, men av inkassoselskaper på vegne av bankene. Inkassoselskapene sitter derfor inne med store mengde data egnet til å belyse tvangssalg. Siden de vet når kreditor får dekning for sitt krav vet de eksakt når tvangssalget gjennomføres, og hvor mange tvangssalg som gjennomføres, både blant selveiere og andelseiere. I tillegg, siden det er de som inndriver kravet, har de full oversikt over antall tvangssalgsbegjæringer og når og på hvilken måte kravet blir gjort opp på. For og effektivt inndrive sine krav har de i tillegg en stor mengde individdata på demografi, geografi økonomi, herunder belåningsgrad og betalingsanmerkninger. De vet også i hvilken grad kreditor får dekning etter tvangssalget, og dermed i hvilken grad debitor blir økonomisk skadelidende som følge. De svakhetene som hefter ved de offisielle datakilder synes ikke å gjelde for inkassoselskapene. Å samle inn data fra samtlige inkassoselskaper ville ikke vært mulig innenfor prosjektets økonomiske og tidsmessige ramme. Heldigvis viste det seg heller ikke å være nødvendig. Lindorff Decision er et inkassoselskap som har en dominerende stilling i inkassomarkedet, med en markedsandel på 90 prosent på banksektoren, og 30 prosent på kommunesektoren. Med den lave andelen i den kommunale sektor slipper man dermed delvis problemene med legalpant. Et annet viktig fortinn er at de har data på frivillig salg etter tvangssalgsbegjæringer, og begjæringer og gjennomførte tvangssalg blant Startlånskunder. Datamaterialet fra Lindorff danner et viktig utgangspunkt til å belyse alle problemstillinger rundt tvangssalg. Vi skal i neste avsnitt gjøre rede for et viktig metodisk grep som dataene fra Lindorff muliggjorde, nemlig den prosessuelle tilnærmingen til tvangssalg

²⁴ Den enkelte tingrett rapporterer kun inn totaltall.

3.2.2 En prosessuell tilnærming til tvangssalg

For bedre å kunne utnytte det innsamlede datamateriale til boligpolitiske analyser og utforming av virkemidler ønsker vi å benytte et prosessperspektiv.

Figur 3.1 *Skjematisk oversikt over tvangssalgprosessen*



Ovenfor ser vi en kort skisse av veien fra mislighold av boliglån til et eventuelt tvangssalg. Dette er en tidkrevende prosess som vanligvis tar en 8-12 mnd, og som først og fremst kjennetegnes av at saker faller fra underveis. Bare et fåtall av alle tvangssalgsbegjæringer blir gjennomført, og selv etter tingretten/byfogdembetet har besluttet tvangssalg er det gode muligheter for at saken faller fra.

Med utgangspunkt i data fra Lindorf Decision, ønsker vi å avdekke systematiske forskjeller mellom de som "faller fra" og de som går videre på ulike stadier i tvangssalgprosessen. Vi bruker de som faller fra i prosessen som en kontrollgruppe. Særlig viktig er gruppen som faller fra ved å selge frivillig. For å kartlegge årsakene til tvangssalg vil vi først foreta en systematisk sammenligning mellom de som gjør opp for seg i forhold til de som må selge, frivillig eller ved tvang. Deretter foretar vi en systematisk sammenligning mellom de som selger frivillig og de som opplever tvangssalg. På den måten kan vi identifisere både de nødvendige og tilstrekkelige årsaksfaktorene til tvangssalg. De systematiske sammenligningene gjennomføres ved hjelp av logistisk regresjonsanalyse.

3.2.3 Registerkoblinger

I utgangspunktet var intensjonen å koble dataene fra Lindorff med registerdata fra SSB for å få informasjon om sammenhengen med

økonomiske virkemidler som startlån og sosialhjelp, samt å kunne aggregere individdata opp på husholdningsnivå. Det viste seg imidlertid å være uklart hvorvidt Inkassoloven kunne hjemle en overlevering av identifiserte data til SSB. Lindorff valgte å feile på den sikre siden og ikke utlevere data til SSB for registerkobling. De anonymiserte data vi har mottatt fra Lindorff inneholder imidlertid registerinformasjon, på økonomisk variabler, som inntekt, formue, gjeld, samt geografiske og demografiske variabler. Problemet er at uten registerkobling i SSB får vi ikke aggregert dataene opp på husholdningsnivå, noe som ville gitt et mer nyansert bilde av inntektsfordeling og belåningsgrad. Dette er et viktig poeng fordi gjeldsbetjeningssevne avhenger av husholdets samlede inntekter relativt til gjelden. Et annet siktemål med registerkobling var å koble sosioøkonomiske data opp mot økonomiske virkemidler som, bostøtte og sosialhjelp. Som en erstatning for Lindorff-dataene som koblingsgrunnlag, har vi i stedet valgt å koble registerdata med tvangssalgdata fra Statens Kartverk. Dette innebærer imidlertid to viktige begrensninger. For det første får vi ikke med tvangssalg i borettslag, og for det andre får vi ikke med tvangssalgspesifikasjoner. Særlig det siste er problematisk, fordi det vanskeliggjør årsaksanalysen på mikronivå. Utgangspunktet for årsaksanalysen var å sammenligne mellom de som ”faller fra” og de som går videre på ulike stadier i tvangssalgprosessen for å avdekke systematiske forskjeller. Vi vil allikevel gjennomføre denne analyse med individdata fra Lindorff, selv om vi mister husholdningsperspektivet. Lindorff-dataene representerer en unik mulighet til å sammenstille tvangssalgspesifikasjoner og tvangssalg.

Registerkoblingen mellom SSB og Statens Kartverk vil vi bruke til å se på forholdet mellom økonomi og tvangssalg i et husholdningsperspektiv, herunder husholdningsinntekt og belåningsgrad, samt tilgang på bostøtte²⁵. Koblingsdataene gir også mulighetene til å se sammenheng mellom tvangssalg og husholdningens sammensetning.

²⁵ Det har ikke lyktes oss å få tilgang på individdata på mottatt sosialhjelp. En slik tilgang ville fordret tillatelse fra NAV. Deres behandlingstid på søknader om register tillatelser har ikke vært innenfor tidsrammen til dette prosjektet.

3.2.4 Kvalitative studier av tvangssalg

Innenfor studien av tvangssalg vil de kvantitative metodene være de dominerende. Vi har imidlertid også gjennomført en kvalitativ studie blant kommunale saksbehandlere i de tilfellene det har gått helt til tvangssalg og en begrenset studie blant personer som faktisk har mistet sin bolig på tvangssalg.

Vi har gjennomført telefonintervjuer med i alt 9 kommunale saksbehandlere med informasjon om konkrete tvangssalgssaker. I utgangspunktet ba vi saksbehandlere i kommunene om å opprette en kontakt med personer som hadde vært utsatt for tvangssalg, basert på frivillighet, men som ville muliggjort et telefonintervju med dem. Dette lot seg kun ordne i to kommuner og med to utvalgte personer utsatt for tvangssalg. I de resterende kommunene måtte vi basere oss på opplysninger om saken, formidlet gjennom den kommunale saksbehandleren.

I tillegg intervjuet vi kommunale saksbehandlere i 5 kommuner om tvangssalgssaker generelt, uten at dette var knyttet til spesifikke saker.

I utgangspunktet ønsket vi å intervju personer som hadde opplevd tvangssalg av sin bolig, blant de som hadde Startlån. Dette avgrenset utvalget. Alle kommuner, i følge data fra Lindorff, hvor det er rapportert tvangssalg blant Startlåsmottakere ble kontaktet. Dette utgjorde totalt 23 kommuner. De kommunene som sa seg villig til å delta fordelte seg på 3 storbykommuner, herunder Oslo, 4 antall mellomstore eller små bykommuner, 9 antall mindre landkommuner²⁶. 7 av de 23 kommunene hadde ikke anledning til å delta i studien.

Vi tok kontakt med samtlige, men grunnet ferieavvikling, problemer med å fremskaffe data, etc, var status følgende:

- Intervju med henholdsvis en person som hadde opplevd tvangssalg i to av kommunene. Begge kommunene var mindre landkommuner.

²⁶ Kommunene er gjengitt i appendiks 1.

- Intervju med kommunale saksbehandlere i 14 antall kommuner. 3 var store bykommuner, 4 var mellomstore eller små bykommuner og 7 var mindre landkommuner.
- To kommuner hevdet ikke å ha gjennomført tvangssalg de siste to årene. Begge var mindre landkommuner.
- En kommune hevdet ikke å ha oversikt over dette. En mellomstor bykommune.
- De resterende 7 kommunene var på grunn av ferie, hardt arbeidspress etc, ikke i stand verken å kontakte personer utsatt for tvangssalg eller svare på spørsmål knyttet til dette.

Problemstillingene i intervjuene var knyttet til følgende problemstillinger:

- Hva slags bolig ble tvangssolgt?
- Hva var grunnen tvangssalget?
- Hva ble den nye bosituasjonen?
- Hvilke tap, sosialt og økonomisk eller annet, medførte salget for den det gjaldt?
- Hvorfor ble ikke boligen solgt frivillig?
- Hva kjennetegnet husholdningen sosialt, demografisk og økonomisk?
- Hva gjorde kommunene for å forhindre tvangssalg?

Fordi vi her samlet opplysninger i hovedsak fra kommunale saksbehandlere, setter dette også sine begrensninger på hvilke opplysninger vi fikk hentet inn. Dette gjaldt både spørsmålene om den nye bosituasjonen og hvorvidt tvangssalg representerte et tap for husholdningen. Disse forholdene hadde de kommunale saksbehandlerne begrenset innsikt i. Det samme gjaldt spørsmålet om hvorfor boligene ikke ble solgt frivillig.

Nærintervjuer med personer som har opplevd en gitt situasjon på kroppen har selvsagt alltid den svakhet at intervjuobjektet kan sile informasjonen for å fremstå annerledes enn situasjonen egentlig skulle tilsi. På den andre siden vil slike intervjuer gi verdifull innsikt i enkeltpersoners opplevelse, håndtering og grad av rasjonell handling lagt inn i en gitt situasjon. Denne vil nødvendigvis måtte

avvike fra den opplevelse en kommunal saksbehandler har av en gitt situasjon.

De kommunale saksbehandlerne kan vi anta vil gjøre rede for et hendelsesforløp mer nøkternt og saklig ut fra saksrelaterte størrelser. Disse vil også kunne sette et gitt tilfelle inn i en større sammenheng og gi fremstillingen både en spesifikt og generelt preg. På den andre siden kan også kommunale saksbehandlere i noen tilfeller kunne ha et behov for å rettferdiggjøre egne handlingsvalg. I vanskelige saker mellom saksbehandlere og kunder eller klienter vil det også kunne bygge seg opp personlige sympatier og antipatier fra saksbehandlerens side. Vi kan ikke se bort fra at dette kan ha betydning for hvor langt en kommunal saksbehandler er villig til å strekke på sin innsatsvilje for å ”redde” en gitt husholdning fra tvangssalg eller utkastelse for den sakens del.

Vi vil imidlertid tolke opplysninger fra disse to datakildene med en viss forsiktighet i diskusjonen knyttet til de som blir tvangssolgt.

4 Kjennetegn ved utkastelsesprosessene

4.1 Utkastelse som resultat av en uoverensstemmelse mellom utleier og leietaker

Det kan være mange grunner til at en utkastelsesprosess settes i gang. Generelt vil en slik prosess ha sitt utgangspunkt i en uenighet mellom utleier og leietaker. I noen tilfeller vil det også være snakk om utkastelse fra tidligere egen eid bolig, men hvor denne er tvangssolgt og tidligere eier ikke er villig til å frigjøre boligen. Uansett vil konfliktnivået kunne variere betydelig enten dette er mellom utleier og leietaker eller i forbindelse med tvangssolgt bolig. Likeledes vil det variere i hvilken grad partene vil ha rettslig dekning for sine standpunkter

Ser vi nærmere på grunnlaget for konflikter i leieforhold vil dette for det første kunne være situasjoner der leiekontrakten har gått ut, men der leietaker nekter å flytte på utleiers oppfordring. For det andre vil det kunne være situasjoner med mislighold av leieforholdet. Dette kan enten være ved at avtalt husleien ikke betales til avtalt tid eller situasjoner der bruken av boligen bryter med forutsetningene for leie. Mest utbredt er uro og husbråk, men også urimelig skjøtsel ellers som for eksempel opprettholdelse av urimelig høy luftfuktighet i boligen, vannskader eller annet. Felles for alle disse situasjonene er at det foreligger en uenighet mellom leietaker og utleier, hvor utleier ønske at leietakeren flytter.

I en del av de tilfellene der namsmannen kobles inn for å avslutte et leieforhold, vil i realiteten leieforholdet allerede være avsluttet i

form av at leietaker har flyttet, uten å gå utleier en rettsmessig melding om dette. Utleier registrerer da at husleie uteblir. Ved oppmøte på adressen for å effektivere utkastelsen vil så boligen i slike tilfeller ha preg av at leietaker har flyttet. Disse tilfellene registreres også som utkastelser, selv om de i realiteten mer vil være en tilbakeføring av et leieobjekt til utleier, på vegne av en leietaker som ikke har ryddet opp etter seg på en formelt korrekt måte.

I denne studien vil vi kun drøfte utkastelser som går gjennom rettsapparatet, det vil si namsmannen. Det skjuler seg imidlertid en del utkastelser som ikke går gjennom rettsapparatet. Dette vil kunne være ulike former for selvtekt, der utleier, ofte private, selv står for en utkastelse. Hvilket omfang dette har, vil ikke bli drøftet i denne studien.

4.2 Namsmannens rolle i en utkastelsesprosess

Namsmannen er den aktive iverksetter av en utkastelse. Samtlige begjæringer om utkastelser sendes til namsmannen. Namsmannen gjennomfører slik samtlige utkastelser, eller fravikelser som er den juridiske termen. Sakene fremmes av utleier, og kommer i stand ved de ulike formene for mislighold av leieforholdet som er nevnt ovenfor.

Namsmannen vil undersøke om vilkårene for en utkastelse foreligger. I dette ligger det at selve tvangsgrunnlaget juridisk sett må foreligge. Det er dette som gir grunnlaget for å få gjennomført tvangsforretningen. Et tvangsgrunnlag vil både kunne være en dom, leieavtale med utkastelsesklausul samt en gyldig oppsigelse av leieforholdet. Dernest må også tvangsgrunnlaget være rettskraftig. Her vil det være tilstrekkelig at et krav er forfalt eller at det foreligger annet mislighold. Saken kan også kun reises av den som er berettiget og kun rettes mot den som er forpliktet, det vil si leietaker.

Gitt at det formelle er i orden, vil namsmannen umiddelbart etter at saken er kommet namsmannen i hende, sende et varsel til leietaker om at utkastelse vil skje dersom ikke leietaker flytter innen 14 dager. Dette er et såkalt 4-18 varsel etter tvangsfullbyrdsloves §4-18. Kopi av dette sendes umiddelbart

til sosialkontoret. Denne siste praksisen er relativt ny de fleste steder. Det settes her en fjorten dagers frist for at eventuelt skyldig husleie kan betales.

Deretter berammes saken. Det innebærer at det settes en dato for når utkastelsen faktisk skal skje. Leietaker har imidlertid fortsatt mulighet til å betale skyldig husleie. Denne går ikke ut før ved den faktiske gjennomføringen av utkastelsen. Helt frem til da har leietaker mulighet til å betale eventuell skyldig husleie. I de tilfellene det ikke er snakk om skyldig husleie, men om en kontrakt som er gått ut eller husbråk, vil mulighetene for å avverge en utkastelse helt avhenge av at det kommer til en enighet mellom utleier og leietaker. Dette kan i mange tilfeller være vanskelig.

Selv om namsmannen her kun har en rolle som iverksetter av en tvangshandling, foreligger det hos mange namsmann et betydelig sosialt engasjement i forhold til å avverge en utkastelse og sørge for at de som er kommet i en vanskelig situasjon får den hjelp og bistand de har behov for. Noen namsmenn ringer derfor også opp de som er truet av utkastelse for å høre om de har vært i kontakt med sosialkontor eller andre hjelpeinstanser. Denne bistanden gis også når namsmannen kommer på adressen for å effektivere en utkastelse. Noen namsmenn er da svært aktive i forhold til å ringe opp sosialkontoret for å høre om det er noe de kan gjøre for å bistå i den gitte situasjonen.

Tendensen synes å være at stadig flere namsmenn tar denne sosiale rollen, selv det altså ikke er noe som tillegger dem i embets medfør.

4.3 Sosialkontorenes prosedyrer ved utkastelser

Sosialkontorenes mulighet for å komme på banen i utkastelsesaker betinges at de varsles, enten av namsmannen, utleier eller leietaker selv. I flere kommuner finner vi at de kommunale boligbedriftene varsler sosialkontorene regelmessig i de tilfellene der det foreligger mislighold av leieforholdet. Dette gjøres før namsmannen kontaktes. Dette gir sosialkontorene bedre tid til å finne en løsning for den enkelte. Sosialkontorene sender da et brev til den det gjelder, og tilbyr bistand. I mange tilfeller ringer også

sosialkontorene til den enkelte, for å høre hva saken gjelder. I noen tilfeller tar også leietaker i konflikt med utleier selv kontakt med sosialkontoret for hjelp.

Mens namsmannen i Oslo tidligere bare varslet sosialkontoret i tilfelle med manglende husleie²⁷, varsles nå sosialkontorene i samtlige saker. Grunnlaget for kun å varsle sosialkontorene i de tilfellene der det forelå husleierestanser var at det først og fremst var der sosialkontorene ble antatt å kunne bidra. Dette vil stadig være en realitet, men varsling i samtlige tilfeller vil allikevel gi sosialkontorene en mulighet til å komme inn i alle saker på et tidligere tidspunkt.

Sosialkontorenes kapasitet til å følge opp i de tilfellene de blir gjort oppmerksomme på, varierer betydelig. De fleste av de sosialkontorene som er med i denne studien velger å sende et brev til samtlige de blir varslet om og gjøre oppmerksom på at de kan få råd og veiledning på sosialkontoret. De aller fleste hører sosialkontorene imidlertid ingen ting fra.

Selv om sosialkontorene i utgangspunktet ønsker å hjelpe alle, gjøres det imidlertid en skjønnsom utvelging av hvilke personer de velger å sette ressurser inn på å nå. Dette gjelder enten det er personer de blir gjort oppmerksomme på etter å ha blitt varslet av boligbedriften eller det kommer fra namsmannen. Ofte er det vanskelig å nå personer på telefon. I de tilfellene det gjelder beboere i kommunale boliger, vil det ofte foreligge en relasjon mellom sosialkontorene og leietaker. I disse tilfellene vil det være lettere for saksbehandlere på sosialkontorene å oppnå kontakt. Sosialkontorene prioriterer husholdninger der det er barn, kjent sykdom eller det foreligger andre spesielle forhold som gjør husholdningen spesielt hjelpetrengende.

De personene sosialkontorene først og fremst vil ha kontakt med, er de som har et klientforhold til sosialkontoret, enten aktivt eller passivt. Disse til også ha større mulighet til å få bistand hurtig. I de tilfellene et slikt forhold ikke eksisterer, vil ikke sosialkontorene kjenne den personen det gjelder og det vil ikke foreligge kunnskap om spesielle grunner som vil kunne berettige en aktiv innsats fra sosialkontorenes side.

²⁷ Holm 2001:17.

Sosialkontorene sammenholder de meldinger om utkastelser de får fra namsmannen med sine egne klientregistre og tar kontakt i de tilfellene de vurderer at det tjener en hensikt. Sosialkontorene går imidlertid langt i forhold til å avverge en utkastelse i tilfeller der det er barn i husholdningen. Også i tilfeller med eldre leietakere strekker sosialkontorene seg langt både for å nå frem til husholdningen og for å avverge en utkastelse. Sosialkontorene nedlegger også et betydelig arbeid i å nå frem til og finne løsninger for personer de vet er psykisk syke eller som på annen måte har problemer, og hvor sosialkontorene mener at en utkastelse vil være svært uheldig for den enkeltes situasjon. Dette gjelder selv om sosialkontorene har en hovedregel om at personer med behov henvender seg til sosialkontorene, ikke omvendt.

4.4 Rutiner hos noen av de store boligforvalterne ved utkastelser

En viktig part i en utkastelsesprosess er utleier. I de fleste større bykommuner eksiterer det et mangfold av utleiere. I denne studien vil vi skille mellom offentlige utleiere, det vil i praksis si kommunale, og private. Det er disse som sender en sak til namsmannen og slik setter i gang prosessen rundt mislighold av leieforholdet. Til forskjell fra tidligere forvaltes nå mislighold av husleie i borettslag ved tingretten. I dette avsnittet vil vi avgrense oss til å se på rutiner rundt utkastelser i private og kommunale boliger, slik utleier ser det.

4.4.1 Kommunale utleiere

I de fleste kommunene er boligforvaltningen skilt ut som en egen selvstendig etat. Dette innebærer at den økonomiske siden ved boligdriften er skilt fra den sosialt fordelingsorienterte delen av virksomheten slik at tildelingen av boligen skjer separat fra den økonomiske driften av boligene. Vi skal nedenfor komme tilbake til hvilke utfordringer dette eventuelt kan by på i forhold til personer som har vansker med å opprettholde et selvstendig boforhold.

I de fleste tilfellene sendes det purring ved første ubetalte husleie. Alle de kommunale utleirene har rutiner knyttet til dette. I de

tilfellene leietaker ikke betaler innenfor de oppsatte frister, sendes det et såkalt §4-18 varsel²⁸. I dette vil det fremgå at saken sendes til namsmannen om ikke det utestående betales. De fleste kommunale boligbedrifter sender samtidig et varsel, en liste, til sosialkontorene i kommunen, med navn og adresse på de leietakerne hvor slik varsel er sendt. Rutinene på sosialkontorene rundt disse varslene vil omtales i forbindelse med sosialkontorenes virksomhet.

Etter dette varselet sendes saken til namsmannen og utkastelsesprosessen er i gang. Namsmannen sender først et varsel med 14 dagers frist, før saken berammes. Dermed går det ytterligere tre fire uker før en eventuell utkastelse finner sted.

4.4.2 Private utleiere

Den største prosessuelle forskjellen mellom private og kommunale utleiere i forhold til utkastelser, er at private utleiere vanligvis ikke sender noe varsel til sosialkontorene i forkant av at saken går til namsmannen. Dette betyr at sosialkontorene først får vite om at det foreligger en sak på det tidspunkt saken allerede er sendt til namsmannen. Hva sosialkontorene gjør når de mottar denne informasjonen varierer.

Særlig blant private utleierne er det store variasjoner med hensyn til hvor fleksible de er i forhold til å finne løsninger for leietakere med betalingsproblemer, for slik å forhindre en utkastelse. Mange private utleiere kan her være mer fleksible enn for eksempel kommunen (Jamfør Holm 2001).

Også private utleiere tar kontakt med sosialkontorene i tilfeller med betalingsvansker. Dette skjer imidlertid ikke på samme strukturerte måten som de kommunale boligbedriftene, men snarere ved at de private utleierne ringer opp i enkelttilfeller der de vurderer det slik at kommunen bør komme inn med bistand for leietakeren.

De større private utleierne har i hovedsak relativt klare prinsipper for innkreving av husleie. Husleie blir fakturert en gang i måneden, gjerne helt i begynnelsen av måneden. Det purres så etter to uker.

²⁸ Etter tvangsfullbyrdelsesloven.

Her henvises det som regel til at saken oversendes namsmannen for videre behandling om husleie ikke innbetales. Denne prosedyren er vanligvis innsatt allerede i husleiekontrakten, og formelt viktig for at namsmannen kan benyttes i den videre saksbehandlingen av ubetalt husleie. Det settes da ytterligere en frist, vanligvis to nye uker. Til sammen har det da gått rundt 4 uker med ubetalt husleie før saken oversendes namsmannen. Gitt de prosesser namsmannen har for varsling og effektivering av utkastelser, går det til sammen rundt to måneder med ubetalt husleie før utkastelsen effektueres.

Denne effektiviteten fremholdes som viktig av de private utleierne, for at de skal kunne drive rasjonelt og økonomisk. I tilfeller med tre måneders husleie som depositum, vil denne prosessen sikre utleier mot tap på husleie.

Det er en viss tendens til at jo større de private utleierne er og med det jo mer profesjonelt de driver, jo mer effektive er de i forhold til å innkreve restanser og jo raskere settes en utkastelsesprosess i gang. Mindre private utleiere venter vanligvis lengre med å sette i gang en prosess som involverer namsmannen. Dette innebærer at hovedskillet går i forhold til hvorvidt en leier hos mindre private utleiere eller større foretak.

4.5 Løsning av en utkastelsessak

Hvorvidt en utkastelsesprosess lar seg stoppe i tidsrommet fra varsel om utkastelse sendes til den effektueres avhenger av hva som er grunnlaget for saken. I de tilfellene det handler om husbråk eller at kontrakten har gått ut, er utleier suveren i forhold til å avgjøre om vedkommende leietaker skal få fortsette å leie boligen. Leietaker har i realiteten ikke noe valg, annet enn å flytte.

I de tilfellene det handler om husleierestanser stiller det seg annerledes. Da er konflikten knyttet til en konkret størrelse, og leietaker kan når som helst velge å gjøre opp for seg, for slik å forhindre en utkastelse. Dette kan leietaker gjøre helt frem til namsmannen står på døren for å iverksette selve utkastelsen. At husleien blir betalt, enten av sosialkontoret eller av leietaker selv, er den viktigste grunnen til at saker løser seg mellom begjæring og effektivt utkastelse.

5 Omfang av utkastelser

5.1 Dataregisteringer i forhold til utkastelser

Data om utkastelsessaker eller begjæringer om slike kan føres på to nivåer, lokalt hos den enkelte namsmann eller sosialkontor i forhold til de saker de er engasjert i og nasjonale registre. De nasjonale tallene vil være avhengig av at namsmennene registrerer data vedrørende de enkelte saker, og melder dette videre til nasjonale registre. I dette avsnittet skal vi drøfte de dataregisteringer som gjøres av på disse to nivåene og hvilken form disse har.

Ulike aktører registrerer ulike sider ved de husholdningene som kommer i en utkastelsessituasjon. Namsmennene registrerer sine saker inn i saksbehandlingssystemet SIAN. Der registreres personene med personnummer. Ut over dette registreres få sider av den utkastelsestruedes situasjon. Namsmennene sitter derfor ikke inne med andre opplysninger enn antall begjæringer, hevdede saker og antallet gjennomførte utkastelser. Det foreligger ikke oversikter lokalt over saker fordelt på verken bydelsnivå eller type leieforhold, fordelt på kommunal versus privat leid bolig. Heller ikke i de større byene med en bydelsbasert beslutningsmyndighet blant annet i sosiale saker, som Bergen og Oslo, er utkastelsessaker fordelt på bydelsnivå. Det lar seg heller ikke fra namsmennenes side gjøre, på en enkelt måte å hente disse dataene fra SIAN. Dette har sammenheng med at parametrene ikke ligger i systemet på en måte som lar seg hente ut av den enkelte namsmann.

SIAN som saksbehandlingssystem erstattet det gamle NAMSAK, da det delvis, ble innført fra 2005, og ved fulltelling fra 2008. I dette registreres alle tvangssaker, som sorterer under tvangsfullbyrdelsesloven, forliksrådet og gjeldsordningen. Data legges inn

i saksbehandlingssystemet sortert under etter sakstype. I dette registreres bare de opplysninger som anses relevant for tvangs-saken. Dette varierer betydelig mellom de ulike sakstypene i SIAN, som foruten fravikelser, omfatter blant annet utlegg og arrest. Mens økonomiske størrelser er viktig i en utleggssak, betraktes den som ikke relevant i en fravikelsessak. Der er tvangsaken konsentrert rundt det forhold at en leietaker, skal kastes ut av en gitt leiebolig, og namsmannens oppgave er å iverksette dette. Derfor anses ikke inntekt, nasjonalitet og annet relevant for namsmannens rolle i saken, og registreres derfor heller ikke.

Selve registreringene i SIAN er imidlertid mer omfattende enn registreringene i det tidligere NAMSAK. Dette handler imidlertid i stor grad om å registrere selve tvangsgrunnlaget for selve saken på en grundig måte. Slik har den medført et merarbeid for namsmennene, uten at namsmennene har beklaget dette på noen måte.

Det faktum at sakene registreres med personnummer gjør det mulig å samkjøre personene som registreres med en utkastelsessak i SIAN med andre registre som også benytter personnummer som sorteringsnøkkel. Dette innebærer at det er mulig å lage oversikter over folkeregistrerte opplysninger, inntekt, gjeld, etc. I hvilken grad namsmennene ser et behov for kunnskap om utkastelsessakene utover det som er viktig for å beramme ressursbruk og planlegging, varierer.

Vurderingene av formålstjeneligheten av dette systemet for ivaretagelse av namsmannens oppgaver i forhold til utkastelser er vil i noen grad ha sammenheng med hvordan en tolker egen rolle. Noen er av den oppfatning at en får den informasjon som er tilstrekkelig for at namsmannen skal kunne ivareta de funksjoner de har etter tvangsfullbyrdelsesloven. Dette kan i noen tilfeller handle om i hvilken grad en ser en rolle for namsmannen i forhold til å arbeide forebyggende i forhold til utkastelser.

Det at registreringssystemet ikke legger opp til en systematisering av kjennetegn ved den enkelte registrerte sak, utover tvangsgrunnlaget etc, innebærer at registrene ikke i samme grad vil være egnet og tilgjengelig for systematiserte profiler av de som kommer i en utkastelsessituasjon. Noen namsmenn etterlyser profiler på sakene i forhold til blant annet leieforhold i kommunal eller privat bolig og demografiske data som nasjonalitet og annet om den enkelte. Denne informasjonen anses av flere å være viktig i forhold

til å få oversikt over innenfor hvilke deler av utleiemarkedet utfordringene synes størst. Dette synes viktig i forhold til å forebygge, og kan være viktig i forhold til hvilken informasjon myndighetene bør sitte inne med, i deres satsing på ulike tiltak for å redusere antallet utkastelser, jamfør strategien innenfor prosjektet ”På vei til egen bolig”. For at namsmenn skal kunne utnytte denne kunnskapen må de imidlertid få mulighet til, og definert en mer aktiv rolle, i forhold til å arbeide forebyggende i forhold til utkastelser.

Noen namsmenn opplever det som en svakhet ved dagens registreringsystem at disse opplysningene ikke er mulig å hente ut direkte. Dette er nettopp motivert av målet om å arbeide på dette problemfeltet. Noen opplever å sitte uten helt sentral informasjon om de som kastes ut av sine boliger, deres situasjon og leieforhold, og dette gjør det svært vanskelig å utarbeide rasjonelle strategier i arbeidet for å redusere antallet begjærte og avholdte utkastelser. Dette etterlyses av namsmennene som et redskap for å få større kunnskap om den enkelte person som er involvert i en slik sak, noe som igjen ville lette mulighetene for å arbeide forebyggende og samarbeide konstruktivt med sosialkontor eller utleiere om tiltak for å bedre livssituasjonen for den enkelte.

I det forebyggende arbeidet rettet mot utkastelser er imidlertid en av namsmennene meget klar på at det er ikke SIAN systemet som er utfordringen i forhold til å arbeide forebyggende. Behovene for tiltak ligger helt andre steder, som kommunale samarbeids og informasjonsrutiner, oppfølging av personer med vansker i et selvstendig boforhold med videre. Bedre informasjon om de som mister sine boliger ved en utkastelse, kan ikke hjelpe flere til å bli boende, er et synspunkt som vi vil ta med oss i virkemiddel-diskusjonen i kapittel 8.

Sosialkontorene på sin side mottar som vi har sett to varsler. Det første kommer fra den kommunale boligbedriften i kommunen, og inneholder en liste over de som har vansker i forhold til husleiekontrakten i de kommunale boligene. Som regel handler dette om ubetalte husleier. For det andre mottar sosialkontorene en liste fra namsmannen over samtlige som får tilsendt begjæring om utkastelse. Alle saker registreres på den enkelte klient. Sosialkontorene er heller ikke inne i samtlige saker, men kun et utvalg. I hovedsak vil dette være et utvalg av saker med tilknytning til de

kommunale boligene. Av de som trues med utkastelse, er det en høyere andel med et klientforhold på sosialkontoret blant de som er bosatt i kommunale boliger enn blant de som leier privat. Det er også de kommunale utleierne som mest systematisk varsler sosialkontorene om mislighold i leieforholdet. Sosialkontorene vi har hatt kontakt med ser imidlertid ikke noe behov for å registrere disse sakene spesielt i forhold til at det er en utkastelsessak. Opplevelsen fra sosialkontorene er heller at i den grad det skal gjøres registreringer av utkastelsessaker, ligger ansvaret for dette andre steder enn hos sosialkontorene.

5.2 Omfang av utkastelser fra 2006 til 2008

Det har vært en varierende utvikling i antallet utkastelsessaker fra 2004 til 2008. Data direkte fra namsmennene for årene 2006 og 2007 viser det en klar økning i antallet begjæringer og antallet gjennomførte utkastelser fra 2006 til 2007, fra 7 851 begjæringer i 2006 til 9 468 i 2007²⁹. Benytter vi data fra SIAN systemet for 2008 finner vi imidlertid at det er en nedgang fra 2007 til 2008. Dette kommer frem av tabell 5.1.

Tabell 5.1 *Antall begjæringer og avholdte utkastelser i 2005 og 2008*³⁰.

	Antall begjæringer	Antall utkastelser
2006	7 851	1830
2007	9468	2 230
2008	8 531	2 109

Ser vi på andelen faktiske avholdte fravikelser av samtlige fravikelsessaker ser vi at gjennomgående kun rundt en av fire fravikelsessak som blir reist, ender i gjennomført fravikelse. Dog her med en mindre økning fra 2006 til 2007 i andelen gjennomførte utkastelsessaker av antallet begjæringer, fra 23

²⁹ Kilde: Husbanken, Sluttrapport 2005 - 2007 pr 31.12.07 fra prosjektet "På vei til egen bolig".

³⁰ Tallene for 2006 og 2007 er basert på tall hentet direkte fra Namsmennene, og samlet inn av Husbanken i forbindelse med Sluttrapport 2005 - 2007 pr 31.12.07 fra prosjektet "På vei til egen bolig". Tallene fra 2008 er hentet ut fra SIAN systemet via Politidirektoratet.

prosent i 2006 til 25 prosent i 2008. Rundt 70 prosent av alle begjæringer blir hevet eller trukket, mens 5 prosent løses på annen måte. Dette vil i praksis si at sakene avvises, feilføres eller innstilles.

Ser vi imidlertid på et utvalg mellomstore og større bykommuner, finner vi imidlertid en interessant utvikling. Ser vi først på summen av de tilfeldig utvalgte bykommunene, jamfør tabell 5.2., ser vi at det i vårt utvalg har vært en jevn økning i antallet begjæringer fra 2006 til 2008. Mens antallet begjæringer lå på 5 154 i 2006, var den steget til 5 349 i 2007 og 5 670 i 2008. Økningen er ikke like markert om vi ser på antallet avholdte utkastelser. Der var det en økning fra 2006 til 2007, fra 1 211 til 1 358. Fra 2007 til 2008 er det imidlertid en minimal reduksjon, på 9 avholdte utkastelser.

Ser vi nærmere på de enkelte byene i tabellen ser vi at veksten i antall begjæringer er tydelig både for Oslo, Trondheim, Kristiansand og Haugesund. Dette gjelder også i noen grad for antallet utkastelser som gjennomføres, med unntak av Oslo, hvor det er en reduksjon fra 2007 til 2008. For Stavanger er det en jevn økning i antallet avholdte utkastelser, samtidig som antallet begjæringer går ned. Det samme gjelder i noen grad for Bergen, hvor det er en vekst fra 2006 til 2007, men stabile tall fra 2007 til 2008.

For både Drammen og Tromsø, som vil være sentrale casekommuner i denne studien, er det en mer ustabil utvikling fra 2006 til 2008. Begge bykommunene har en reduksjon i antallet begjæringer fra 2006 til 2007, samtidig som Drammen har en vekst i antallet avholdte utkastelser, mens Tromsø har en reduksjon. Fra 2007 til 2008 er det en vekst i antallet begjæringer om utkastelser i begge bykommunene, samtidig som antallet avholdte utkastelser er relativt stabilt.

Tabell 5.2 *Antall begjæringer og antall avholdte utkastelser i et utvalg større, mellomstore og små byer i 2006, 2007 og 2008 samt antall begjæringer og antall avholdte utkastelser totalt for disse bykommunene.*

Distrikt	2006		2007		2008 ³¹	
	Begj	Avh	Begj	Avh	Begj	Avh
Oslo ³²	3 437	834	3 521	866	3697	821
Bergen ³³	445	116	539	141	540	137
Stavanger	266	20	236	65	215	84
Trondheim	343	58	451	75	492	67
Kristiansand	61	14	65	18	69	23
Fredrikstad	102	32	85	27	100	23
Tromsø	97	40	72	35	93 ³⁴	36
Drammen	165	59	142	68	170	66
Gjøvik	88	23	87	28	119	40
Hamar	43	1	33	3	52	11
Haugesund	39	10	40	8	47	10
Narvik	22	0	33	21	30	5
Alta	46	4	45	3	46	4
Sum	5 154	1 211	5 349	1 358	5 670	1 349

Ser vi på de andre utvalgte mellomstore og små byene, er det jevnt over en økende tendens i antall begjæringer. Veksten er særlig tydelig fra 2007 til 2008. Dette gjelder for mindre bykommuner som Haugesund, Hamar, Gjøvik og Fredrikstad. I de samme byene er det også en økning i antallet avholdte utkastelsessaker fra 2007 til 2008, med unntak av Fredrikstad.

³¹ Differansen mellom avholdte, hevet og trukket og totalen er saker som er løst ved avslutning, heving, avvist, feilført eller innstilt. Dette utgjør i sum et mindre antall.

³² Namsfogden i Oslo

³³ Namsfogden i Bergen

³⁴ Tallene for 2008 fra SIAN inneholder Tromsø og Karlsøy. For årene 2006 og 2007 er tallene for begjærte utkastelser henholdsvis 2 og 1 og gjennomførte utkastelser 0 i 2006 og 1 i 2007.

Tabell 5.3 *Antall begjæringer om utkastelse i et utvalg større, mellomstore og små bykommuner i 2006, 2007 og 2008, målt pr 1000 utleiebolig.*

Distrikt	Antall utleieboliger ³⁵	2006	2007	2008
Oslo	78 676	43.7	44.7	47.0
Bergen	27 623	16.1	19.5	19.5
Stavanger	11 406	23.3	20.7	18.8
Trondheim	17 922	19.1	25.2	27.5
Kristiansand	7 188	8.5	9.0	9.6
Fredrikstad	6 531	15.6	13.0	15.3
Tromsø	8 368	11.6	8.6	11.1
Drammen	6 176	26.7	23.0	27.5
Gjøvik	2 922	30.2	29.8	40.7
Hamar	2 512	17.1	13.1	20.7
Haugesund	3 035	12.8	13.2	15.5
Narvik	2 209	10.0	14.9	13.6
Alta	1 857	24.8	24.2	24.8
Sum	176 425	29.2	30.3	32.1

Ser vi på antallet begjæringer i de samme utvalgte kommunene pr 1 000 leiebolig, finner vi at det gjennomsnittlig finner sted en jevn økning i antallet fra 2006 til 2008, fra 29.2 pr 1000 leiebolig i 2006 til 32.1 i 2008. I nesten samtlige av byene er det en økende tendens, selv om det er visse individuelle variasjoner. Bare Stavanger av de utvalgte byene viser en nedgang. For Tromsø ligger tallene for 2008 lavere enn for 2006, men sett i forhold til 2007 har det vært en tydelig vekst. De bykommunene hvor økningen er størst, målt pr 1000 leiebolig, er Trondheim, Gjøvik og Haugesund.

Generelt viser tabellen at det er flest begjæringer om utkastelse pr 1000 leiebolig i Oslo i hele perioden, med nesten 50 begjæringer pr 1000 utleiebolig. Av de fire største byene er det Trondheim som kommer tettest på Oslo i 2008, med 27 begjæringer pr 1000 utleiebolig i 2008. Av de andre byene som er tatt med i tabellen skiller også Gjøvik og Drammen seg ut med mange begjæringer pr

³⁵ Tallene for antall utleieboliger er fra Folke- og bolig tellingen 2001. Det presise antallet utleieboliger fra år til år er vanskelig å kartlegge.

1000 leiebolig. Gjøvik ligger i 2008 har hele 40 begjæringer pr 1000 leiebolig i 2008. Kristiansand skiller seg ut andre veien, med i underkant av 10 begjæringer pr 1000 innbygger.

I Oslo er det en vekst fra 3 personer pr 1000 leiebolig som begjæres kastet ut av sine boliger fra 2006 til 2008. Også målt pr 1000 innbygger, jmfør tabell A2.1, appendiks 2, skiller Oslo kommune seg dramatisk fra de andre bykommunene i tabellen, ved nesten dobbelt så mange begjæringer pr 1000 innbygger som gjennomsnittet for de utvalgte kommunene. I den andre enden av skalaen skiller Kristiansand seg ut ved under ett tilfelle av begjæringer om utkastelse pr 1000 innbygger.

Disse økningene i antallet fravikelsessaker i byene, blir interessant når vi sammenlikner utviklingen i flere kommunetyper.

Tabell 5.4 *Antall begjæringer og avholdte utkastelser i et utvalg omegnskommuner og mindre landkommuner i 2006, 2007 og 2008.*

Distrikt	2006		2007		2008	
	Begj	Avh	Begj	Avh	Begj	Avh
Asker og Bærum	276	40	237	50	215	41
Frogn	8	1	6	2	11	6
Ski	34	14	45	14	50	13
Karmøy	16	3	13	4	16	5
Sandnes	56	22	48	22	32	15
Ringebu	2	0	3	1	3	2
Sortland	17	0	14	2	15	2
Sum	409	80	366	95	342	82

Som vi ser av tabell 5.4. er det i vårt utvalg av omegnskommuner og mindre landkommuner en nedgang i antallet begjærte utkastelser fra 2006 til 2008. For antallet avholdte utkastelser er det imidlertid en vekst fra 2006 til 2007, mens i 2008 er en nær sagt tilbake på det nivået avholdte utkastelser som en hadde i 2006.

Av de utvalgte omegnskommunene skiller Asker og Bærum samt Sandnes seg ut med hensyn til antall saker. Dette er imidlertid også de mest folkerike av de utvalgte kommunene. Ser vi på de minste

kommunene, Ringebu og Sortland, skiller Sortland seg ut med en tydelig høyere andel utkastelser enn Ringebu.

Interessant i tabellen den markerte nedgangen i antallet utkastelsessaker til omegnskommunene Asker og Bærum utenfor Oslo, og Sandnes utenfor Stavanger. I Ski og Follo utenfor Oslo, er det imidlertid en svak vekst. Dette gjør bildet sammensatt. For det andre så illustrerer dette også forskjellen mellom større bykommuner og mindre omegns og landkommuner. Dette forsterker inntrykket av utkastelser som et i stor grad byfenomen.

Sammenlikningen blir tydeligere om vi standardiserer tallene for 2007 og 2008, og ser på antallet begjæringer pr 1000 utleibolig:

Tabell 5.5 *Antall begjæringer om utkastelse i et utvalg mellomstore og små omegns- og landkommuner i 2006, 2007 og 2008, målt pr 1000 utleibolig.*

Distrikt	Antall utleiboliger ³⁶	2006	2007	2008
Asker og Bærum	12 675	21.8	18.7	17.0
Frogn	981	8.2	6.1	11.2
Ski	1 784	19.1	25.2	28.0
Karmøy	2 243	7.1	5.8	7.1
Sandnes	4 248	13.2	11.3	7.5
Ringebu	497	4.0	6.0	6.0
Sortland	1008	16.9	13.9	14.9
Sum	23 436	17.5	15.6	14.6

Som vi ser av tabellen er det både i 2007 og 2008 under 10 begjæringer om utkastelse pr 1000 utleibolig i både Karmøy og Ringebu samt i Sandnes i 2008 og Frogn i 2006 og 2007. Dette er særlig interessant for Karmøy og Sandnes, som begge ligger i relativt umiddelbar nærhet til henholdsvis Haugesund og Stavanger kommune. Samtidig har også Stavanger kommune en relativt moderat andel utkastelser, sett pr 1000 utleibolig.

³⁶ Tallene for antall utleiboliger er fra Folke- og bolig tellingen 2001. Det presise antallet utleiboliger fra år til år er vanskelig å kartlegge.

Høyest blant omegnskommunene ligger Ski kommune i Akershus, med 28 begjæringer pr 1000 utleiebolig i 2008. I denne kommunen har det også vært en ganske markert vekst.

Det mest interessante ligger imidlertid i den vesentlige lavere andelen i disse utvalgte omegns- og landkommunene sammenliknet med bykommunene i tabell 5.3. Dette ser vi også på gjennomsnittstallene. I våre omegns- og landkommuner har vi et snitt på 17.5 begjæringer pr 1000 utleiebolig i 2007, redusert til 14.6 i 2008. Samtidig er andelen 29.2 pr 1000 utleiebolig blant de større, mellomstore og små bykommunene i 2006, en andel som stiger til 32.1 i 2008.

Samlet innebærer dette at i forhold til målene i den nasjonale satsingen ”På vei til egen bolig”, har det skjedd en reduksjon i antallet begjæringer om utkastelser fra 2007 til 2008. Dette gjelder også om vi bare ser på antallet avholdte utkastelser. Nedgangen er imidlertid relativt moderat om vi ser på antallet avholdte utkastelser.

5.3 Nærmere om andelen avholdte utkastelser i forhold til begjæringer om utkastelser

Som vi har sett er det i noen grad ulik utvikling i antallet begjæringer om utkastelser og antallet avholdte utkastelser fra 2007 til 2008. Mens antallet begjæringer om utkastelser øker, er det en svak nedgang i antallet avholdte utkastelser. Dette forholdet er interessant i lys av hvilke tiltak ulike aktører setter i verk i forhold til å arbeide forebyggende i perioden mellom en begjæring er sendt og en utkastelse faktisk effektueres. I dette avsnittet vil vi derfor se nærmere på i hvilken grad begjæringer sendt i de ulike kommunene, resulterer i faktisk gjennomført utkastelse.

Tabell 5.6. viser andel avholdte utkastelser i prosent av antall begjæringer i de utvalgte bykommunene. Tabellen viser andelen for årene 2006 til 2008.

Tabell 5.6 *Andelen avholdte utkastelser av antall begjæringer for årene 2006, 2007 og 2008 for et utvalg bykommuner. Andeler som baserer seg på lave tall for utkastelser, det vil si opp til og med 5, er satt i parentes.*

Distrikt	2006	2007	2008
Oslo	24.2	24.5	22.2
Bergen	26.1	26.2	25.4
Stavanger	7.5	27.5	39.1
Trondheim	16.9	16.6	13.6
Kristiansand	23.0	27.7	33.3
Fredrikstad	31.4	31.8	23.0
Tromsø	41.2	48.6	38.7
Drammen	35.8	47.9	38.8
Gjøvik	26.1	32.2	33.6
Hamar	(2.3)	(9.1)	21.2
Haugesund	25.6	20.0	21.3
Narvik	(0)	63.6	(16.7)
Alta	(8.7)	(6.7)	(8.7)
Sum, gjennomsnitt	23.5	25.4	23.8
N	5 154/	5 349/	5 670/
Begjæringer/Avholdte utkastelser	1 211	1 358	1 349

Som vi ser av tabellen er det gjennomgående en av fire begjæringer som ender i avholdt utkastelse. Tendensen er stigende fra 2006 til 2007, men tilbake på 2006 nivå igjen i 2008.

Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom bykommunene i vårt utvalg i forhold til hvor stor andel av begjæringene som ender i faktisk avholdt utkastelse. I Oslo er andelen knappe en av fire, og litt synkende fra 2007 til 2008. Bergen ligger noe høyere, men også der er det en synkende tendens fra 2007 til 2008. Sterkest nedgang i andelen avholdte utkastelser, blant de fire største byene fra 2007 til 2008, finner vi i Trondheim. For Stavanger er utviklingen meget klar i retning av langt flere avholdte utkastelser i 2008 enn i 2007, og likeledes en sterk stigning fra 2006 til 2007.

Både byer som Tromsø og Drammen ligger høyt i andel avholdte utkastelser i forhold til antall begjæringer. Tendensen er imidlertid den samme i begge disse kommunene. En økning i antallet

avholdte utkastelser fra 2006 til 2007 etterfølges av en nesten like tydelig reduksjon fra 2007 til 2008.

I de mindre og mellomstore byene Hamar og Alta er andelen avholdte utkastelser lav. Det er den også i Narvik i 2006, hvor det ikke ble avholdt noen utkastelser. De sterke svingningene for eksempel Narvik kommunes del, kan ha sammenheng med at det er et svært lite tallmateriale til grunn for tabellen, noe som gjør andelen svært sårbare for små endringer.

Andelen avholdte utkastelser i forhold til antall begjæringer sendt, forteller i klartekst hvor stor andel av de som begjæres utkastet, som enten ved egen hjelp eller ved ekstern støtte, klarer å forhindre at utkastelsen blir realisert.

Det kan være mange grunner til at en utkastelsessak løses på veien fra begjæring til avholdt utkastelse. Her kan nevnes at i tilfelle med skyldig husleie, kan leietaker betale seg ut, enten ved egen hjelp eller ved sosial hjelp. I den grad det skyldes uoverensstemmelse ved andre forhold ved leieforholdet, kan det komme til avklaring mellom leietaker og utleier for eksempel om forhold knyttet til husordensregler, vedlikehold og annet.

Et interessant spørsmål blir i hvilken grad det er noen variasjoner mellom andelen avholdte utkastelser i bykommuner sammenliknet med omegnskommuner og landkommuner. Vi gir derfor i tabell 5.7. en oversikt over dette for de utvalgte omegns- og landkommunene vi har drøftet ovenfor.

Tabell 5.7 *Andelen avholdte utkastelser av antall begjæringer for årene 2006, 2007 og 2008 for et utvalg omegns- og landkommuner. Andeler som baserer seg på lave tall for utkastelser, det vil si opp til og med 5, er satt i parentes.*

Distrikt	2006	2007	2008
Asker og Bærum	14.5	21.1	19.1
Frogn	(12.5)	(33.3)	54.5
Ski	41.2	31.1	26.0
Karmøy	(18.8)	(30.8)	(31.3)
Sandnes	39.3	45.8	46.9
Ringebu	(0)	(33.3)	(66.7)
Sortland	(0)	(14.3)	(13.3)
Sum, gjennomsnitt	19.6	26.0	24.0
N	409/	366/	342/
Begjæringer/Avholdte utkastelser	80	95	82

Tabellen viser for det første at det i gjennomsnitt er ikke er så store variasjoner mellom disse omegns- og landkommunene og bykommunene. Dette med unntak av 2006, hvor de førstnevnte kommunene ligger under gjennomsnittet for bykommunene.

For de enkelte kommunene har vi lavt grunnlagsmateriale, slik at andelene er sårbare for selv mindre endringer. Dette gjelder for eksempel Sortland, som om vi ser til tabell 4.4. bare gjennomfører to utkastelser i 2008, men hvor antallet begjæringer lå på tre.

Grunnene til disse variasjonene i andelen avholdte utkastelser av antall begjæringer kan være flere, og vi skal komme nærmere inn på dette senere. Her skal vi imidlertid kort nevne at for det frøste kan det ha sammenheng med at det i noen kommuner arbeides mer aktivt enn andre i forhold til å avverge utkastelser som er varslet ved en begjæring. Dette kan både være fra sosialkontorets side, som kan gå aktivt inn og for eksempel betale utestående husleierestanser, det kan være namsmannen, som kan arbeide for å få partene i betydningen utleier, leietaker og kanskje sosialkontor til å møtes og gjøre realiserbare avtaler eller det kan være resultat av en overenskomst mellom utleier og leietaker. Alternativt kan det også være et resultat av ulik praksis i forhold til på hvilket stadium namsmannen sender en begjæring. En kan tenke seg situasjoner der det arbeides mer målbevisst i forkant i retning av å løse en uoverenskomst mellom utleier og leietaker.

6 Årsaker og kjennetegn ved de som mister sin bolig ved utkastelse

Gitt de begrensningene i datatilgang som vi har gjort rede for ovenfor, hva kjennetegner de som mister sin bolig ved utkastelse? Dernest, hva ser vi som hovedårsaker til grunn for at personer kommer i en utkastelsessituasjon? Dette vil vi se nærmere på i dette kapitlet. Dette kapitlet er basert på intervjuer med ansatte på sosialkontor og de kommunale boligbedriftene samt namsmennene i de fire casekommunene.

6.1 Kort om utviklingen i omfanget av utkastelser i de fire utvalgte kommuner

I denne studien vil vi se nærmere på fire utvalgte kommuner. Vi har valgt to større bykommuner, Oslo og Bergen, og to mellomstore kommuner, relativt sammenliknbare med hensyn til størrelse, Drammen og Tromsø. I tabell 4.8. oppsummerer vi andelen avholdte og hevede og begjæringer trukket tilbake for de fire kommunene for 2008.

Tabell 6.1 *Andel avholdte utkastelser i Oslo, Bergen, Tromsø og Drammen i 2008, samt andelen hevet eller trukket, samt sum antallet fravikelsessaker*³⁷

	Avholdte fravikelser	Hevet og trukket	Sum antall fravikelsessaker
Oslo ³⁸	22	77	3697
Bergen ³⁹	25	71	540
Tromsø og Karlsøy ⁴⁰	39	57	93
Drammen ⁴¹	39	60	170
Sum, landet totalt	39	72	8531

Kilde: Politidirektoratet: Saksbehandlingssystemet SIAN

Tabellen viser at andelen avholdte utkastelser er høyest for de to mellomstore kommunene Tromsø og Drammen, med 39 prosent. Lavest ligger andelen i Oslo, med 22 prosent.

Som vi så i tabell 5.2. var det i Oslo imidlertid en økning i antallet begjæringer fra 2007 til 2008, samtidig som det var en nedgang i antallet avholdte utkastelser.

I Bergen kommune, som landets nest største kommune, er antallet fravikelser nær sagt uendret fra 2007 til 2008. Dette gjør det meget interessant å studere eventuelle likheter og forskjeller mellom de to kommunene.

Spørsmålet er blant annet hva som betinger de store variasjonene mellom antallet begjæringer og antallet avviklede utkastelser.

³⁷ Differansen mellom avholdte, hevet og trukket og totalen er saker som er løst ved avslutning, heving, avvist, feilført eller innstilt. Dette utgjør i sum et mindre antall.

³⁸ Namsfogden i Oslo

³⁹ Namsfogden i Bergen

⁴⁰ Tromsø og Karlsøy

⁴¹ Søndre Buskerud politidistrikt, Drammen politihus.

6.2 Kjennetegn ved de som kastes ut og individuelle årsaker til utkastelser

Som det fremgår, foreligger det i dag ingen systematiske registreringer av personer eller husholdninger som kommer i en utkastelsessituasjon. Denne diskusjonen er derfor kun basert på inntrykk hos namsmennene, utleiery og sosialkontorene. Namsmennene er forsiktige med å uttale seg om grupper og kjennetegn blant de personer og husholdninger som kommer i en utkastelsessituasjon. Dette kan ha sammenheng med at deres rolle i prosessen er å effektivere vedtak. De vil derfor mer unntaksvis ha nærkontakt med hvem som kommer opp i denne situasjonen, annet enn den de opplever under den konkrete utkastelsessituasjonen der døren blir låst.

En utbredt oppfatning både blant sosialkontorene og blant utleierne, samt hos namsmennene er allikevel at det i de fleste tilfellene vil være kombinasjoner av mange forhold som fører til at en gitt husholdning kommer i en utkastelsessituasjon. Dette gjelder også i de tilfellene det handler om ubetalt husleie.

I hovedsak kan de som kastes ut deles inn i fire grupper:

- Personer med svak betalingsevne, blant annet enslige forsørgere.
- Personer med kaotisk økonomi, svak betalingsmoral
- Personer med psykiske problemer, herunder eldre med svekket orienteringsevne.
- Rusmisbrukere.

Inntrykket er at det i stor grad er personer med kombinerte lidelser, som oftest rus og psykiatri, som kommer opp i slike situasjoner. De aller fleste av våre informanter er dessuten veldig tydelige på at det sjelden er snakk om ren økonomisk nød. De enkelte har i hovedsak trygd, bostøtte eller sosialhjelp tilstrekkelig til å betjene sin husleie.

Problemet i forhold til utkastelser synes snarere, i svært mange tilfeller, å ha sammenheng med at den enkelte har problemer, ofte avhengigheter, som overskygger disponeringsevnen. Som en kilde på et sosialkontor formulerte det:

På veien fra sosialhjelps- eller trygdeutbetalingene til betaling av husleien, forsvinner pengene.

Inntrykket av at mange av de som kommer i en utkastelsessak har avhengigheter, fortrinnsvis rus eller alkohol, som står i veien for en rasjonell disponering av inntekter eller trygd, støttes av de aller fleste informantene. I tillegg kommer at mange har ulike varianter av psykiatriske vansker. Det blir betegnet som svært sjelden at det er økonomisk nød som ligger til grunn for at husleier ikke betales.

Interessant nok, uttaler en kilde i en kommunal boligbedrift at deres erfaring er at mange av de virkelig svakstilte økonomisk sett blant deres leietakere, er de mest pliktoppfyllende husleiebetalerne.

Som en illustrasjon kan nevnes at det i Sagene bydel i Oslo var 27 utkastelser fra kommunale boliger i 2008. Disse fordelte seg tilnæringsvis på følgende måte i forhold til problemsituasjon.

Tabell 6.2 *Primærproblem blant personer som ble kastet ut av kommunale boliger i en gitt bydel i Oslo i 2008. Anslagsvise tall.*

Problemsituasjon	Antall
Økonomiske rot	8
Kombinasjon Psykiatri og rus	13
Helseplager	3
Reiser til utlandet	2
Vet ikke	1
Totalt	28

Av disse 28 ble totalt 7 gjeninnsatt i sin bolig etter utkastelsen. Dette betyr at 9 av 28 ble enten gjeninnsatt eller reiste til utlandet. For de andre er situasjon etter utkastelsen ukjent.

Fordelt på alder, kjønn og anslått etnisk tilhørighet, var majoriteten blant disse 28 født i årene 1960 til 1980, det vil si de var i alderen 29 til 49 år. 8 personer var født før 1960, det vil si eldre enn 49 år, mens bare 3 av de 28 var født etter 1980, og med det var under 29

år. Menn var i klart flertall. Hele 20 av de 28 var menn. Andelen med ikke-vestlige navn utgjorde 14 av de 28⁴².

Den alt overveiende andelen av utkastelser handler om ubetalte husleier. Kun et lite antall handler om andre forhold, som for eksempel husbråk, utgåtte husleiekontrakter etc. At en husholdninger blir kastet ut med grunnlag i manglende husleie kan imidlertid skjule andre forhold. I noen tilfeller, vil en utleier som over lengre tid har ment seg utsatt for støy etc, utnytte en situasjon med manglende husleie til straks å fremme en utkastelsessak via namsmannen. I slike tilfeller vil det være manglende husleie som vil stå som hovedgrunn til utkastelsen, selv om den underliggende bakgrunnen er mer sammensatt. Slike sammensatte årsaksrekker er imidlertid vanskelig både å dokumentere og tallfeste.

De fleste av våre informanter gir uttrykk for at de som kommer i en utkastelsessituasjon har økonomi tilstrekkelig til å betale husleien, enten ved hjelp av arbeidsinntekt, trygd eller sosialhjelp, tilskriver mange av våre informanter den manglende husleieinnbetalingen vansker med å disponere de midlene den enkelte har til rådighet. Mange av våre informanter erfarer imidlertid at disponeringsvansker sjelden opererer alene som problem, men i kombinasjon med rus og eller psykiatri. Dette kan illustreres ved følgende eksempel, fortalt av en saksbehandler på et sosialkontor i en større norsk by:

Vi har hatt en godt voksen dame her. Hun har gått på sosialhjelp i lengre tid, men er nå kommet over på trygd. Hun har hele tiden vært vant til at vi betaler husleien hennes. Men nå som hun har kommet over på trygd, må hun betale den av egne midler. Hun har økonomi god nok til det. Men allikevel gjør hun det ikke. To ganger har hun hatt begjæring om utkastelse på seg. Begge gangene har vi hatt henne inne til samtale, med tolk, for å forklare at nå skal hun betale husleien selv. Allikevel gjør hun det ikke. Vi kan ikke fortsette å betale og betale husleien hennes når hun

⁴² Andelen med ikke vestlige navn er et usikkert mål på etnisk tilhørighet, og kan innebære store feilvurderinger. Det var allikevel det eneste tilgjengelige i denne situasjonen. Gitt at andelen personer med etnisk bakgrunn i ikke vestlige land er svært høy i den gitte bydelen, vil også dette kunne betinge den høye andelen ikke vestlige navn.

har penger selv til å betale den. Sist gang løste det seg ved at sønnen hennes betalte husleien to dager før utkastelsen skulle finne sted.

Mange personer som kommer i en utkastelsessituasjon har mer alvorlige tilleggsvansker som kommer til hinder for mestring av et selvstendig boforhold, herunder det å holde orden på betaling av husleien. Mest nærliggende er å nevne diverse kostnadskrevede avhengigheter, som alkohol eller andre rusmidler, hvor de tilgjengelige økonomiske midlene først og fremst går til å dekke disse behovene og ikke husleien. Et problem det vises til særlig fra sosialkontorenes side, er at de ulike trygde- og bostøttebetalingene ikke er koordinert, men utbetales på ulike tidspunkter av måneden. I følge sosialkontoret kan dette forvanske mulighetene den enkelte har til å husholde med sine midler i forhold til husleien. Ved å ha et stort beløp til disposisjon er da tanken at den enkelte lettere skal være i stand til å betale sin husleie. Alternativt kan en imidlertid tenke seg at i tilfeller der den enkelte har et stort beløp tilgjengelig, vil mulighetene for å spare midler til hele måneden være mer begrenset, så også i forhold til å betale husleien.

Et forhold som ser ut til å få et økende omfang er også forekomsten av annen gjeld, først og fremst på kredittkort. En del av de som kommer i en utkastelsessituasjon og som har vansker med å disponere sine økonomiske midler, har også en utstrakt bruk av kredittkort. Dette resulterer i ytterligere gjeld, som gjør situasjonen mer og mer u håndterlig. Erfaringene blant våre informanter er imidlertid at mange betaler på kredittgjeld før de betaler husleie eller annen gjeld. For enkelte kan det bli opptil flere inkassosaker.

6.3 Strukturelle årsaker til utkastelser

Utkastelser kan imidlertid også ha sin bakgrunn i mer strukturelle forhold, som egenskaper ved leieforholdet, boligmarkedet, boligvirkemidlene etc, ofte i kombinasjon med mer individuelle egenskaper. Det er i denne sammenhengen viktig å se på rutinene rundt utkastelser og oppfølging av de som trues av utkastning eller som faktisk kastes ut.

6.3.1 Egenskaper ved leieforholdet

I hvilken grad vil egenskaper ved leieforholdet, som for eksempel utforming av leiekontrakter, kunne ha innflytelse på utviklingen av antall utkastelsessaker?

Generelt vil noen utleieforhold bli avsluttet med en utkastelsessak fordi leiekontrakten er utgått, men der leietaker nekter å flytte. En av namsmennene i studien opplever at utgåtte leiekontrakter utgjør en høy andel av utkastelsessakene. Dette gjelder særlig i forhold til den kommunale boligbedriften. En del leser i følge kilden ikke brev og varsler og har ikke noe bevisst forhold til at kontrakten for eksempel bare er på et år og må fornyes. Selv om dette ofte finner sted blant personer som kanskje har vansker i forhold til rus/psykiatri, ville det om lag 60 til 70 prosent av de som står uten gyldig leiekontrakt med kommunen, med letthet fått denne fornyet om de søkte i tide. Den aktuelle namsmann er av den oppfatning at mange av disse tilfellene kunne og burde vært unngått med en oppfølging av personer med tilleggsvansker, når de blir leietakere i den kommunale boligbedriften. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8.

Dernest kommer at namsmannen, når de får inn en sak fra en utleier, vil se på de juridiske sidene ved saken, og forsikre seg om at utleier har det juridiske på sin side ved en utkastelse.

Leiekontraktenes utforming kan allikevel variere noe eller en leietaker kan finne forhold ved kontrakten urimelige. Det siste kan for eksempel være knyttet til manglende vedlikehold av boligen fra utleiers side, mangler som aldri blir rettet etc. I slike tilfeller kan det oppstå en konflikt mellom leietaker og utleier som kan resultere i at leietaker holder tilbake eller nekter å betale husleie.

I følge en informant hos Leieboerforeningen handler slike saker om å få til en dialog mellom utleier og leietaker slik at enighet oppnås. I noen tilfeller blir det etablert et avslag i leien, slik at leietaker opplever å bli tatt på alvor.

Vår informant i Leieboerforeningen har erfaring med at det i noen tilfeller blir en forhandling mellom utleier, namsmann og sosialkontoret i tilfeller der det er uenighet om kontrakten, vedlikehold, leiepris etc. Dette vil i mange tilfeller kunne løse en konflikt før det går så langt som til utkastelse. Fra Leieboerforeningens side, hevder vår kilde at:

Vi har gode erfaringer med forhandlinger og finner ofte løsninger når vi har påklagd namsfogden en sak. Det er veldig sjelden at de som kommer til Leieboerforeningen med en sak, ender med utkastelse.

Leieboerforeningen har svært gode erfaringer med dialog mellom utleier, leietaker, namsmannen og sosialkontor i tvistesaker. En høy andel av de tvistesakene Leieboerforeningen jobber med i forhold til leiekontrakter etc, reises av personer med utenlandsk opprinnelse. De hevder særlig å ha spørsmål fra mange somaliere. Mange er enslige kvinner i alderen 25 til 40 år, med barn. Vår informant i Leieboerforeningen hevder at en kan gjøre mye for å unngå utkastelser ved å bevisstgjøre partene om hverandres rettigheter og plikter og ikke minst i forholdet til innholdet i kontraktene. I stor grad handler det om å bevisstgjøre leietakere om at de kan stå i fare for å bli kastet ut av boligen om de ikke følger opp kontrakten og betaler husleien på avtalt måte. På den andre siden etterlyser vår kilde hos Leieboerforeningen også mer kompetanse på sosialkontorene knyttet til sakenes juridiske sider, særlig i forhold til husleieloven.

Vår kilde i Leieboerforeningen hevder:

Mange sosialkontor evner ikke å protestere på fravikelsessaken. Mange sosialkontor bare betaler for å bli ferdig med saken.

Dette handler om å prøve oppsigelsens gyldighet, og føre saken for leietaker på juridisk grunnlag. Leieboerforeningen etterlyser et apparat hvor man kan ha en dialog rundt disse spørsmålene og hvor leietakere kan bli veiledet. Hele prosessen er styrt av tvangsfullbyrdelsesloven, prosesslovgivningen, avtaleretten og husleieloven, og i følge Leieboerforeningen handler det i en del tilfeller også om juridisk kompetanse til å håndtere dette. Som vår kilde i Leieboerforeningen sier:

Sosialkontorene vil aldri bringe en sak frem for tingretten.

6.3.2 Leiepriser

Hvilken utvikling i leieprisene har vi sett de siste årene, og i hvilken grad har dette presset leietakernes økonomi på en måte som har gitt flere utkastelser?

Ser vi på tall fra Boligbygg over leieprisstatistikk for Oslo viser denne at leieprisene sank 1. kvartal 2009. Da hadde det vært en jevn økning i leieprisene siden 2005. I forhold til å tolke leieprisenes innflytelse på utkastelser, vil utleieprisene først og fremst avtales ved leieforholdets begynnelse. Siden reguleres denne i henhold til konsumprisindeksen.

Utviklingen i antallet utkastelsessaker har imidlertid i liten grad fulgt utviklingen i leieprisene generelt sett. Fra 2005 til i dag har antallet utkastelser vært dels økende og dels avtakende, i tider med jevnt stigende husleiepriser.

6.3.3 Finanskrisen i 2008

I noen av våre casekommuner viser foreløpige tall fra Namsmannen at det er en økning i saksmengde knyttet til utkastelser fra 2008 til 2009. Dette gjelder både i Bergen, Tromsø og Drammen. Namsmannen i Tromsø hevder blant annet at det har funnet sted et økende antall utkastelser fra tvangssalg. I hvilken grad dette har sammenheng med finanskrisen som rammet med tyngde mot slutten av 2008 er usikkert. Flere namsmenn oppgir imidlertid at de opplever at folk har en mer presset økonomi i første halvdel av 2009 enn tilfellet var i 2008. Dette viser seg blant annet i en større sirkulasjon i leiemarkedet, selv om det er i ferd med å stabilisere seg. Dette kan indikere at konsekvenser av finanskrisen som økende arbeidsledighet og strammere husholdningsøkonomi generelt sett også slår inn på leiemarkedet og at potensielt flere får betalingsvansker.

6.3.4 Boligvirkemidlene

Det eksisterer som tidligere nevnt liten oversikt over i hvilken grad personene som kommer i en utkastelsessak er mottakere av de ulike boligpolitiske virkemidlene, i særlig grad bostøtten. Det blir først og fremst sosialkontorene som vil kunne sitte med slik informasjon, uten at det eksisterer noen samlet oversikt over dette.

I hovedsak vil også økonomi i få tilfeller stå som eneste bakenforliggende årsak til grunn for en utkastelsessak, selv om det oftest er denne grunnen som er utslagsgivende. Som vi har drøftet ovenfor vil det i mange tilfeller handle om disponering av de økonomiske midlene en har til rådighet og eventuelle avhengigheter som prioriteres foran betaling av husleie, for eksempel rus.

Mange av de som kommer i en utkastelsessak er mottakere av bostøtte. Slikt sett ville en økning av bostøtten isolert sett bedret den økonomiske bæreevnen blant husholdningene, selv om sosialhjelpen i mange tilfeller ville kommet til avkorting.

Blant våre informanter er det imidlertid liten tro på at en endring av bostøttesatsene vil redusere antall utkastelser i vesentlig grad. Til det er disponeringsvanskene for utbredt blant de husstandene dette gjelder. Da er det flere som har tro på en endring av utbetalingsrutinene til ulike stønadene, med en felles utbetaling. Dette tror flere av våre informanter vil lette mulighetene for at faste utgifter som husleie, strøm, kommunale avgifter etc betales i tide. På den andre siden kan det også argumenteres for at store samlede utbetalinger vil redusere evnen til å økonomisere med midlene over tid.

6.3.5 Rutiner rundt utkastelser

Selv om de ulike namsmennene, sosialkontorene og utleierne i stor grad praktiserer felles rutiner rundt utkastelser, synes det å være relativt store individuelle variasjoner. Variasjonene går i hovedsak i retning av hvor aktivt oppsøkende de ulike aktørene er i forhold til den som har betalingsvansker eller som på annen måte står i fare for å bli kastet ut av sin bolig.

I forhold til utkastelser er namsmannsrollen en håndhevelse og effektivering av etablerte rettigheter fra utleiers side, i henhold til lov om tvangsfullbyrdelse. Flere namsmenn går imidlertid aktivt inn i forhold til leietaker og forsøker blant annet å få kontakt og å formidle kontakt videre til aktuelle hjelpeinstanser, alt avhengig av problemet. Noen namsmenn er svært aktive i forhold til å følge opp og bidra til løsning av det problemet som er utgangspunkt for at sak reises. Dette kan være ved å ringe opp de som står i fare for å bli kastet ut, høre hva som er problemet, ta kontakt med utleier,

sosialkontor og ikke minst bidra til å koble særlig disse tre aktørene.

De namsmennene som er aktive på denne måten har gode erfaringer i forhold til å avverge at en sak blir satt på spissen i form av en utkastelse. Disse namsmennene hevder at det i mange tilfeller ikke er så mye informasjon og veiledning som skal til for å avverge en krisesituasjon.

Flere sosialkontor er tildels svært aktive i forhold til forsøke å nå personer som står i fare for å bli kastet ut, utover å sende brev til samtlige som står på de lister de mottar over begjæringer fra namsmennene. Noen sosialkontor har positive erfaringer med å forsøke å nå personene det gjelder på telefon og slik komme i dialog med de på et tidlig tidspunkt, mens andre sosialkontor opplever at dette er så ressurskrevende i forhold til hva de oppnår, at de har endret praksis på dette området.

Også blant de kommunale og private utleierne jobbes det aktivt i forhold til å bistå personer med betalingsproblemer. En av våre informanter blant de private utleierne hevder å ta kontakt med kommunen for å få til en løsning i vanskelige saker. Samme utleier er imidlertid av den oppfatning at kommunen ikke alltid ser nødvendigheten av en aktiv innsats på dette tidspunkt av en sak, og hevder at sakene derfor i mange tilfeller må kjøres lenger enn nødvendig. De aller fleste saker løser seg imidlertid, slik denne informanten opplever det, men ofte på et senere tidspunkt enn nødvendig. I noen tilfeller kommer sosialkontorene ikke på banen før utkastelsessaken er nært forestående og i noen tilfeller også i etterkant av at utkastelsen er effektivt. Dette er ofte en ulønnsom løsning, både i forhold til de personlige omkostningene for den utkastede og kommunen, som jo da må betale alle gebyrer knyttet til utkastelsen.

Uansett er erfaringene både blant de private og kommunale utleierne at mulighetene ofte er til stede for å avhjelpe en del situasjoner, om en kommer tidlig på banen og viser smidighet i prosessen. Mange saker løser seg ved at ulike instanser, som sosialkontor, namsmenn og utleiere, bidrar inn i prosessen enten bare med råd og veiledning, eller med konkrete løsninger i form av betaling av husleien.

6.4 Situasjonen for husholdningene etter en utkastelse

Generelt er kildene få og usikre i forhold til å vurdere situasjonen etter en utkastelse. Sosialkontorene eller utleierne har kun informasjon om situasjonen for de som kastes ut etter utkastelsen i de tilfellene de igjen blir kontaktet. I følge sosialkontorene skjer dette i en del tilfeller, men uten at de systematisk har oversikt over dette.

Namsmennene på sin side har ingen over sikt over hva som skjer med de som blir kastet ut, etter utkastelsen, og har i mange tilfeller heller ikke oversikt over gjeninnsettelsene. Dette vil være et forhold mellom utleier og leietaker. Ser vi på eksempelet ovenfor i kapittel 6, fra en bydel i Oslo som tok utgangspunkt i utkastesler fra kommunale boliger i 2008, ble 7 av 28 personer gjeninnsatt i boligene etter at de ble kastet ut.

I tilfeller med de kommunale boligbedriftene er disse vanligvis ikke villige til å tilby en person ny bolig, før alle tidligere restanser er gjort opp. Men da er vedkommende igjen som regel velkommen til å bli leietaker igjen.

Som en kilde i en kommunal boligbedrift hevder:

Etter en utkastelse vet vi ikke så mye. Blir bare løselige antakelser om hvor de havner hen

I en annen kommunale boligbedrift hevder en kilde imidlertid at:

En del av de som kastes ut her, får nytt vedtak, dermed tildeles de en ny bolig og drar med seg restansen.

Uansett vil de aller fleste av de som kastes ut fra både kommunale og private boliger ofte havne i en situasjon der de er avhengige av bistand for å finne ny bolig. Dette vil i de fleste tilfellene falle på sosialkontorene.

Sett fra et bostedsløshets perspektiv viser studien til Dyb og Johannessen fra 2009 at XX prosent av de bostedsløse hadde mistet sin bolig enten ved utkastelser eller ved annet tap de siste 6 månedene. Dette illustrerer at det for en del av de som mister sin bolig ved utkastelse, opprettes ikke noe nytt boforhold det

kommende halve året. I mellomtiden vil vedkommende måtte karakteriseres som bostedsløs.

6.5 Kort oppsummering om årsaker og kjennetegn ved de som mister sin bolig ved utkastelse

Generelt synes det å utkrystallisere seg fire hovedgrupper blant de som kommer i en utkastelsessituasjon:

- Personer med svak betalingsevne.
- Personer med kaotisk økonomi og/eller svak betalingsmoral
- Personer med psykiske problemer, herunder eldre med svekket orienteringsevne.
- Rusmisbrukere.

Hovedinntrykket er at det i stor grad er personer med kombinerte lidelser, som oftest rus og psykiatri, som kommer opp i slike situasjoner. Det er imidlertid sjelden at det er et økonomisk spørsmål alene. De aller fleste har trygd, bostøtte eller sosialhjelp tilstrekkelig til å klare å betjene sin husleie. Problemet synes snarere, i svært mange tilfeller, å ha sammenheng med at den enkelte har problemer, ofte avhengigheter, som overskygger disponeringsevnen.

De fleste av de som kommer i en utkastelsessituasjon være menn, i mange tilfeller med et rus og/eller psykiatrisk problem. De fleste befinner seg i en økonomisk uryddig situasjon, ikke med bakgrunn i inntekstsvikt, men mer med bakgrunn i egen disponering av midlene. De fleste er i alderen 29 til 49 år. Når det gjelder nasjonalitet, synes andelen med ikke-vestlig bakgrunn noe høyere enn andelen av befolkningen generelt, selv om vi her kun baserer oss på spredte inntrykk.

Spørsmålet om tilleggsvansker som rus og /eller psykiatri, kombinert med disponeringsvansker synes å fremstå som en viktigere årsak til antallet utkastelsessaker enn strukturelle forhold som egenskaper ved leieforholdet, leiepriser og boligviremidlene. Finanskrisen som slå inn med tyngde mot slutten av 2008 synes

imidlertid å ha økt antallet med betalingsvansker. Om dette vil slå ut i et økt antall utkastelsessaker er usikkert, men flere av namsmennene ser en økning i antallet saker de første månedene av 2009. Dette syns også å komme blant husholdninger uten spesielle tilleggsvansker som rus og/eller psykiatri. Dette kan antas å være et utslag av blant annet økt arbeidsledighet, som fulgte i kjølvannet av finanskrisen.

Utformingen av boligvirkemidlene, i særlig grad bostøtten, synes i denne studien mindre viktig. Selv om det generelle synet er at bedret betalingsevne isolert sett vil sette den enkelte bedre i stand til å betale sine utgifter, er det disponeringen av de allerede tilgjengelige midlene som synes som hovedproblemet. Den eneste tillem্পningen av de økonomiske virkemidlene generelt som nevnes, er en samordning av utbetalingene, slik at de i stede for å spres utover måneden, kommer som en stor samlet utbetaling. Hvorvidt dette bedrer evnen til å disponere midlene er imidlertid ikke entydig gitt.

Avslutningsvis viser studien at mange innenfor særlig det sosiale boligarbeidet etterlyser flere boliger for personer med behov for oppfølging. Mange påpeker at det er et stort behov for bolig med tilsyn, slik at personer med tilleggsvansker som særlig rus og/eller psykiatri kan få en oppfølging i hverdagen. Denne oppfølgingen kan for noen bety at de får bistand til å oppfylle helt grunnleggende krav som stilles til den som skal bo, som å behandle boligen på en forsvarlig måte og betale de løpende utgifter som påløper i et boforhold. Dette ville etter mange sosialarbeideres mening bedret mulighetene for langvarige og stabile boforhold og ha redusert antallet utkastelsessaker.

7 Bruk av virkemidler mot utkastelser

Vi har altså sett at antallet utkastelsessaker er tildels økende, særlig i de større byene. I dette kapitlet vil vi fokusere på hvilke virkemidler som eksisterer fra myndighetenes side for å snu denne utviklingen. Vi spør, i den grad det lar seg dokumentere: I hvilken grad er personer som kommer i en utkastelsessituasjon mottakere av ulike boligpolitiske støtteordninger? Og: I hvilken grad er det rimelig å anta at en endring av kriteriene for å motta boligpolitiske støtte vil redusere antallet utkastelsessaker?

Dernest vil vi også rette fokuset på hvilke andre virkemidler stat og kommuner har i møte med de utfordringene utkastelsessakene innebærer. Vi spør: I hvilken grad er det rimelig at andre tiltak enn de boligøkonomiske vil ha betydning for antallet utkastelsessaker? I så fall hvilke?

Det er som vi har sett i denne studien en meget sammensatt gruppe husholdninger som kommer i en utkastelsessituasjon. Dette gjelder også når det kommer til årsaker. Dette betinger ulike og tilpasningsdyktige virkemidler for å håndtere situasjonene.

7.1 I hvilken grad er personene som kommer i en utkastelsessituasjon mottakere av ulike boligøkonomiske støtteordninger?

Ser vi først på bruken av de rene økonomiske virkemidlene, er det vanskelig å tallfeste hvor mange av de som kommer i en utkastelsessituasjon som er mottakere av for eksempel bostøtte. Det samme gjelder sosialhjelp. Verken namsmennene eller sosialkontorene har noen oversikt over dette.

Fra de kommunale boligbedriftenes side, er det imidlertid en utbredt oppfatning at de fleste av de som kommer i en utkastelsessituasjon blant deres leietakere er mottakere av bostøtte, både den kommunale og den statlige. Mange er også mottakere av sosialhjelp, ofte supplerende, eller trygd.

Både sosialkontor og hos de kommunale boligbedriftene beskrives bostøtteordningen som funksjonell og tilstrekkelig også i forhold til de som kommer i en utkastelsessituasjon.

En av de større boligbedriftene gir imidlertid klart uttrykk for at de foretrekker den kommunale bostøtten, ikke den statlige, der de må ha samtykke i transport. Den aktuelle boligbedriften anslår at rundt 70 prosent av deres leietakere har bostøtte og at det blir flere og flere.

På spørsmål om endring av satsene eller reglene for bostøtte vil redusere antallet utkastelser er våre informanter tvilende. Et poeng som trekkes frem er selvsagt at jo sterkere økonomisk evne husstandene har, jo lettere er det for dem å bære bostøttene. Slikt sett vil en økning av satsene for bostøtte bidra til å lette situasjonen for personer som kommer i en utkastelsessituasjon på grunn av svak økonomi. I de tilfellene det er mer disponeringsvansker som er hovedproblemet, ofte kombinert med avhengigheter som kan sperre for en ”rasjonell” disponering av pengene, vil ikke en økning av bostøttesatsene i seg selv bidra til å redusere antallet utkastelser.

Som en leder ved et større sosialkontor ser det:

Bostøtten er ikke så relevant. Den kan ikke redde en forestående utkastelse.

Når dette er sagt, er sosialkontorene jevnt over meget fornøyd med endringene i tildelingskriteriene for bostøtten, der en er gått bort fra de sosiale kriteriene og over til å gjøre bostøtten rent inntektsavhengig.

7.2 Andre tiltak av betydning for antall utkastelsessaker

Sett fra for eksempel boligbedriftenes og private utleieres side, er utkastelse det eneste virkemidlet de har i de tilfellene en leietaker ikke klarer å håndtere et leieforhold og betale husleien.

Virkemidlene for å avhjelpe situasjonen på et tidligere tidspunkt, sitter slik boligbedriften oppfatter det i kommunene og bydelene for Oslos vedkommende.

Interessant nok hevder for eksempel Boligbedriften i Oslo kommune at økonomi allikevel er det enkleste å løse, i forhold til utkastelsesproblematikk. Kilder der hevder at få kastes på gaten av rene økonomiske årsaker. Det er heller ikke der de ser at utkastelsessakene vil øke fremover. Det er først og fremst alle de andre årsakene, knyttet til mislighold av boligen og leieforholdet forøvrig. Her hevdes det at det kun er snakk om hvor en skal sette grensen. Som en kilde i en kommunal boligbedrift hevder:

Utkastelsespotensialet i de kommunale boligene er enormt. Hvor skal tålegrensen være? Det bor eldre og barn i de kommunale boligene også. Hvor mye skal personer i de kommunale boligene tåle. Om du ikke har rus og psykiatri, er det en påkjenning mange ganger å bo i de kommunale boligene.

Samme kilde hevder videre:

Vi kunne hivid ut 1000 personer vi, avhengig av hvor vi legger lista.

Det viktigste virkemidlet i et slikt perspektiv blir å gå til det grunnleggende problemet, nemlig håndteringen og disponeringen av boligen, ikke bare se på husleiebetalingen. Økt bemanning og menneskelig kontakt med beboerne ville slik en kilde i boligbedriften i Oslo ser det, ha redusert antallet begjæringer og antallet utkastelser. En kilde i en annen kommunale boligbedrift bekrefter dette inntrykket. Han hevder at:

Penger er det minste problemet. Det handler om tilpasning av boligen til den som skal bo.

Samme kilde ønsker seg mer tilbake til en variant av institusjonsformen, med oppfølging av den som skal bo i form av dialog etc, og nevner baseboligen som en egnet boform for mange.

Fra sosialkontorenes side følges dette poenget opp når det er en utbredt oppfatning at botilbudet er for lite differensiert. En kilde på et sosialkontor tar til ordet for den gamle vernehjemskonseptet, der den enkelte hadde en tettere oppfølging og mer menneskelig kontakt i form av ansatte. Hun hevder at:

Fellesskapet på vernehjemmet er borte når alle skal bo i egne boliger.

Hun hevder videre:

Problemet er ikke en fysisk mangel på boliger. Men handler om alt menneskene strir med.

Dette innebærer at det i mange tilfeller ikke er det økonomiske det står på i forhold til å redusere antallet utkastelser. Egnede virkemidler bør derfor i større grad rettes inn mot de praktiske sidene ved å bo i en bolig. Oppfølging og bistand til økonomiforvaltning, følge opp forpliktelser etc.. Dette vil trolig gi større effekt i forhold til å redusere antallet utkastelser enn justering av de økonomiske virkemidlene.

Også blant namsmennene understrekes behovet for en oppfølging. I den grad namsmennene også vektlegger utgåtte kontrakter som en viktig årsak til mange utkastelsessaker, hevdes det også at det er et stort behov for å følge opp beboerne. Særlig i de kommunale boligene. En av namsmennene hevder:

Mange leser ikke en gang berammingen (av utkastelsen forf. merk.). Det blir når vi står på døren at alvoret siger inn over de. Det er et stort behov for å følge opp leiekontrakten, ha et hjemmebesøk, slik namsfogden følger opp de med gjeldsordning. Mye løser seg ved dialog.

Vedkommende namsmann tar sterkt til orde for at hjemmebesøk og oppfølging tas i bruk overfor enkeltpersoner som viser seg å ha vansker med å følge med i de formelle sidene ved sitt eget boforhold. Vedkommende hevder at gitt at strategien med å bo, slik som i ” På vei til egen bolig” er en sosial målsetting først og

fremst, må virkemidlene også ha en tydelig sosial profil. Mange aktører er ute i det sosiale arbeidet. Vedkommende namsmann tok sterkt til orde for et samarbeid med de frivillige organisasjonene som Kirkens bymisjon og Frelsesarmeen, som nedlegger et betydelig arbeid for utsatte grupper, i forhold til å drive informasjon om også de formelle sidene ved det å bo. Namsmannen hevder:

Sett informasjon om dette på dagsorden på de arenaer en møter de vanskeligst stilte. Det er å forebygge, det er slik en får løst sakene og det er da vi føler at vi får gjort noe. Vi har jo bare maktmidlet, men det er ikke når vi kaster folk ut av sine boliger vi føler av vi får gjort noe. Det er når vi hjelper dem til å bo. (...)

Det handler om å øke kompetansen på området, få et helhetsperspektiv og slik forebygge at ungdom tar på seg gjeld de ikke klarer å betjene. Man må lage et informasjonsopplegg for de ulike aktørene. Sosialt arbeid er også å tenke på de praktiske gjøremålene knyttet til å bo.

Ideen er at informasjon og kunnskap om de formelt praktiske sidene ved å bo, vil hjelpe mange som sliter med vansker i bosituasjonen til å håndtere sitt boforhold, og for eksempel betale husleien i tide og fornye sine leiekontrakter.

Et annet alternativ, som kan supplere strategien med økt informasjon og oppfølging, er muligheten til å ta transport i trygde- og andre støtteutbetalinger. Ved å stille krav om at støtte til boligformål, herunder tildeling av kommunal bolig, kun gis ved motkrav om transport i trygd eller sosialhjelp ville en kunne sikre et mer stabilt boligforhold for personer som ved sin atferd viser at de ikke er i stand til å håndtere dette selv. Forvaltning av inntekt er generelt et virkemiddel mange informanter både på sosialkontor og namsmenn har stor tro på. Namsmennene påpeker at en hjemmel for dette burde vært lagt inn i lovverket. Argumentet er at når en viser at en ikke er i stand til å forvalte den støtte en får til boligformål, burde det vært en hjemmel som sikret at dette ansvaret ble tatt av offentlige instanser.

I forhold til personer som får bolig i kommunale bolig er en her inne på et paradoks som flere påpeker. Ved at boligkontor

henviser og fordeler boliger til personer som sosialkontoret vurderer har behov for bolig, samtidig som de kommunale boligbedriftene driver forretningsmessig drift av sine boliger, setter kommunene seg i mange tilfeller i en meget spesiell stilling, fordi det ikke eksisterer ordninger for forvaltning av trygd og stønad. Der sosialkontoret betaler og boligkontor henviser, kaster boligbedriftene i mange tilfeller ut igjen personer, nettopp fordi de ikke er i stand til å håndtere et selvstendig boforhold. Så må sosialkontoret igjen på banen for å skaffe bolig, og boligbedriftens boliger blir igjen ofte løsningen. En av namsmennene hadde regnet ut at kommunen brukte hele 470 000,- kroner i gebyrer på begjæringer om utkastelse og 141 000,- kroner i gebyrer på gjennomførte utkastelser. I følge denne namsmann hadde mange av disse sakene vært unngått om sosialkontor, boligkontor og den kommunale boligbedriften hadde snakket sammen om de mest utsatte tilfellene og det hadde vært tilbudt hjelp til både fornying av kontrakt og betaling av husleie. Dette beløpet, over 600 000,- kroner ville dekke en stilling som booppfølger, som etter namsmanns vurdering, kunne bidratt til at folk mestret selvstendige boforhold og opparbeidet seg et stabilt boforhold⁴³.

En namsmann foreslår her å styrke samarbeidet mellom namsmenn, kommunen, ved boligkontoret, boligbedriften og sosialkontoret. Ledelsen av politiet har møter med toppledelsen, administrativt og politisk, i kommunene. Dette kunne også være benyttet til å diskutere og forebygge utkastelser, slik en av namsmennene ser det. Alle kommuner skal ha et ”politiråd”, der øverste ledelse i politiet diskuterer med kommunenes politiske og administrative ledelse.

En annen mulighet er å gi namsmannen mulighet til å utsette en sak. I de tilfellene namsmannen ser at det er bevegelse i en sak,

⁴³ Vedkommende namsmann peker også på situasjonen for den enkeltes eiendeler etter en utkastelse. Ofte blir hele inventaret stående igjen etter en utkastelse i en kommunal boligbedrift. Dette inkluderer hvitevarer. Dernest kommer at det for mange av de mest vanskeligstilte beboerne er kommunen som har skaffet til veie inventaret. Kommunen har imidlertid ikke lagringsplass for møbler og hvitevarer etter en utkastelse, og dermed blir alt kastet. Ved opprettelse av et nytt boforhold, skal imidlertid nye møbler og hvitevarer fremskaffes, og dette blir da kjøpt inn på nytt. Dette øker utgiftene til utkastelser av personer i kommunale boliger, som senere bare blir gjeninnsett i en kommunal bolig.

hevder en av namsmennene at det burde vært en lovhjemmel for namsmannen til å utsette en sak, uten å gå veien om utleier som må trekke begjæringen for så senere eventuelt å reise en ny. I noen tilfeller er sosialkontorene på vei mot en god løsning for den utkastelsestruede, men det er behov for mer tid. Denne tiden kan ikke namsmannen gi sosialkontorene, slik lovhjemmelen er i dag.

En siste kommentar i dette avsnittet er relatert til saksbehandlingssystemet SIAN. Spørsmålet er i hvilken grad det er rimelig å anta at bedre statistikk over personene som kommer i en utkastelsessituasjon villa ha gitt en reduksjon i antallet utkastelsessaker. Til dette er å si at generelt vil bedre kunnskap om hvem som rammes og hvordan disse rammes kunne være viktig i det forebyggende strategiarbeidet. En ville hatt mer kunnskap om hvilke grupper som var de utsatte. På den andre siden er en av våre informanter blant namsmennene helt uten tro å at det er der utfordringene skal løses. Vedkommende har langt sterkere tro på virkemidler som her er drøftet, som transport og forvaltning av trygd, bedre informasjon og kommunikasjon, økt samarbeid mellom namsmann og sosialtjenesten og også ved å åpne for muligheten for at namsmannen av eget tiltak, skal ha mulighet til å utsette en sak. Slike tiltak vil i følge namsmannen være svært viktig i forhold til å redusere antallet utkastelser.

8 Kjennetegn ved tvangssalgssprosessene

8.1 Fra mislighold til beslutning om tvangssalg

Vi skal i det følgende avsnitt gå i gjennom trinnene i en tvangssalgssprosess i kronologiske rekkefølge. Som vi senere skal se er en forståelse av gangen i tvangssalgssprosess, og de ulike stadier i den, en viktig forutsetning for å vurdere datakvaliteten i de ulike datakildene på tvangssalg, se avsnitt 3.2.1

Det første som skjer i en slik prosess er at et krav mot skyldneren må ha forfalt. Kravet må være misligholdt før tvangsdekning kan kreves. Videre må det varsles at dersom kravet ikke blir oppfylt, så vil tvangssalg bli begjært⁴⁴.

Først når det har gått to uker etter at dette varselet er sendt, kan det begjæres tvangssalg. Begjæring om tvangsdekning sendes til tingretten på det stedet hvor eiendommen som kreves tvangssolgt er registrert.

Når begjæringen kommer inn til tingretten, foretas det en foreløpig prøving av begjæringen. Finner tingretten etter en foreløpig prøving at begjæringen kan tas til følge, settes det i gang en prosess med foreleggelse av begjæringen.

Når de som begjæringen er forelagt for har uttalt seg, eller fristen for å uttale seg har gått ut uten at de har latt høre fra seg, treffer tingretten avgjørelse om hvorvidt tvangssalget skal gjennomføres.

⁴⁴ Varslingskravet til kreditor er regulert i tvangsfullbyrdsloven § 4-18.

8.2 Faktisk gjennomføring av tvangssalg

8.2.1 Tvangssalg eller frivillig salg

Salget kan gjennomføres som medhjelpersalg eller ved auksjon som holdes av namsmyndighetene. Medhjelpersalget er imidlertid den vanligste formen, og det er som regel eiendomsmeglere og advokater som blir oppnevnt som medhjelpere. Tingretten avgjør hvem som skal oppnevnes som medhjelper og de fleste tilfeller benyttes det eiendomsmeglere som har et tilrettelagt markedsføringsapparat.

Medhjelperen kan ofte bidra til at partene finner en løsning som gjør at man kan unngå tvangssalg. En slik løsning kan for eksempel bestå av en refinansieringspakke kombinert med nedbetalinger på gjeld fra skyldneren eller ved at partene blir enige om et frivillig salg av eiendommen kombinert med hel eller delvis betaling til kreditorene.

8.2.2 Begjæring om utsettelse

Loven åpner for at gjennomføringen av tvangssalg i visse tilfeller kan utsettes. En utsettelse vil gi partene muligheter til å områ seg slik at en kanskje kan finne frem til en betalingsordning eller gjennomføre frivillig salg av eiendommen isteden. Utsettelser besluttes av tingretten ved kjennelse.

Skyldneren kan i visse tilfeller begjære tvangssalg utsatt på grunn av forbigående betalingsvansker. Dette gjelder hvis vanskelighetene skyldes sykdom, arbeidsløshet eller andre særlige forhold⁴⁵. Forutsetningen for utsettelse er at skyldneren betaler en femtedel av saksøkerens samlede krav og forplikter seg til å betale det resterende i månedelige avdrag etter rettens bestemmelse. I særlige tilfelle kan det besluttes utsettelse selv om skyldneren ikke betaler en femtedel av saksøkerens samlede krav. Dette kan besluttes i tilfeller hvor tvangsdekningen vil medføre at saksøkte taper retten til nødvendig bolig for seg og sin familie.

⁴⁵ Hjemmel for dette er tvangsfullbyrdelsesloven § 5-12 sammenholdt med § 6-1.

Begjæring om utsettelse etter denne bestemmelsen kan fremsettes på ethvert trinn av saken. Eventuell begjæring bør fremsettes straks skyldneren blir varslet om saksøkerens begjæring om tvangsdekning⁴⁶. Før det treffes bestemmelse om utsettelse etter disse reglene, skal saksøkeren ha anledning til å uttale seg. Om det skal gis utsettelse, beror på tingrettens skjønn. Et vesentlig moment ved skjønnet, er om det er realistisk at skyldneren kan betale de avdragene som fastsettes.

Hvis det er gitt utsettelse, og avdrag deretter ikke betales til fastsatt tid, bortfaller utsettelsen. Er det gitt utsettelse én gang, kan ny utsettelse bare gis hvis det foreligger særlige grunner.

De fleste utsettelser som gis i praksis skjer imidlertid etter begjæring fra kreditor. Ofte er situasjonen at den som tvangssalget er begjært overfor tar kontakt med kreditor når tvangssalget har kommet i gang. Man ber om utsettelse fordi penger kanskje kan skaffes ved at andre ting vedkommende eier blir solgt eller fordi familien vil hjelpe til med penger. En annen situasjon kan være at vedkommende ønsker å medvirke til et frivillig salg av eiendommen istedenfor tvangssalg slik at pengene som kommer inn kan brukes til å betale saksøkeren. På den måten kan man slippe annonsering av at eiendommen selges på tvangssalg, noe de fleste synes er lite hyggelig at blir kjent for omverdenen. Dessuten kan man unngå de særlige bestemmelsene som kan virke pristrykkende ved tvangssalg, for eksempel reglene om begrensede muligheter for kjøperen til å gjøre krav gjeldende ved mangler.

I slike tilfeller blir saksøkeren og saksøkte ofte enige om å fremsette begjæring om utsettelse for retten.

Eventuell utsettelse skal så vidt mulig gis på bestemt tid, 3 til 6 måneders perioder er ganske vanlig. Er det ingen løsning på saken når utsettelsesperioden utløper, fortsetter tvangssalget.

I prinsippet er det intet til hinder for at det kan gis en ny utsettelse når den første utsettelsen har utløpt. Retten har imidlertid ingen plikt til å gi ytterligere utsettelse. Både for retten og for eventuell oppnevnt medhjelper vil det være tungvindt å håndtere mange saker som utsettes flere ganger. På den annen side kan flere

⁴⁶ Etter tvangsfullbyrdsloven § 5-6 sammenholdt med § 6-1 kan imidlertid en innvending settes ut av betraktning så snart det er anledning til det

utsettelse kanskje bidra til å avverge gjennomføringen av en del tvangssalg. En liberal holdning til utsettelse kan derfor innebære en hjelp til enkelte gjeldsofre.

9 Omfang og utvikling av tvangssalg

9.1 Utviklingen i tvangssalg

I følge tall fra Statens Kartverk ble det gjennomført 471 tvangssalg for selveiere for hele landet i 2008. Nedenfor ser vi en tabell som viser utviklingen i tvangssalg de fire siste årene.

Tabell 9.1 *Oversikt over tinglyste tvangssalg for hele landet blant selveiere i 2005- 2008*

	Tvangssalg
2005	536
2006	578
2007	502
2008	471

Kilde: Data fra Statens Kartverk

Tabellen indikerer at det faktisk har vært en liten nedgang i gjennomførte tvangssalg i 2008, og at tvangssalg er på sitt laveste nivå på flere år. Med tanke på at Norge er inne i en resesjon, kan denne nedgangen oppfattes som overraskende. Det er derfor naturlig å stille seg spørsmålet om nedgangen er reell eller uttrykk for manglende datakvalitet.

Som vi tidligere har vært inne på er det svakheter ved datakvaliteten til Statens Kartverk, men dette går trolig på omfang og ikke tendens. Det er mulig at tallene er underrapportert, men det er neppe systematiske forskjeller fra år til år, slik at trenden sannsynligvis er riktig. Tvangssalg i borettslag er riktignok ikke

med, men som vi snart skal se så er det ingenting som tyder på at det er spesielle problemer med tvangssalg i borettslag.

Tall på tvangssalg fra landets største inkassoselskap, Lindorff Decision, tegner et tilsvarende bilde. Tabellen nedenfor illustrerer dette.

Tabell 9.2 *Begjærte og gjennomførte tvangssalg i 2007 og 2008, etter disposisjonsform.*

	Begjæringer			Gjennomførte tvangssalg		
	Borettslag	Selveier	I alt	Borettslag	Selveier	I alt
2007	298	1804	2102	49	269	318
2008	360	1519	1879	24	91	115

Kilde: Data fra Linforff Decision

For selveiere viser tabellen nedgang i begjærte⁴⁷ og gjennomførte tvangssalg i 2008, mens for andelseiere er det en økning i begjæringer, og en nedgang i tvangssalg. Økningen i begjæringer skyldes sannsynligvis renteøkningene i 2008, og det er overraskende at vi ikke observerer tilsvarende for selveiere. En forklaring kan være at selveiere lettere kan oppnå avdragsfrie perioder når de får betalingsproblemer. I borettslag derimot er avdragsbetalinger en del av husleia, og er ikke gjenstand for utsettelse.

9.2 Relativt få boliger blir tvangssolgt

Basert på Folke- og boligtellingsen i 2001, er det rundt 2 millioner bebodde boliger i Norge, hvorav 80 prosent er borettslag og selveide boliger. Basert på tallene fra Statens Kartverk og Lindorff anslår vi at det ble gjennomført 500 tvangssalg av selveiere og andelseiere i 2008. Det vil altså si at 500 av 1,6 millioner boliger ble tvangssolgt i 2008, som utgjør 0,03 prosent. Tvangssalg i Norge

⁴⁷ Etter tall fra Domsstoladministrasjonen er samlet tall for tvangssalgsbegjæring 3139 i 2007 og 4202 i 2008. En forklaring på forskjellen fra Lindorffs tall, henger trolig sammen med at Lindorff har en stor andel av markedet fra banksektoren, men liten andel av kommunesektoren. Økningen fra Domstolsadministrasjonens statistikk kommer derfor i sannsynligvis i hovedsak fra kommunesektoren. Tvangssalg begjært av kommunen skjer som oftest i form av legalpant, som er basert på mindre beløp og som sjelden går videre i rettsapparatet.

kan derfor karakteriseres som et marginalt fenomen. Til sammenligning hadde et land som Storbritannia, som har et boligmarkedssystem som er forholdsvis likt det norske, 45 000 gjennomførte tvangssalg i 2008. Storbritannia har en befolkning som er 12 ganger så stor som den norske, mens antall tvangssalg er 90 ganger så stort som i Norge. Forklaringen på det lave norske nivået er sannsynligvis sammensatt, men viktige forklaringsmomenter er godt utbygde velferdsordninger, kombinert med høy vekst og stor grad av økonomisk likhet, samtidig som Norge har et effektivt arbeidsmarked, med lav ledighet og kort gjennomsnittlig arbeidsledighetslengde.

9.3 Tvangssalg forekommer relativt oftere i borettslag

Som vi så i forrige tabell så hadde tvangssalg i borettslag samme trend som for selveiere. Det er likevel interessant å se om misligholdsproblemer (målt ved begjæringer) og tvangssalg er relativt sett mer utbredt i borettslag. Cirka hver femte boligeier i Norge er andelseier, så i utgangspunktet vil vi forvente en andel av tvangssalg i borettslag på cirka 20 prosent.

Tabell 9.3 *Fordeling av begjæringer og tvangssalg etter disposisjonsform. Perioden 2007-2008. Prosent.*

	Disposisjonsform		
	Borettslag	Selveier	Sum
Begjæringer	27	73	100
Tvangssalg	28	72	100

Kilde: Data fra Lindorff Decision

Tvangssalg forekommer hyppigere i borettslag enn hva andelen av andelseiere i eiermarkedet skulle tilsi. Hele 28 prosent av tvangssalgene skjer i borettslag. Det er faktisk 40 prosent høyere enn utgangspunktet på 20 prosent. Det er imidlertid ingen grunn til å dramatisere dette. Selv om andelen i borettslag er relativt høy, så er andelen av andelseiere som opplever tvangssalg i forhold til andelseiere generelt, fortsatt svært lav.

Det kan være flere forklaringer på den relativt høye andelen tvangssalg i borettslag. Andelseiere har generelt lavere inntekter enn selveiere. Dersom selveiere misligholder boliglånet vil de som oftest kunne få avdragsfrihet for en kortere periode. Andelseiere derimot kan ikke få avdragsfrihet på nedbetaling av fellesgjeld, dermed er andelseiere mer sårbare forbigående likviditetsproblemer, særlig hvis fellesgjelden er høy. I borettslag uten husleietapsforsikring vil man også risikere å bli skadelidende for andres betalingsmislighold.

9.4 Tvangssalg og ”frivillige” salg

Som vi tidligere har vært inne på kan tvangssalg tolkes på ulike måter. Så langt har vi brukt tvangssalg i en snever juridisk betydning. Men denne tolkningen kan gi et feilaktig bilde av omfanget av tvangssalgsfenomenet.

Husholdninger som opplever store inntektsreduksjoner, kan komme i en situasjon hvor de ikke lenger har økonomiske forutsetninger til å forbli boligeiere. Husholdninger som har god styring over egen økonomi vil da som oftest selge frivillig, mens personer med mangelfull økonomistyring lettere vil bli utsatt for tvangssalg. Om boligen selges frivillig eller ved tvang vil altså kunne avhenge av husholdningens kontroll over egen økonomi. De privatøkonomiske og sosiale omkostninger vil imidlertid i mange tilfeller være det samme. Det kan derfor være hensiktsmessig å se på tvangssalg i en videre betydning, og også inkludere ”frivillige” salg. Det er åpenbart vanskelig å få opplysninger om alle boliger som selges frivillig på grunn av økonomiske vanskeligheter. I prinsippet kan jo dette gjøres uten noen form for mislighold. Data fra Lindorff gjør det mulig å se hvor mange som selges frivillig etter en tvangssalgsbegjæring.

Tabell 9.4 *Salg av bolig som følge av tvangssalgsbegjæring etter type salg og år. Selveiere og borettslag. Prosent.*

	Borettslag			Selveier		
	Tvangssalg	Frivillig salg	I alt	Tvangssalg	Frivillig salg	I alt
2007	58	42	100	67	33	100
2008	49	51	100	52	48	100

Kilde: Data fra Lindorff Decision

Tabellen viser at frivillige salg, som andel av salg i etterkant av tvangssalgsbegjæring, utgjør en betydelig del av tvangssalg i vid forstand, både i borettslag og for selveiere. I 2007 var samlet omfang i underkant av 40 prosent, mens 2008 var det hele 50 prosent. Dette innebærer at omfanget av ”tvangssalg” i vid forstand faktisk er dobbelt så stort som det som fremgår av offisielle kilder. I avsnitt 10.3 vil vi se nærmere på hva som kjennetegner dem som selger frivillig og dem som selger ved tvang.

9.5 Startlån og tvangssalg

Lavinntektsgrupper i eiermarkedet er i utgangspunktet mer risikoutsatt enn andre fordi lavere inntekt, alt annet likt, gjør en mindre i stand til å håndtere uforutsette inntektsreduksjoner og/eller utgiftsøkninger. Mottakere av Startlån mangler de økonomiske forutsetningene for å få boliglån i det private markedet, men blir hjulpet inn i eiermarkedet ved hjelp av Startlån. I perioden 2003 – 2008 har 40 237 husholdninger mottatt Startlån. Tabellen nedenfor viser omfanget av tvangssalg og tvangssalgsbegjæring blant Startlånmottakere.

Tabell 9.5 *Antall begjæringer, tvangssalg og frivillige salg blant Startlånskunder i 2007 og 2008.*

	Begjæringer	Tvangssalg	Frivillig salg
2007	171	24	21
2008	120	5	5

Kilde: Lindorff Decision

Også blant Startlåsmottakere har det vært en nedgang fra 2007 til 2008 i tvangssalgsbegjæringer og tvangssalg og omfanget er svært beskjedent. I 2007-2008 mottok 0,7 prosent av samtlige Startlåsmottakere tvangssalgsbegjæring. Av disse har 10 prosent gjennomført tvangssalg, og omtrent like mange prosent har gjennomført frivillig salg. Det er lite som tyder på at Startlåsmottakere skiller seg ut i forhold til lånetakere for øvrig. Nå har riktignok Lindorff ikke alle misligholdssaker fra Startlåsmottakere, men grunnet Lindorffs dominerende markedsposisjon på lånemarkedet, vil de samlede tallene neppe avvike mye fra tabellen over.

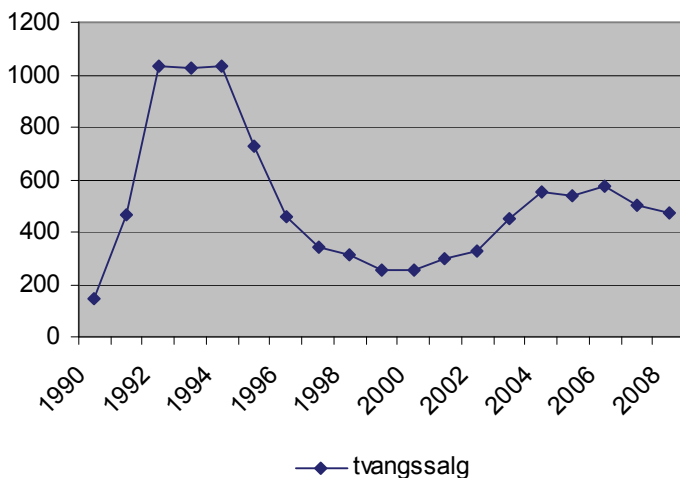
10 Årsaker til tvangssalg

10.1 Tvangssalg og konjunkturer

10.1.1 Betydningen av høye renter og arbeidsledighet

For å forstå årsakene til tvangssalg skal vi begynne med å se på tvangssalg i makroøkonomisk perspektiv. Vi vil først se på sammenhengen mellom tvangssalg, arbeidsledighet og rentenivå. Nedenfor vises utviklingen i antall tvangssalg fra 1990 og fram til i dag.

Figur 10.1 *Oversikt over tinglyste tvangssalg i perioden 1990-2008.*



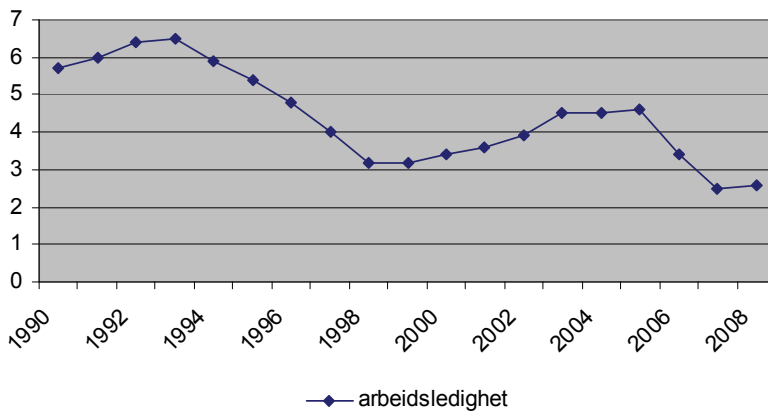
Kilde: Data fra Norsk Eiendomsinformasjon

Ikke overraskende var antall tvangssalg på topp under forrige store nedgangskonjunktur i begynnelsen på 1990-tallet. Dette var en

periode preget av rekordhøy arbeidsledighet samtidig som rentenivået var svært høyt. Etter hvert som både arbeidsledighet og rentenivå normaliserte seg, sank også antall tvangssalg gradvis utover hele 1990- tallet. Etter 2001 steg tvangssalget igjen, til det holdt seg på et relativt høyt nivå i perioden 2004-2006.

Forklaringen på denne økningen er sannsynligvis at økonomien gikk inn i en resesjon etter 11. september 2001. Nedenfor viser vi utviklingen i arbeidsledighet i samme periode.

Figur 10.2 *Utviklingen i arbeidsledighet (målt i prosent av arbeidstyrken) fra 1990-2008.*



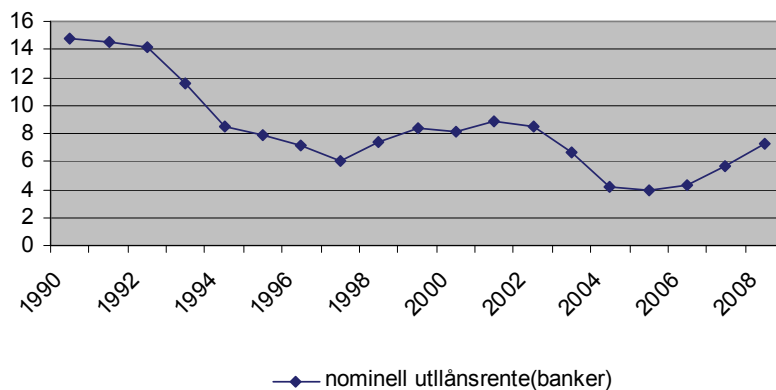
Kilde: Data fra Statistisk Sentralbyrå

Utviklingen i tvangssalg følger hovedsaklig samme sykliske mønster som arbeidsledigheten. Hovedforskjellen ligger i at endringer i tvangssalg ligger litt etter endringene i arbeidsledighet. Forklaring på dette er at tvangssalgprosessen er tidkrevende, og tar vanligvis i underkant et år å gjennomføre.

Arbeidsledighet innebærer et betydelig inntektsfall for mange, særlig for husholdninger med én arbeidsinntekt. I Norge er gjennomsnittlig lengde på arbeidsledigheten 3 måneder, slik at for de fleste er arbeidsledighet et forbigående problem. Men for de som har problemer med å komme tilbake i arbeid, så vil økt arbeidsledighet kunne skape store gjeldsbetjeningsvansker.

Nedenfor viser vi utviklingen i bankenes utlånsrente i samme periode.

Figur 10.3 *Oversikt over utviklingen i bankenes utlånsrente fra perioden 1990-2008*



Kilde: Data fra Statistisk Sentralbyrå

Fra 1990 og fram til 1999 følger bankenes utlånsrente samme utvikling som arbeidsledighet og tvangssalg. Etter 1999 følger den motsatt mønster. Når arbeidsledigheten (og tvangssalg) øker så reduseres utlånsrenten, og motsatt, når arbeidsledigheten synker så setter bankene renten opp. Forklaringen på dette fenomenet skyldes at i 1999 gikk Norges Bank over til et nytt pengepolitisk regime som kalles for inflasjonsstyring. Dette innebærer at Norges Bank setter renten slik at inflasjonsmålet på 2,5 prosent realiseres over tid. Dette systemet impliserer at rentenivået utvikler seg kontrasyklisk; lavere arbeidsledighet fører til høyere inflasjon, og for at inflasjonsmålet skal nås, settes renten opp. Dette systemet for rentesettingen er en viktig sikkerhetsmekanisme for boligeiere, og vil sannsynligvis bidra til å redusere betydningen av nedgangskonjunkturer for tvangssalg.

For å estimere den relative betydningen av rentenivå og arbeidsledighet for utviklingen i tvangssalg har vi brukt regresjonsanalyse. Resultatene fra analysene er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 10.1 *Resultater fra lineær regresjonsanalyse⁴⁸ på utviklingen i tvangssalg i perioden 1990-2008. Avhengig variabel: Årlig antall tvangssalg for hele landet.*

	Estimater	Standard feil	t-verdier	sig
Konstantledd	-225	157.3	-1.4	0.17
Rentenivå (t-1)	5	15.8	0.3	0.76
Arbeidsledighet (t-1)	159	43.8	3.6	0.003
N=18		R ² =0,57		

Kilde: Data fra Norsk Eiendomsinformasjon og Statistisk Sentralbyrå

Siden tvangssalgprosessen tar et år å gjennomføre har vi brukt rentenivå og arbeidsledighet fra forrige periode, t-1, til å forklare tvangssalg i periode t. Resultatet av regresjonsanalysen indikerer at det er arbeidsledighet som er den viktigste kausale drivkraft og ikke rentenivået. En økning i arbeidsledighet med et prosentpoeng øker i gjennomsnitt antall tvangssalg med 160, mens en økning i rentenivået med et prosentpoeng øker antall tvangssalg med 5, i følge modellen. Videre er parameterestimateret for arbeidsledighet signifikant og at estimatet for rentenivået ikke-signifikant, vi kan ikke forkaste nullhypotesen om renten ikke har effekt. I tillegg øker ikke rentenivået forklaringskraften til modellen sammenlignet med regresjon med bare arbeidsledighet som forklaringsvariabel (regresjonsutskriftene er lagt i eget vedlegg). En tolkning av rentens underordnede rolle til å forklare tvangssalg er at husholdningene lettere kan omstille seg til renteøkninger og at økningene i større grad er forutsigbare enn hva arbeidsledighet er. En supplerende tolkning av rentens underordnede betydning som forklaringsfaktor, kan være at norske banker i hovedsak foretar gode kredittvurderinger, slik at lånemottaker som oftest har tilstrekkelig dimensjonert økonomi til å tåle uforutsette renteendringer. Det er samtidig klart at det eksisterer noen terskelverdier for rentenivået. Settes rente over et visst nivå vil den åpenbart forårsake store økninger i tvangssalg. Men en slik terskel

⁴⁸ Modellen er estimert med OLS, og vi har således antatt at rentenivå og arbeidsledighet er stasjonære variabler.

ligger sannsynligvis et godt stykke over det renteintervall som hittil er blitt brukt til å stabilisere inflasjonen.

Modellen kan bidra til å forklare hvorfor finanskrisen ennå ikke har bidratt til økning i tvangssalg. Økningen i tvangssalg kommer, i følge modellen, først når finanskrisen har forplantet seg i realøkonomien, og arbeidsledigheten begynner å stige. Prognosene tilsier at arbeidsledigheten vil stige i 2009. Dermed kan det godt hende at økningen i tvangssalg først kommer i 2010.

Vi har nå sett at tvangssalg er et konjunkturtelt fenomen. Utviklingen i tvangssalg følger i hovedsak samme trend som arbeidsledighet, men med et års etterslep. En slik korrelasjon tilsier at arbeidsledighet spiller en viktig kausal rolle. Men vi bør samtidig være forsiktig med ikke å trekke for vidtgående slutninger her. Arbeidsledighet er ikke den eneste årsak til tvangssalg, i mange tilfeller utgjør den snarere enn triggermekanisme. En viktig bakenforliggende årsaksmekanisme kan være det som på engelsk heter ”boom in, bust out”. Forskning viser at førstegangskjøpere ikke kommer inn på boligmarkedet under lavkonjunkturer, hvor boligprisene tenderer til å være lavere. De kommer inn på boligmarkedet under høykonjunkturer når boligprisene er høye og stigende (Andersen 1998). Vi skal i neste avsnitt komme nærmere inn på mekanismene bak dette tilsynelatende kuriøse fenomen. En mulig konsekvens er at sårbare grupper, som unge førstegangskjøpere, kommer inn på boligmarkedet når markedet er på topp, eller nær topp, også blir de første som ryker ut når trenden snur.

Et annet viktig poeng er at arbeidsledighet alltid vil være en ufullstendig forklaring på tvangssalg. Arbeidsledighet kan medføre at de økonomiske forutsetningene ikke lenger er tilstede for å eie egen bolig. For å forklare tvangssalg, er vi således nødt til å supplere analysen med en mekanisme som forklarer hvorfor boligen tvangsselges og ikke selges frivillig. For å få en dypere innsikt i årsakene til tvangssalg vil vi i kapittel 10.3 supplere denne makroanalysen med en mikrobasert modell. I denne modellen bruker vi en prosessuell tilnærming hvor vi sammenligner karakteristika ved frivillige salg kontra tvangssalg i etterkant av en tvangssalgsbegjæring.

10.1.2 Kredittvekstens betydning for tvangssalg

Kredittveksten har de seneste årene vært stor, og større enn veksten BNP. Den lette tilgangen til kreditt har medført økt tilstrømning av førstegangskjøpere inn i eiermarkedet i perioder med høye boligpriser, noe som medfører at flere unge husholdninger tar opp store lån i forhold til inntekten. Høy belåning kan gjøre husholdningene sårbare for uforutsette økonomiske endringer. Arbeidsledighet som årsak til tvangssalg vil da forsterkes av en forutgående periode med høy kredittvekst.

Vi skal i dette avsnittet ved hjelp av en modellramme⁴⁹ forklare hvorfor førstegangskjøpere kommer inn i boligmarkedet under høykonjunkturer, hvor boligprisene er høye. Hovedforklaringen ligger i at bankene ikke bare ser på lånesøkerens økonomi når de foretar kredittvurderinger. De vurderer også boligmarkedet og sannsynligheten for videre boligprisvekst. Dersom bankene vurderer at sannsynlighet for videre boligprisvekst er høy, vil de i større grad kunne redusere kravene til lånesøkernes økonomiske evne uten selv å bli skadelidende. Dersom låntaker ikke klarer å betjene lånet kan boligen (tvang)selges, samtidig som lånet blir innfridd i sin helhet. I perioder med sterk boligprisvekst kan bankene således bli fristet til spekulasjon gjennom å yte kreditt til lavinntektsgrupper. Et nærliggende eksempel på denne mekanismen finner vi i den såkalte "subprime-krisen" i USA. Problemet oppstår når konjunkturerne skifter, og arbeidsledigheten stiger og boligprisene faller. Uansvarlig kredittpraksis kan derfor være en viktig bakenforliggende årsak til tvangssalg. Vi skal i det kommende, gjennom mikro og makroanalyser, forsøke å kvantifisere dette fenomenet. De vanligste målene for å vurdere husholdningens gjeldssituasjon kalles for LTV (loan to value) og LTI (loan to income). LTV måler boliglånet i forhold til boligens verdi, mens LTI måler boliglånet i forhold til inntekt. En risikofylt utlånspraksis for låntaker kjennetegnes grovt sett av at enten LTV er 1 eller større, og/eller LTI er større enn 3. Vi skal, grunnet datatilgangen, konsentrere oss om LTI- målet i det følgende.

Borgersen og Sommervoll (2006) har sett nærmere på sammenhengen mellom boligprissykluser, førstegangsetablering og yngre husholdningers gjeldsopptak. La oss først se på et boligmarked

⁴⁹ Denne modellen er hentet fra Borgersen og Sommervoll (2006).

med fallende priser. For at banker ikke skal sitte med usikrede lån, er de restriktive i sin utlånspolitikk i tilfeller der husholdningene ikke kan stille med pantesikkerhet, som vi her skal anta sammenfaller med egenkapital. I en slik situasjon vil kredittinstitusjonene i følge kilde sannsynligvis praktisere følgende utlånspolitikk.

$$B_t = 0 \quad \text{hvis} \quad K_t = 0$$

B_t er husholdningenes gjeldsopptak i perioden og K_t egenkapital. Det antas at husholdningene bedriver kontinuerlig refinansiering, og betaler ned alt av eksisterende lån ved inngangen av hver periode. De tar opp ett nytt lån til bedre betingelser i perioden slik at B både gjenspeiler låneopptaket i perioden og husholdningenes samlede gjeld. En førstegangsetablerer, som her antas og ikke kunne bruke kausionister, vil ikke bli tilbudt boliglån før kredittinstitusjonen har forventninger om boligprisvekst.

La oss nå anta at det er etablert en boligprisforventning blant kredittinstitusjonene. Hvis husholdningene låner til kjøp av bolig med sikkerhet i boligen, er kreditttrasjoneringsen endogen, og kan uttrykkes slik

$$B_t = E_t(q_{t+1})K_{t+1}(1+r)^{-1} \quad \text{gitt} \quad E_t\langle q_{t-1} \rangle \geq 0$$

r er rente og $E_t(q_{t+1})$ er forventet boligpris i neste periode, slik at $E_t(q_{t+1})K_{t+1}(1+r)^{-1}$ representerer nåverdien av pantesikkerheten. Denne verdien er tilgjengelig for kredittinstitusjonen i tilfelle mislighold av lånet. Hvis nåverdien av pantesikkerheten utgjør den maksimale grense for låneopptak, så vil kredittinstitusjonens forventete tap ved et eventuelt mislighold være 0. Når kredittinstitusjonene praktiserer utlånsregelen uttrykt ved ligningen over vil deres boligprisforventninger være avgjørende for utlånsmengden. Med en slik kreditttrasjonerings bygges det en struktur i boligmarkedet som gir muligheter for selvforsterkende prisseffekter. Et initialt prisfall vil aktivere kredittinstitusjonenes sikringsstrategier for at de ikke skal sitte igjen med usikrede lån. Økt kreditttrasjonerings vil redusere husholdningenes etterspørsel og vil forsterke prisfallet. Tilsvarende vil en renteøkning redusere nåverdien av pantesikkerheten og gi redusert utlånsmengde.

Kredittinstitusjoner ser ikke bare på forholdet mellom lånebeløp og forventet nåverdi av pantesikkerheten, men også

husholdningenes gjeldsbetjeningsevne, altså forholdet mellom låneopptak og inntekt. Den siste restriksjonen kan uttrykkes slik

$$B_t = \beta(w_t N_t - p_t C_t)$$

hvor $(w_t N_t)$ er husholdningens inntekt og $(p_t C_t)$ er konsum utgiftene. Parameteren β gir uttrykk for den aksepterte gjeldsbelastning. Vi kan kombinere disse restriksjonene til følgende utlånsregel

$$B_t = E_t(q_{t+1})K_{t+1}(1+r)^{-1} \quad \text{gitt} \quad B_t \leq \beta(w_t N_t - p_t C_t)$$

Husholdningenes låneopptak er beskranket av forventet nåverdi på deres pantesikkerhet, gitt at samlet gjeld ikke overstiger et visst omfang.

Det er i hovedsak husholdninger uten boligformue som vil være gjenstand for disse kredittbeskrankninger. Husholdninger uten boligformue vil i hovedsak være førstegangsetablerere.

En vanlig boligkarriere består av et kortere opphold i leiemarkedet som ung voksen med et påfølgende boligkjøp. I løpet av den yrkesaktive perioden byttes leilighet til rekkehus og rekkehus til enebolig, osv. Altså er de fleste aktørene i boligmarkedet både kjøpere og selgere. For å kunne kjøpe er de avhengig av å kunne selge. Førstegangsetablering er nødvendig for at etablerte husholdninger skal kunne klare å klatre videre i deres boligkarrierer. Dermed ser man at det er nært samspill mellom kreditttrasjering, førstegangsetablering og boligpriser.

Modellrammen gir innsikt i mekanismene bak det paradoksale fenomenet at førstegangsetablering i hovedsak forekommer når det er høykonjunktur i boligmarkedet og prisene er høye.

For å fange opp dette fenomenet empirisk skal vi utvide regresjonsmodellen med en kredittindikator. Vi skal se hvordan belåningsgrad, husholdningens samlede gjeld i forhold til disponibel inntekt, påvirker tvangssalg. Tankegangen er at belåningsgrad medfører at husholdningene blir mer sårbare i forhold til endringer i rentenivå og arbeidsledighet. Resultatene av regresjonsanalysen er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 10.2 Resultater fra lineær regresjonsanalyse på utviklingen i tvangssalg i perioden 1990-2008. Avhengig variabel: Årlig antall tvangssalg for hele landet.

	Estimat	Standard Error	t Value	Pr > t
Konstantledd	-951	304	-3.1	0.0070
Utlånsrente (t-1)	11	13	0.8	0.4000
Arbeidsledighet (t-1)	172	37	4.6	0.0004
Belåningsgrad (t-1)	4	1.6	2.6	0.0190
			N=18	R ² =0,7

Regresjonsresultatene understøtter hypotesen om at høy belåningsgrad er en årsak til tvangssalg. Parameterestimater for belåningsgrad er statistisk signifikant forskjellig fra null, fortegnet til estimatet er positivt. En økning i gjeld i forhold til inntekt vil altså, for gitt arbeidsledighet og rente, øke antall tvangssalg med 4. En annen måte å se det samme på er: hvor mye tvangssalg øker som følge av arbeidsledighet, avhenger av nivået på belåningsgraden. Modellens forklaringskraft, målt ved R², øker med 10 prosentpoeng ved inklusjonen av kredittindikatoren. Arbeidsledighet synes å være en viktig utløsende faktor, mens dataene gir støtte for at belåningsgrad er en viktig bakenforliggende variabel.

Er rammene for kredittgivning i dag tilstrekkelig med sikte på å øke stabiliteten i økonomien. Man bør kanskje vurdere virkemidler som motvirker den sykliske forsterkning som finansinstitusjonenes varierende utlånspraksis innebærer. Som vi kommer tilbake til i 12.2 4, er bankens frarådningssplikt antageligvis ikke tilstrekkelig.

10.2 Hvem rammes av tvangssalg?

10.2.1 Mange har hatt inntektsreduksjon

Vi har sett hvordan tvangssalg varierer synkront med konjunktursvingene. For å få dypere innsikt i årsakene til tvangssalg på individnivå, skal vi som en første tilnærming, se på

hvilke grupper som rammes. Hva kjennetegner dem som rammes av tvangssalg i forhold til husholdningsinntekt, endringer i inntekt, husholdningstype, geografi og alder. Er tvangssalg konsentrert i desentraliserte boligmarkeder med lav omsettelighet? Er ofre for tvangssalg unge førstegangskjøpere med høy belåningsgrad? Hvilke husholdningstyper er mest utsatt? Forekommer tvangssalg i hovedsak blant lavinntektsgruppene i eiermarkedet?

Vi skal se hvordan tvangssalg fordeler seg langs de nevnte dimensjoner. Disse fordelingene vil gi indikasjoner til hva som er de viktigste kausale faktorene bak tvangssalg. Vi skal senere i 10.3 presentere en mikrobasert forklaringsmodell for tvangssalg.

Det er nærliggende å tro at tvangssalg er et resultat av et vedvarende misforhold mellom boutgifter og inntekt. I prinsippet kan slike misforhold oppstå også på høyere inntektsnivåer, men vi vil forvente at majoriteten av tvangssalg vil forekomme i lavinntektssjiktet, hvor man i mindre grad besitter økonomiske buffere.

For å kunne sammenligne inntektene til forskjellige typer husholdninger er det vanlig at man justerer husholdningsinntekten ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. Man beregner da inntekt etter skatt per forbruksenhet. Disse forbruksvektene skal både ta hensyn til at store husholdninger trenger høyere inntekt enn mindre husholdninger for å ha tilsvarende levestandard, men også at store husholdninger vil ha stordriftsfordeler når det gjelder flere goder (f.eks. TV, vaskemaskin, avis, bredbåndstilknytning, elektrisitetsutgifter etc.). Ifølge EUs skala skal første voksne husholdningsmedlem ha vekt lik 1, mens de neste voksne får vekt lik 0,5 og barn vekt lik 0,3 hver. Etter denne ekvivalensskalaen trenger derfor en tobarnsfamilie bare en samlet inntekt tilsvarende 2,1 ganger inntekten til en enslig, for å ha samme levestandard.

Nedenfor viser vi en tabell med fordelingen av ekvivalensinntekt blant de husholdninger som opplevde tvangssalg i 2007.

Tabell 10.3 *Prosentvis fordeling av ekvivalensinntekt (EU skala) etter skatt blant husholdninger som opplevde tvangssalg i 2007 i forhold til generell inntektsfordeling*

Ekvivalensinntekt i 2007	Prosent (tvangs- salg)	N	Prosent (hele befolkningen)
192 000 eller lavere	35	138	20
192 001-242 000	21	82	20
242 201-288 800	16	65	20
288 801-355 000	16	62	20
Høyere enn 355 500	12	49	20
Sum	100	396	100

Kilde: Data fra SSB

Inntektskategoriene refererer til fordelingen av ekvivalensinntekt til landets samtlige husholdninger. Hver inntektskategori representerer en kvintil fra samlet inntektsfordeling. Det vil si at 20 prosent av Norges befolkning har en ekvivalensinntekt etter skatt på 192 000 eller lavere, 40 prosent på 242 000 eller lavere, osv. På denne måten kan vi sammenligne inntektsfordelingen til de som har opplevd tvangssalg med befolkningen for øvrig. Tabellen viser at lavinntektsgrupper, ikke overraskende, utgjør den største gruppen. 35 prosent av tvangssalgene i 2007 rammet husholdninger med ekvivalensinntekt på 192 000 eller lavere. Det er som nevnt 20 prosent av landets husholdninger som har inntekter på dette nivået. Den offisielle definisjon av lavinntektsgrupper er 60 prosent av medianen av ekvivalensinntekten. I 2007 var medianinntekten på 265 000, og grensen for lavinntekt var derfor på 159 000. 22 prosent av husholdningene som opplevde tvangssalg hadde en inntekt på 159 000 eller lavere.

Det overraskende ved tabellen er imidlertid at 65 prosent av tvangssalgene ikke forekommer blant lavinntekts-hushold, og at tvangssalg fordeler seg ganske jevnt i de øvrige inntektskategoriene. Hele 12 prosent av tvangssalgene i 2007 forekommer i øverste inntektsgruppe.

En antatt viktig årsak til tvangssalg er reduksjon i inntekt. Tabellen nedenfor viser hvordan forekomsten av tvangssalg i 2008 varierer med graden inntektsreduksjon fra 2006 til 2007.

Tabell 10.4 *Fordeling av tvangssalg etter graden av inntektsreduksjon fra 2006 til 2007. I prosent.*

Inntektsnedgang i 2007	Prosent	N
Inntektsfall på 30 prosent eller mer	23	96
Inntektsfall på 20-30 prosent	5	22
Inntektsfall på 10-20 prosent	8	32
Inntektsfall på 0-10 prosent	14	57
Ingen nedgang i inntekt	51	215
Sum	100	420

Kilde: Data fra SSB

I 51 prosent av tilfellene har det ikke vært inntektsreduksjon i 2007 i det hele tatt, mens 5 prosent har hatt inntektsfall på mellom 20 og 30 prosent, og 23 prosent har hatt et kraftig fall på 30 prosent eller mer. Noen av tvangssalgene i 2008 skyldes inntektsreduksjoner i 2008, men majoriteten vil stamme fra 2007. Det er derfor overraskende at kun en tredjedel av tvangssalg kan forklares med inntektsfall i 2007. En forklaring på dette kan være, som vi skal se i neste avsnitt, at tvangssalg også kan være forårsaket av konkurser, hvor bedriftseieren har brukt egen bolig som pant for bedriftslån.

Av dem som har hatt inntektsfall på 20 prosent eller mer, har 34 prosent hatt nedgang i antall voksne medlemmer i husholdet. Dette skyldes sannsynligvis enten samlivsbrudd eller dødsfall.

Det er også viktig å bemerke at nesten 60 prosent av lavinntektsgruppen i 2007 hadde opplevd et inntektsfall på 20 prosent eller høyere fra 2006 til 2007. Det indikerer at majoriteten av lavinntektsgruppen som har opplevd tvangssalg ikke har kommet inn i Eiermarkedet med lav inntekt, men har havnet i et lavinntektssjikt på grunn arbeidsledighet, konkurs, sykdom eller samlivsbrudd.

10.2.2 Høy gjeld i forhold til inntekt

En viktig faktor for i hvilken grad en husholdning klarer å håndtere uforutsette endringer i utgifter eller inntekt, er hvor stor gjeld husholdningen har i forhold til inntekt.

Siden tvangssalgprosesser tar 8-12 måneder å gjennomføre, så vil de fleste som har opplevd tvangssalg i 2008 hatt

betalingsproblemer i 2007. Nær halvparten av disse hadde nedgang i husholdningsinntekt fra 2006 til 2007, som gjør at gjelden i forhold til inntekt også stiger. For å få et best mulig bilde av opprinnelig gjeldopptak i forhold til inntekt ser vi derfor på gjeldsgraden i 2006. I tabellen nedenfor ser vi hvordan tvangssalg i 2008 fordeler seg i forhold til husholdningens gjeldsgrad 2006.

Tabell 10.5 *Fordeling av tvangssalg i 2008 i forhold til gjeldsgrad i 2006. I prosent.*

Gjeldsgrad= Samlet gjeld / Husholdningsinntekt	Prosent	N
3 eller lavere	55	242
3.01-5	21	95
5.01-7	10	44
Høyere enn 7	14	61
sum	100	442

Kilde: Data fra SSB

55 prosent av tvangssalgene i 2008 skyldtes trolig ikke høy belåningsgrad, mens 21 prosent av tilfellene hadde husholdningene en noe høyere gjeld enn tilrådelig, og 24 prosent lå langt over hva som er tilrådelig. Altså nesten halvparten av husholdningene som opplevde tvangssalg i 2008 hadde for stor gjeld i forhold til inntekt. Det er imidlertid vanskelig å trekke slutninger om hva høy gjeldsgrad skyldes. Det kan skyldes utilstrekkelig kredittvurdering, men det kan også skyldes gjeldopptak eller nedgang i inntekt i etterkant av boligkjøpet. Siden vi ser på gjeldsgraden før inntektsnedgangen i 2007, er det imidlertid mer trolig at det skyldes uforsvarlig kredittgivning. Mikrodataene gir derfor også støtte til å hevde at uforsvarlig utlån er en viktig årsak til tvangssalg.

10.2.3 Endringer i næringsinntekt har betydning

Vi har tidligere sett, gjennom analyser av ekvivalensinntekt, at tvangssalg fordeler seg overraskende jevnt over inntektsskalaen. En forklaring på dette kan være at tvangssalg ikke bare rammer vanlig lønsmottakere, som tabellen nedenfor viser.

Tabell 10.6 *Oversikt andelen av Begjæringer og tvangssalg i 2007 og 2008 som har næringsinteresser.*

	Næringsinteresser		
	Ja	Nei	
Begjæring	52	48	100
Gjennomførte tvangssalg	52	48	100

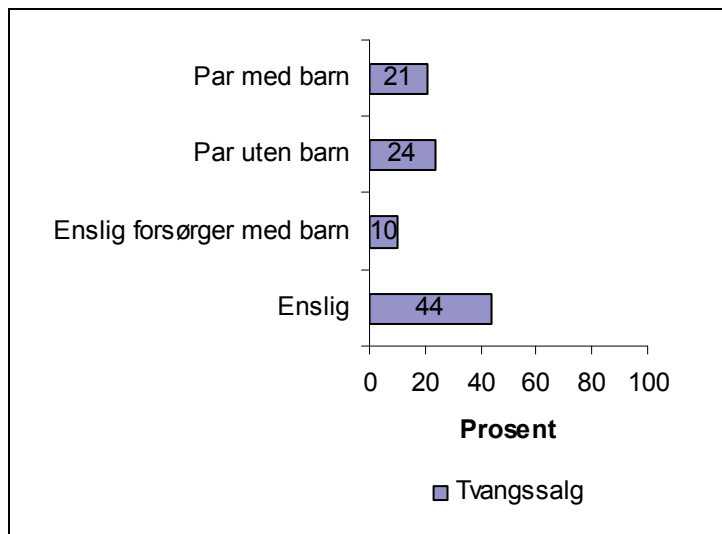
Kilde: Data fra Lindorff Decision

I følge data fra Lindorff Decision har over halvparten av tvangssalgsofrene næringsinteresser. Linforff definerer riktignok ”næringsinteresser” vidt. Det inkluderer både innehavere, eller tidligere innehavere av ANS og AS, samt personer som har (hatt) styreverv. En viktig tilleggsforklaring på tvangssalg kan derfor være konkurser, hvor selvstendig næringsdrivende har tatt opp lån i bedriften med pant i egen bolig. Siden antall konkurser varierer med konjunktorene, kan denne tilleggsmekanismen bidra til å forklare den konjunkturrelle variasjonen i tvangssalg.

10.2.4 Hushold med én inntekt er utsatt

Husholdningens sammensetning har betydning for dens økonomiske robusthet, og dermed hvor utsatt den er for tvangssalg. Større husholdninger har stordriftsfordeler, og husholdninger med flere arbeidsinntekter er mindre utsatte for arbeidsledighet. Nedenfor viser vi en tabell som viser fordelingen av tvangssalg etter husholdningstype.

Figur 10.4 *Fordeling av gjennomførte tvangssalg etter husholdstype, i perioden i 2005-2008. I prosent*



Kilde: Data fra SSB

44 prosent av tvangssalgene forekommer i 1-personshusholdninger. Til sammenligning bor 36 prosent av landets boligeiere alene. At tvangssalg forekommer relativt hyppigere i denne husholdningstypen er ikke overraskende. 1-personshusholdninger er, som nevnt, mer sårbare for inntektsfall gjennom arbeidsledighet og sykdom. Flere i denne kategorien kan også ha fått økonomiske problemer etter samlivsbrudd, eller dødsfall til ektefelle/samboer. Den siste varianten i denne husholdningstypen er unge førstegangsetablerere som kommer inn i Eiermarkedet med relativt stor belåningsgrad. Lav ansiennitet og høy belåningsgrad bidrar ytterligere til sårbarhet for konjunkturrendringer i denne gruppen.

10 prosent av tvangssalgene forekommer blant enslige forsørgere. Dette er en dobbelt så stor andel som andelen enslige forsørgere utgjør av landets boligeiere. Igjen er en overrepresentasjon av denne gruppen i tvangssalgstatistikken ikke overraskende. Forklaringen til utsattheten til denne gruppen er stort sett det samme som for enslige. Par uten barn, eller med barn under 18 år klarer seg relativt sett bedre. Disse husholdningskategoriene utgjør henholdsvis 28 og 31 prosent. I tvangssalgstatistikken utgjør de

henholdsvis 24 og 21 prosent. Særlig rammes relativt få barnefamilier av tvangssalg.

Vi har sett at det er enslig og enslige forsørgere, dvs. hushold med én arbeidsinntekt, som er mest utsatt. Samlivsbrudd eller dødsfall kan medføre store inntektsendringer. Over halvparten av tilfellene hvor husholdningene har opplevd store inntektsreduksjoner har det også vært reduksjon i antall voksne i husholdningen. Anslagsvis 20 prosent av tvangssalgene skjer som følge av samlivsbrudd eller dødsfall.

10.2.5 Unge er overrepresentert

Alder kan gi viktig informasjon om betydningen av botid og belåningsgrad som årsak til tvangssalg. Nedenfor viser vi aldersfordelingen til tvangssalgstilfellene og sammenligner den med aldersfordelingen til boligeiere generelt i Norge.

Tabell 10.7 *Sammenligning av aldersfordeling til husholdninger utsatt for tvangssalg med boligeiere i Norge. Prosent.*

Alder	Tvangssalg	Boligeiere
Under 25 år	3	2
25-34 år	24	14
35-44 år	30	20
45-69 år	41	44
Over 70 år	3	21
80 år eller over	1	8
sum	100	100

Kilde: Data fra SSB og Lindorff Decision

Aldersgruppen 25-34 er overrepresentert blant tvangssalgstilfellene. Det er altså relativt mange unge boligkjøpere, og førstegangskjøpere, blant tvangssalgsofrene. Vi må imidlertid huske at unge boligkjøpere som opplever tvangssalg likevel utgjør en veldig liten del av det totale antall av unge boligkjøpere. At andelen unge blant tvangssalgsofrene er relativt stor har flere forklaringer. Botiden er som oftest kort, hvilket innebærer mindre akkumulert boligformue og dermed mindre

refinansieringsmuligheter. Kort botid medfører også mindre muligheter til å løse betalingsproblemer gjennom utsettelse av avdragsbetalingene⁵⁰. I følge skillsmissestatistikk forekommer også skillsmisser hyppigst i denne aldersgruppen. Et tredje forklaringsmoment, er som tidligere nevnt, det paradoksale fenomenet at unge boligkjøpere tenderer til å komme inn i eiermarkedet i perioder med høy boligprisvekst, noe som kan medføre relativt store belåningsgrader.

10.2.6 Geografi og boligprisnivå synes ikke å ha betydning

Boligpriser, og dermed omsettelighet, varierer med beliggenheten i landet. I pressområder er det høye boligpriser og lett omsettelighet, mens utenfor pressområdene er det motsatt. Hva er så sammenhengen mellom sentralitet og tvangssalg? Siden boligpriser varierer mer i forhold til sentralitet enn lønn, kan en tenke seg to mekanismer som går i hver sin retning. Lave boligpriser innebærer lavere belåningsgrad, som igjen medfører mindre sårbarhet i forhold til inntektsreduksjoner eller utgiftøkninger. På den annen side når det først oppstår gjeldsbetjeningsvansker i en lavpriskommune, er det mye vanskeligere å selge seg ut av problemene. Nedenfor følger tabell som viser fordelingen av tvangssalg etter sentralitet. Vi sammenligner denne fordelingen med hvordan boligeiere generelt er geografisk fordelt.

⁵⁰ Ved annuitetslån så vil avdragskomponenten være veldig lav i de første årene.

Tabell 10.8 *Fordelingen av tvangssalgstilfeller etter sentralitet, sammenlignet med boligeiere generelt. Prosent*

	Tvangssalgstilfeller	Boligeiere
sentralitet		
OSLO	11	7
STORBY	12	13
OMLAND	22	27
BYER	42	39
PERIFERI	13	15
sum	100	100

Kilde: Lindorff Decision

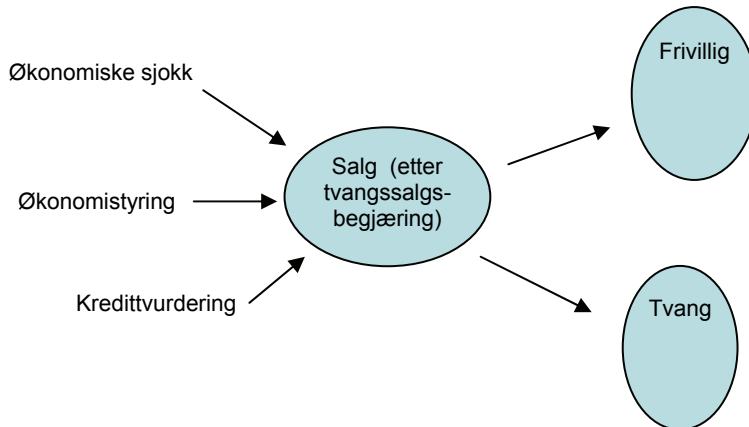
Tvangssalgstilfellene fordeler seg geografisk på samme måte som boligeiere flest. Geografi som forklaringsfaktor synes derfor ikke å ha betydning. I perifere boligmarkeder er forekomsten av tvangssalg noe mindre enn andel av boligeiere i periferien skulle tilsi. Dette kan tolkes som at lavere belåningsgrad mer enn utlikner effekten av lav omsettelighet. Når betalingsvansker først har oppstått i et marked med lav omsettelighet er det allikevel rimelig å tro at dette, alt annet likt, øker sannsynligheten for tvangssalg. Vi skal i neste kapittel, ved hjelp av regresjonsanalyse, teste om og hvilken grad dataene gir dekning for en slik påstand.

10.3 Årsaker til tvangssalg – en enkel modellskisse

Det er to mulige utfall av en tvangssalgsporsess: enten må du selge boligen din eller så må du det ikke. Og må du selge boligen din kan det skje på to måter: frivillig eller ved tvangssalg. En måte å få en bedre forståelse av årsakene til tvangssalg er å skille mellom primære og sekundære årsaker. Primære årsaker går da på om du må selge eller ikke, mens sekundære årsaker går på hvordan salget skjer. Ut i fra denne tankegangen er det eksempelvis misvisende, som vi har vært inne på, å si at arbeidsledighet er en årsak til tvangssalg. At man er arbeidsledig øker sannsynligheten for salg etter en tvangssalgsporsess. Men for at arbeidsledighet også skal medføre økt tvangssalg trenger vi en tilleggs mekanisme som

forklarer hvorfor boligen tvangsselges og ikke selges ”frivillig”. Nedenfor følger en figur som illustrerer dette tankeskjemaet.

Figur 10.5 *Modellskisse av årsakene til tvangssalg*



Hovedårsaken til at boligeiere kan bli tvunget til å selge boligen sin er økonomiske sjokk, store endringer i deres økonomiske situasjon, enten på utgiftsiden eller inntektssiden. Er disse sjokkene tilstrekkelig store eller langvarige kan det medføre at de økonomiske forutsetningene for eierskap ikke lenger er tilstede, slik at salg er uunngåelig.

En husholdning evne til å absorbere et økonomisk sjokk vil blant annet avhenge om det er gitt en tilfredsstillende kredittvurdering. Dersom belåningsgraden er for stor, målt i forhold til boligens verdi eller disponibel inntekt, vil låntager ha mindre å gå på, og være mer sårbar for endringer. Som et utgangspunkt, så bør ikke samlet gjeld være mer enn 3 ganger inntekten, samtidig som det bør være et krav om egenkapital. I praksis vil bankenes utlånskrav variere med konjunktorene, og avhenge av forventet framtidig boligprisvekst. Som vi tidligere har sett så vil bankene i perioder med boligprisvekst ha økonomiske incentiver til å redusere utlånskravene, og som konsekvens øke belåningsgraden.

Evne til å absorbere sjokk vil selvfølgelig også avhenge av andre ting enn kvaliteten på kredittvurdering, som for eksempel akkumulert boligformue gjennom botid, utdanningsnivå, alder, husholdningstype etc. Dessuten eksisterer det et omfattende sikkerhetsnett, bestående av en rekke sosiale og private forsikringsordninger som har som funksjon å kompensere for

utventet inntektsbortfall og utgiftsøkninger. Disse faktorene skal vi imidlertid komme tilbake til i kapittel 13. Mislighold av boliglån handler imidlertid ikke bare om manglende økonomisk evne, men også evne til økonomisk styring. Dette kan være årsak i seg selv eller forsterke konsekvensen av endringer i husholdets økonomi.

Når boligen må selges kan en spørre hva som er årsaken til at salget skjer frivillig eller gjennom et tvunget salg.

Hvis manglende evne/vilje til økonomistyring eller vilje til å rydde opp i egen økonomi er årsaken til begjæringen, så øker dette også sannsynligheten for at det blir et tvangssalg. Manglende økonomistyringsevne er således en sekundær faktor, men det finnes også andre.

I enkelte lokale markeder vil det kunne være omsettelighetsproblemer, slik at det kan være vanskelig å gjennomføre frivillige salg, i hvert fall uten tap. Det kan således være regionale dimensjoner i forklaringen av tvangssalg i forhold til frivillig salg.

Vi skal i første trinn i estimering av modellen bruke boligsalg, både frivillig og salg, som avhengig variabel i en logistisk regresjonsanalyse. Vi ser nærmere på den relative betydning av forklaringsvariablene belåningsgrad, økonomiske sjokk og økonomistyring. Den avhengige variabelen antar to verdier. Når $\text{salg}=1$ er tvangssalgsbegjæring løst ved salg, og når $\text{salg}=0$ så er begjæringen løst uten salg.

I trinn to gjennomfører vi en ny logistisk regresjonsanalyse, denne gangen med tvangssalg som avhengig variabel. Dersom boligen tvangsselges antar variabelen verdien 1 og hvis boligen selges frivillig antar variabelen verdien 0.

Siden tvangssalgprosessen har ulik varighet, men vanligvis mellom 7-12 måneder, ser vi på graden av inntektssjokk både i 2006 og 2007. Vi bruker en indikator for belåningsgrad, boliggjeld i forhold til inntekt fra 2005, for å ta høyde for inntektssjokkene i 2006 eller 2007. Vi bruker også en indikator for manglende økonomistyring ved å se på betalingsanmerkninger. Indikatoren antar verdien 1 dersom personen har tilbakevendende problemer⁵¹ med å betale

⁵¹ Vi har her definert tilbakevendende betalingsproblemer for en som har 2 eller flere betalingsanmerkninger.

for seg, og 0 ellers. Til slutt bruker vi en binær variabel for om husholdningen er yngre eller eldre enn 34. Denne variabelen har relevans fordi yngre husholdning har lavere botid, og mindre boligkapital. Det er også en aldersgruppe med høy andel 1-personhusholdninger som ofte er mer risikoutsatt. Vi antar at inntektsreduksjon, belåningsgrad, manglende evne til økonomistyring og lav alder på husholdningen alle vil øke sannsynligheten for boligsalg. Nedenfor presenterer vi tabellen som viser regresjonsresultatene fra første trinn.

Tabell 10.9 *Resultater fra logistisk regresjonsanalyse på av boligsalg i en tvangssalgsprosess i 2007. Avhengig variabel: Boligsalg. Boligsalg=1 er boligsalg gjennomført i tvangssalgsprosessen, frivillig eller ved tvang, Boligsalg=0 så er salg er ikke gjennomført, skyldner har gjort opp for seg.*

	Estimate	Standard feil	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Konstantledd	-1.8	0.09	385	<.0001
Økonomisk styring	0.2	0.08	8.3	0.0039
Gjeldsgrad i 2005	0.03	0.01	18.2	<.0001
Inntektsjokk i 2007	-2.96E-6	1.192E-6	6.1	0.0129
Inntektsjokk i 2007	-2.79E-6	1.196E-6	5.4	0.0195
Ung husholdning (34 år eller yngre)	0.1832	0.0839	4.7	0.0289

Kilde: Data fra Lindorff.

Tabellen viser at fortegnet på alle variablene er som forventet, og at alle parameterestimerer er signifikante. Estimater for inntektsjokkene er negativt, fordi inntekten er målt som en differanse mellom inneværende år og forrig år. Ved inntektsnedgang vil derfor inntektssjokket være negativt. Jo større det negative inntektsjokk er, desto mer sannsynlig er det at husholdningen må selge boligen sin etter en begjæring, alt annet likt. At estimatet for variabelen ung husholdning er positivt, innebærer tilsvarende at unge husholdninger har større sannsynlighet for å løse betalingsproblemene gjennom boligsalg, når vi kontrollerer for inntektssjokk og belåningsgrad. Dette

henger sammen med, som vi tidligere har vært inne på, at unge husholdninger har kortere botid og har større sannsynlighet for samlivsbrudd. Parameteren for indikatoren for økonomistyringen er også positiv; kontrollert for demografi, inntekt og belåning. Dette innebærer at husholdninger med manglende økonomistyring har større sannsynlighet for å selge boligen sin etter begjæring.

Denne mikrobaserte analysen er konsistent med makroanalysen over. Hovedforskjellen er at vi har utvidet analysen med variabler for økonomistyring og demografi. Vi kan nå ta skrittet videre for å forsøke å forklare, ikke bare hvorfor noen må selge boligen sin, men også hvorfor tvangssalg blir utfallet heller enn et frivillig salg.

For å forklare hvorfor utfallet av prosessen er tvangssalg i stedet for frivillig salg, tester vi ut flere hypoteser ved hjelp av logistisk regresjonsanalyse på data fra Lindorff Decision. De to viktigste er at sannsynligheten for tvangssalg i forhold til frivillig salg øker når boligen skal selges i et desentralisert bolig marked, og/eller at husholdningen tidligere har vist manglende betalingsvilje eller manglende evne til økonomistyring. I tillegg kan det være at alder på husholdningen kan ha betydning eller om husholdningen har (hatt) næringsinteresser. En hypotese er at yngre husholdninger er mindre stedbundne og mer mobile i arbeidsmarkedet, og dermed lettere vil selge når betalingsvansker oppstår. Der husholdningen har hatt næringsinteresser er hypotesen at denne gruppen har større økonomisk innsikt i egen situasjon, og vil innse nødvendighet av salg, og dermed selge frivillig. Resultatene av regresjonen er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 10.10 Resultater fra logistisk regresjonsanalyse på av tvangssalg i forhold til frivillig salg. Avhengig variabel: tvangssalg. Tvangssalg=1 er tvangssalg gjennomført, Tvangssalg=0 så er frivillig salg gjennomført.

	Estimat	Standard Feil	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Konstantledd	0.4571	0.1485	9.4693	0.0021
Økonomistyrings- evne	0.3678	0.0879	17.5102	<.0001
Desentraliserte boligmarkeder	0.2478	0.1368	3.2821	0.0700
Unge husholdninger 34 år eller yngre	-0.0729	0.0866	0.7069	0.4005
Næringsinteresser	0.0655	0.0798	0.6745	0.4115

Kilde: Data fra Lindorf Decision⁵²

Hypotesen om at manglende evne til økonomistyring øker sannsynligheten for finner, ikke overraskende, klar dekning i dataene. Parameterestimatet for perifert salgsområde er positivt, og har signifikansnivå på syv prosent. Det er altså en tendens, men ikke en signifikant tendens, til at et perifert salgsområde øker sannsynlig for tvangssalg. Fortegnet til parameterestimatet for den binære variabelen ung husholdning er i samsvar med vår hypotese, men har signifikansnivå på førti prosent, og kan således ikke sies å ha forklaringskraft. Det samme gjelder den binære variabelen næringsinteresser.

Den viktigste forklaringsfaktoren er i følge vår analyse indikatoren for manglende økonomistyringsevne. Hovedkonklusjonen av den kvantitative analysen er: Graden av inntektsreduksjon og belåning, samt alder på husholdningen er de viktigste forklaringsmomenter til at husholdningen må selge boligen sin, frivillig eller ved tvang, etter en tvangssalgsbegjæring. Den viktigste forskjellen mellom de som selger frivillig og de som selger ved tvang er manglende økonomistyring.

⁵² Modellen er estimert med OLS, og vi har således antatt at rentenivå og arbeidsledighet er stasjonære variabler.

10.4 Hvem tvangsselges og hva er deres situasjon, en kvalitativ tilnærming

Vår kvalitative studie består av 14 enkelttilfeller av tvangssalg fordelt på 11 ulike kommuner. Historiene er gitt oss av kommunale saksbehandlere. De aller fleste av de som taper boligen på tvangssalg i våre informantkommuner er unge mennesker. I alt 11 av de 14 husholdningene var enslige, hvorav 5 med barn. De resterende husholdningene var par, hvorav 2 med barn.

I 5 av tilfellene er samlivsbrudd en del av problemkomplekset, mens tap av inntekt berører 4 av tilfellene. Åpenbare disposisjonsvansker forekommer i tre av tilfellene, mens rus og eller psykiatri berører 2 av de 14 tilfellene.

I flere av tilfellene gir også saksbehandlerne uttrykk for at det forligger vansker i husstanden med å disponere de tilgjengelige økonomiske midlene. Flere husstander har også tildels betydelig forbruksgjeld, knyttet blant annet til kredittkort, noe som gjør den totale gjeldsbelastning for stor i forhold til økonomisk bæreevne.

Det mest interessante ved de kommunale saksbehandlerne gjensfortelling av hendelsesforløpet i gjennomførte tvangssalgssaker er den mangel på kontakt som oppstår i prosessen. I hele 8 av 14 saker var det aldri noen kontakt mellom kommune og låntaker med unntak av på søknadstidspunktet eller kontakten ble brutt senere når betalingsproblemene oppsto. I 6 av tilfellene betalte husholdningen aldri på lånet og var også helt utilgjengelig for kontakt. I 4 av disse tilfellene er det saksbehandlerens oppfatning at husholdningens betalingsevne var adekvat.

Hva som kan skjule seg bak denne totale mangelen på kontakt er selvsagt vanskelig å ha noen formening om. Men en liten indikasjon kan vi kanskje få når en av våre to informanter som selv har opplevd tvangssalg forteller at hun sluttet å ta kontakt eller ville motta kontakt fra kommunen fordi hun opplevde mangelen på kontroll over egen situasjon som angstfull og svært vanskelig. Hun opplevde å ha kommet i en situasjon hun ikke kom ut av. Dette var imidlertid en kvinne som hadde hatt kontakt med kommunen helt frem til det ble for vanskelig. Hva som kan skjule seg bak de tilfellene der kontakt brytes rett etter lånetilsagn og avdrag aldri betales, er ikke mulig å si noe generelt om.

Dette innebærer med andre ord at i nesten halvparten av tilfellene av tvangssakssaker vi har studert foreligger det så åpenbare mislighold av lånet at det er umulig å si noe om årsaker eller konkrete hendelsesforløp. Halvparten av disse var enslige mødre med barn, to var familier med barn og den siste var et samboerpar. I tillegg kommer to enslige mødre som brøt all kontakt med kommunen. I det ene tilfellet ble det vurdert slik fra kommunens side at hun hadde økonomiske evne til å betale, men at låntaker åpenbart manipulerte med nedbetalingen.

Selv om det er vanskelig å generalisere ut fra så få case, gir disse dataene et inntrykk av at tap av arbeidsinntekt og samlivsbrudd er medvirkende årsaker i om lag halvparten av tvangssalgssakene. I et mindre antall saker skal vi tro vår begrensede studie, handler det om rus og/eller psykiatri og husstander hvor eieformen kanskje ikke er så egnet på lang sikt.

11 Konsekvenser for husholdningene av tvangssalg

Hva vet vi så om situasjonen til de som mister sin bolig på tvangssalg? Hovedinntrykket blant saksbehandlerne er at personer som mister sin bolig ved tvangssalg går over i en mindre leid bolig. Dette ser vi også i vår studie av i alt 14 enkeltsaker. Samtlige av disse går fra eid bolig til leid bolig etter at tvangssalget er gjennomført. Mens halvparten av de 14 boligene som ble tvangssolgt i denne studien var eneboliger, var det kun én av de 14 som leide enebolig etter tvangssalget. De 13 andre leide en mindre leilighet.

Ser vi på økonomiske konsekvenser av et tvangssalg for en husholdning er imidlertid bildet litt mer sammensatt. Dette har sammenheng med den sterke prisstigningen på boliger de siste årene. Jo lengre den enkelte satt med boligen, jo mer forventet en å få igjen for sin bolig, selv ved et tvangssalg. Dette går da også igjen blant våre 14 utvalgte tilfeller. Kun i fem av de 14 tilfellene mener kommunen eller husholdet selv å ha lidd et tydelig økonomisk tap. I to av tilfellene mener saksbehandler at den tvangssolgte gikk i pluss eller null på tvangssalget. I de resterende syv tilfellene er de økonomiske konsekvensene av tvangssalget ukjent.

Som vi har sett, kommer spørsmålet om økonomisk disponeringsevne inn som en relevant størrelse også i forhold til tvangssalg. At noen imidlertid økonomisk blir presset opp i et hjørne av forhold utenfor deres kontroll kan følgende historie illustrere. En av våre to informanter, ung kvinne, fagutdannelse, enslig forsørger og bosatt i en distriktskommune, som hadde fått sin bolig tvangssolgt fortalte følgende om sin situasjon:

eg hadde fast jobb, men ønsket å flytte sørover. Jeg sa opp jobben og flyttet. Da protesterte barnefaren, det

ble en sak og jeg ble nødt til å flytte tilbake. For å vise at jeg mente alvor med å flytte tilbake kjøpte jeg en borettslagsleilighet (til 900 000, fullfinansiert med lån). Jeg var helt sikker på at jeg skulle finne arbeid, men fikk lån uten å ha fast jobb.

Jeg fikk ikke arbeid og klarte ikke å betale avdragene. Til slutt meldte jeg meg helt ut. Fikk angst, åpnet ikke brev, tok ikke telefonen. Forsøkte å få solgt leiligheten og gikk til borettslaget. Men skyldte 30 000 i husleie, som jeg først måtte dekke, før jeg fikk selge. Jeg gikk til en privat bank, men fikk ikke lån fordi jeg hadde en betalingsanmerkning.

Nå skylder jeg flere hundre tusen (300 000,-), boligen ble solgt for så lite (700 000,-). (kvinnen begynner å gråte under intervjuet), Jeg hadde betalt så lite. Jeg fikk lån selv om jeg ikke hadde inntekt. Det leilighetskjøpet var kjempedumt, jeg som alltid hadde vært så redd for gjeld.

Denne historien illustrerer hvordan uforutsette hendelser, som i dette tilfellet at en ikke kommer i arbeid som forventet, kan velte hele bosituasjonen og resultere i en svært vanskelig økonomisk situasjon videre. Likeledes er det interessant å høre fra en person som har opplevd tvangssalg, hvor traumatisk og etter hvert angstfullt det er, ikke å ha evne til å betale regningene, og hvordan hun dermed lukker seg inne og avstenger all kontakt med kommunen. Kommunens forsøk på å bidra inn i situasjonen vanskeliggjøres betraktelig, nær sagt umuliggjøres, ved en slik adferd hos den med betalingsvansker. Men som vi så ovenfor, var det slett ikke uvanlig at kontakten med husstanden med betalingsvansker opphørte når saken tilspisset seg.

12 Virkemidler som reduserer tvangssalg eller effekten av det

12.1 Innledning

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på eksisterende virkemidler for å hindre tvangssalg, eller negative økonomiske konsekvenser av det, og vurdere om det er behov for ytterligere virkemidler, basert på analysene over.

Andelen nordmenn som eier egen bolig er blant de høyeste i Europa. Likevel er omfanget av tvangssalg marginalt og har vært det siden midten av 1990- tallet. De lave tvangssalgstallene er et sunnhetstegn som avspeiler høy og jevnt fordelt velstand, velfungerende kreditt og arbeidsmarkeder, kombinert med et godt utbygd velferdssamfunn som gir et godt utbygd sikkerhetsnett. I motsetning til de fleste land i den vestlige verden klarer Norge å kombinere gode og sjenerøse velferdsordninger med et effektivt arbeidsmarked, hvor både ledigheten er lav og gjennomsnittlig arbeidsledighetsperiode er kort. Dette skaper stabile rammer for den eierskapsorienterte boligpolitikken som i dag føres i Norge. I tillegg til dette finnes det en rekke politiske innretninger som avhjelper, direkte eller indirekte, husholdninger med betalings- og gjeldsproblemer. Disse omfatter blant annet kommunal økonomisk rådgivningstjeneste, bostøtte, sosialhjelp, gjeldsordningsloven og utlåners frarådningsplikt. Vi vil i 13.2 drøfte hvordan og i hvilken grad disse virkemidlene bidrar til å redusere tvangssalg, eller skadevirkningene av det. Vi vil også drøfte dagens system for rentepolitikk, som etter vår oppfatning gir økt sikkerhet til boligeiere. Vi skal i 13.3 drøfte behovet for nye

virkemidler mot tvangssalg. Før vi påbegynner virkemiddeldiskusjonen kan det være hensiktsmessig først å se nærmere på de typer for risiko som boligeiere står overfor.

12.1.1 Risikokategorier

Det er særlig to typer risiko som er relevant når man skal vurdere virkemidler mot tvangssalg. Den første er risikoen for at boliggjelden ikke kan betjenes (likviditetsrisiko), den andre er at manglende betjeningsevne innebærer et salg som påfører husholdningen et tap ved at boligen selges for mindre enn den opprinnelig ble kjøpt for (tapsrisiko). Tapsrisiko kan igjen deles opp i to typer, absolutt og betinget. Betinget tapsrisiko er risikoen for å selge med tap, gitt at lånet ikke lenger kan betjenes, mens absolutt tapsrisiko er den generelle risiko for tap av en boliginvestering. Den absolutte tapsrisiko er derfor et produkt av likviditetsrisiko og betinget tapsrisiko:

Absolutt tapsrisiko = likviditetsrisiko * betinget tapsrisiko

Et eksempel kan nærmere illustrere innholdet i dette begrepsapparatet. La oss sammenligne risikoen ved en boliginvestering i en storby kontra en perifer kommune. Alt annet likt, så krever en bolig i en storby høyere belåning, hvilket innebærer en høyere likviditetsrisiko. I en høykonjunktur vil antageligvis den betingete tapsrisiko være større i den perifere kommunen enn i en storby. I en liten kommune er likviditetsrisikoen lav og den betingete tapsrisikoen høy, mens i storbyen er det omvendt. Hvilket av investeringsalternativene som har størst absolutt tapsrisiko er derfor ikke a priori gitt.

Ser man over en lenger horisont, som inkluderer perioder med lavkonjunkturer, så vil den betingete tapsrisiko være større i storbyen enn i den mindre kommunen. I et lengre perspektiv, så er det ikke klart om det er veksttendenser i realboligprisene i det hele tatt (Nordvik og Aarland 2009).

Likviditetsrisiko avhenger av mange faktorer. Generelt vil den være konjunkturbestemt, men vil også avhenge av individuelle forskjeller i inntektsnivå, akkumulert boligformue, belåningsgrad og husholdets sammensetning. Lav inntekt gjør en vanskeligere i stand til å håndtere uforutsette økonomiske endringer, som

arbeidsledighet, sykdom eller samlivsbrudd. Tilsvarende kan man lettere løse forbigående likviditetsproblemer gjennom refinansiering dersom man har akkumulert boligformue. Til slutt er enslige eller enslige forsørgere, som vi tidligere har vært inne på, ofte mer sårbare for økonomiske endringer på grunn av manglende stordriftsfordeler i konsum, og fordi arbeidsledighet innebærer større prosentvis endring i deres husholdningsinntekt, sammenlignet med husholdninger med flere arbeidsinntekter.

I borettslag er likviditetsrisiko mer komplisert. Her kan det være hensiktsmessig å skille mellom individuell og kollektiv risiko (Barlindhaug, Astrup og Nordahl 2009). Individuell risiko er risikoen for at en husholdning ikke klarer å overholde sine individuelle betalingsforpliktelser. Kollektiv risiko er risikoen for at andre husholdninger i borettslaget vil misligholde sine individuelle forpliktelser som følge av en eller flere husholdninger i borettslaget har misligholdt betalingen av sin andel av fellesutgiftene, og at dette misligholdet påvirker felleskostnadsbetalingen til de resterende beboerne i borettslaget. Denne sontringen er hensiktsmessig fordi det er forskjellige faktorer som påvirker individuell og kollektiv risiko. Et borettslag som består av husholdninger som har generell høy individuell risiko trenger ikke nødvendigvis ha høy kollektiv risiko. Kollektive risiko bestemmes av størrelse på borettslaget, og om borettslaget har husleietapsforsikring og omsettelighet.

Den betingete risiko for tap ved boligssalg er i stor grad konjunkturbestemt, men vil også være tilstede i lokale markeder med lav omsettelighet. Mindre opplagt er det at den betingete tapsrisikoen også kan være avhengig av inntekt. Hypotesen er at lavinntektsgrupper per definisjon kun har økonomi til å kjøpe bolig på mindre attraktive lokaliseringer, og prisvariasjonen (risiko) er størst i disse områdene (Røed Larsen og Sommervoll 1996). Typisk for disse områdene er at de kan oppleve betydelig prisvekst i oppgangstider, men også tilsvarende prisfall i nedgangstider. I de dyreste lokaliseringer vil imidlertid etterspørselen være mer stabil, også i nedgangstider, slik at prisrisikoen vil være tilsvarende mindre. At lavinntektsgrupper kjøper seg inn i områder med stor prisvariasjonen, vil dermed øke sannsynligheten for at denne gruppen vil selge med tap, og kanskje til dels høye tap.

Betinget tapsrisiko er også avhengig av disposisjonsform. I borettslag vil det maksimale tapet være begrenset til innskuddet. Dermed vil betingete tapsrisikoen være mindre desto mindre innskuddsandelen er. Lavt innskudd vil imidlertid gi høyere likviditetsrisiko, og dermed høyere absolutt tapsrisiko.

Når det gjelder diskusjonen videre vil vi vurdere hvordan virkemidlene påvirker likviditetsrisiko og tapsrisiko. Diskusjonen av virkemiddelbruk i forkant av tvangssalget vil gå på tiltak som reduserer likviditetsrisiko, mens virkemiddelbruk etter tvangssalget går på reduksjon av betinget tapsrisiko.

12.2 Oversikt over dagens virkemidler

12.2.1 Rentepolitikk

Norges Bank setter styringsrenten for å oppnå et inflasjonsmål på 2.5 prosent. Dette pengepolitiske regime kalles for inflasjonsstyring, og reduserer likviditetsrisikoen til boligeiere. Forklaringen ligger i at inflasjonstakten i økonomien bestemmes av aktivitetsnivået, eller sysselsetningen, og et høyt aktivitetsnivå innebærer høy inflasjon, mens lav aktivitet medfører lavere inflasjon. For at Norges Bank skal nå inflasjonsmålet på 2.5 prosent, må den derfor sette renten høyt når sysselsetning er høy, og omvendt sette renten lavt når sysselsetningen er lav. Vi kan si at regimet med inflasjonsstyring innebærer at rentepolitikken brukes som motkonjunkturpolitikk. For boligeiere innebærer det at risikoen for arbeidsledighet og risikoen for et høyt rentenivå er negativt korrelerte. Dette medfører lavere likviditetsrisiko, fordi det reduserer likviditetsproblemene for boligeiere av å være arbeidsledig. Blir en boligeier arbeidsledig i lavkonjunktur, hvor det er vanskeligere å få ny jobb, vil han bli ”kompensert” med lavere boutgifter.

I forrige økonomiske krise i begynnelsen på 90-tallet førte Norges Bank en helt annen rentepolitikk. Den gangen brukte man renten som instrument for å stabilisere valutakursen. Dette medførte at selv om man hadde stor arbeidsledighet og fallende boligpriser, var også rentenivået høyt. For boligeiere som ble rammet av arbeidsledighet, var dette ekstra alvorlig fordi boutgiftene var høye

samtidig som boligprisene var fallende. Måtte man først selge var sannsynlighet høy for å bli påført tap. Innenfor vårt begrepsapparat kan vi si at både likviditetsrisikoen og betinget tapsrisiko var høy, mens dagens rentepolitikk virker positivt i forhold til både likviditetsrisiko og betinget tapsrisiko.

12.2.2 Økonomisk rådgivning i kommunene

Kommunene har plikt til å bistå personer med betalings- og gjeldsproblemer med økonomisk rådgivning, og derfor skal alle kommuner ha et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer⁵³. Dette virkemidlet må antas å være effektivt i å forhindre tvangssalg, i den grad årsaken til betalingsproblemene er manglende oversikt og innsikt i egen økonomi. Oppsøker man, og får gjeldsrådgivning på et tidlig stadium i prosessen, kan økonomisk rådgivning ha en preventiv effekt. En svært omfattende undersøkelse Forbrukerrådet har gjort, tyder på at kun hver fjerde kommune har et fungerende system. Resten av kommune-Norge svarer ikke på henvendelser fra personer med alvorlige betalingsproblemer, eller de greier ikke å tilby time innen rimelig tid.

En rapport fra Statens Institutt for Forbruksforskning om økonomisk rådgivning på sosialkontorene, viser at antall gjeldssaker som får økonomisk rådgivning på sosialkontorene er høy (Poppe 2006). Sosialkontorene fikk i 2006 over 18000 nye saker, til tross for økonomiske oppgangstider. Kommunene har meget gode resultater av sin gjeldsrådgivning. For de 20.000 brukerne avsluttes tre av fem saker med en frivillig og utenomrettslig gjeldsordning. En av fem saker blir avsluttet med en rettslig gjeldsordning via namsretten, og en av fem saker avsluttes uten løsning (Poppe 2006).

I de siste årene har det vært en klar kompetanseheving i den kommunale rådgivingstjenesten. I kommunene på det sentrale Østlandsområdet har over halvparten av de kommunale gjeldsrådgiverne økonomifaglig utdanning på universitets/høyskolenivå, på landsbasis har ca to av fem rådgivere økonomifaglig bakgrunn. Det har de siste årene vært satset mye på etterutdanning. Det er fortsatt behov for kompetanseheving,

⁵³ Se lov om sosiale tjenester m.v. § 4-1 og gjeldsordningsloven § 1-5..

spesielt ved de små kontorene med få saker årlig. Gode tendenser til tross, er det i følge Forbrukerrådets undersøkelse et stykke igjen før tjenesten er tilgjengelig for alle, selv om kommunene er lovpålagt å yte denne tjenesten. Analysene fra forrige kapittel indikerer at en ytterligere opptrapping av denne tjenesten er hensiktsmessig, ettersom manglende økonomisk oversikt og oppfølging kanskje er den viktigste årsak til at tvangssalg blir utfallet etter en tvangssalgsbegjæring.

En viktig vurdering for kommunale rådgivere er muligheten for refinansiering gjennom Startlån der hvor misligholdet skyldes dyr privat toppfinansiering.

12.2.3 Bostøtte

I Norge er bostøtten disposisjonsformnøytral. Det vil si at både leiere og boligeiere kan kvalifisere til bostøtte. I tillegg til et tilstrekkelig stort misforhold mellom inntekt og boutgifter, har kriteriet vært at søkeren må være trygdemottaker, eller har forsørgeransvar for barn. Etter bostøttereformen i 2009 har imidlertid kravet om å være trygdemottaker falt bort. Det er estimert at ytterligere 50 000 vil være kvalifisert for bostøtte. Vi skal derfor vurdere nærmere i hvilken grad den oppgraderte bostøtten kan fungere som et sikkerhetsnett for lavinntektsgrupper i Eiermarkedet.

I utgangspunktet vil de aller fleste boligeiere imidlertid ha for stor inntekt til å kvalifisere til bostøtte (Barlindhaug og Astrup (2008), men ved inntektsfall, for eksempel på grunn av arbeidsledighet og sykdom, er det mulig at bostøtteordning kan fungere som et sikkerhetsnett for lavinntektsgrupper i Eiermarkedet. Forskning viser at bostøtten kan få en slik funksjon for startlånmottakere (Sandlie og Nordvik 2008). Hvorvidt den kan ha det for andre lavinntektsgrupper i Eiermarkedet har så langt ikke vært kartlagt. For å kartlegge bostøttens sikkerhetsfunksjon har vi sett hvor mange som har mottatt bostøtte, og hvor mange som kunne fått bostøtte blant de som opplevde tvangssalg i 2007. Tabellen nedenfor viser hvor mange av de som opplevde tvangssalg i 2007 som var kvalifisert til bostøtte etter den gamle ordningen.

Tabell 12.1 *Fordeling av husholdningens personinntekt blant de som opplevde tvangssalg i 2007. Inntektsfordeling er målt i forhold til graden av avvik til bostøttens (gammel ordning) inntektstak. I kolonneprosent. N=323.*

	Aleneboende	Enslig forsørger med ett barn	Enslig forsørger med to barn	Par uten barn	Par med ett barn	Par med to barn
Kvalifisert til Bostøtte Avvik fra bostøttens Inntektstak	20	18	21	7	8	38
1-20 prosent	8	9	0	3	4	4
21-40 prosent	4	0	14	2	0	8
Over 40 prosent	68	73	64	87	88	50
sum	100	100	100	100	100	100

Blant aleneboende og enslige forsørgere var rundt 20 prosent i utgangspunktet kvalifisert til bostøtte. Blant aleneboende er andelen antageligvis mindre, siden det også vil være ikke-trygdete med personinntekt under bostøttens inntektskrav. Vi antar at disse er kvalifisert utelukkende basert på husholdningens inntekt. Boutgiftene vil sannsynligvis være høye nok siden vi bare ser på tvangssalgsofre. Det er imidlertid bare 4 prosent av de aleneboende og 4 prosent av par med ett barn som mottok bostøtte i 2007. Det er overraskende at det i følge disse beregningene eksisterer et såpass omfattende underforbruk av bostøtten blant tvangssalgsofre. Dermed er det mulig at bostøtten i flere tilfeller kunne avverget tvangssalg, og fungert som et sikkerhetsnett.

Det kan være flere grunner til at ikke flere kvalifiserte bostøttemottagere har benyttet seg av ordningen. I utgangspunktet baserer bostøtteutmålingen seg på fjorårets ligning. Det kan dermed være at flere tvangssalgsofre som er kvalifisert, men som ikke får bostøtte fordi de hadde for høy inntekt foregående år. Det er imidlertid mulig å søke om få bostøtten beregnet på bakgrunn av inntekt i inneværende år. Det er imidlertid et lite antall bostøttemottakere som har brukt denne muligheten, hvilket kan være en indikasjon på at bevissthet rundt denne muligheten ennå ikke er tilstrekkelig utbredt. Mange av tvangssalgsofrene i lavinntektsgruppen kan ha kommet i denne gruppen etter et

inntektsfall. De har tidligere hatt god inntekt og klart seg selv. Det kan være at bevisstheten rundt bostøtten ikke er stor nok blant boligeiere generelt. Potensiell mangel på generell bevissthet om bostøttens eksistens kombinert med mangelfull utbygd kommunal økonomisk rådgivingstjeneste kan være en viktig årsak til underforbruk av ordningen.

I tabellen nedenfor ser vi i hvilken grad den oppgraderte bostøtten fremmer dens sikkerhetsfunksjon.

Tabell 12.2 *Fordeling av husholdningens personinntekt blant de som opplevde tvangssalg i 2007. Inntektsfordeling er målt i forhold til graden av avvik til bostøttens (ny ordning) inntektstak. I kolonneprosent. N=323.*

	Alene-boende	Enslig forsørger med ett barn	Enslig forsørg er med to barn	Par uten barn	Par med ett barn	Par med to barn
Kvalifisert til bostøtte	22	18	21	10	13	46
Avvik fra bostøttens inntektstak						
1-20 prosent	8	9	21	1	0	8
21-40 prosent	6	0	7	3	4	12
Over 40 prosent	63	73	50	85	83	35
sum	100	100	100	100	100	100

Den oppgraderte bostøtten øker kvalifikasjonen til bostøtte i alle husholdningskategorier, men med relativt få prosentpoeng. Oppgraderingen øker den generelle sikkerhetsfunksjonen, men den klart viktigste endringen, er at ikke-trygdete med lav inntekt også kan få bostøtte. Særlig når det gjelder tvangssalg er dette viktig fordi denne gruppen er, som vi tidligere har sett, særskilt eksponert.

Vi kan i utgangspunktet ikke være sikre på at økte bostøtte kvalifikasjoner blant tvangssalgsofre ville ha forhindret tvangssalg, selv om dette er godt mulig. Det er uansett tankevekkende at en gruppe med så store betalingsvansker ikke nyttiggjør seg et viktig inntektssupplement.

12.2.4 Frarådningsplikten

Vi har tidligere sett at bankene praktiserer en mer liberal utlånspolitikk i gode tider, og at den høyere belåningsgraden dette medfører kan være en viktig bakenforliggende årsak til tvangssalg. For å gi incentiver til en mer restriktiv og ansvarlig utlånspraksis under høykonjunkturer ble det i 2000 innført en frarådningsplikt for kredittinstitusjoner⁵⁴. Finansinstitusjonene pålegges derved som den profesjonelle part å foreta en grundig kredittvurdering, før det gis tilbud om lån. Utgangspunktet for bestemmelsen er at finansinstitusjonen skal fraråde en forbruker fra et aktuelt låneopptak når den må anta at økonomisk evne eller andre forhold på lånetakers side, tilsier at man bør avstå fra å ta opp lån. Det overordnede formål med frarådningsplikten er å hindre at forbrukere foretar uforsvarlige låneopptak.

Dersom bankene ikke overholder frarådningsplikten, kan de bli ansvarlig for tap låntaker blir påført ved for eksempel salg eller tvangssalg. Praksis fra Bankklagenemnda tyder på at det er særlig ved kjøp av andelsboliger at frarådningsplikten har kommet til anvendelse (Eliassen 2009).

Fra Bankklagenemndas praksis er det flere eksempler på graverende svikt i bankenes kredittvurdering. En del banker har ikke tatt med kundenes andel av fellesgjelden i beregningen av gjeldsbetjeningsvnen. Videre er det eksempler på at man ikke har tatt høyde for at husleien i borettslag stiger når renten stiger⁵⁵.

Ved såkalte lavinnskuddsboliger er problemet at andelseieren gjerne ikke tar opp lån. Dermed blir det ikke foretatt kredittsjekk og heller ingen som kan stilles ansvarlig for manglende frarådning (Barlindhaug, Astrup og Nordahl (2009)).

Frarådningsplikten har tvunget bankene til å bli mer bevisste rundt sin utlånspraksis. Blant annet har bankene måtte utvikle et bedre kredittvurderingssystem (Eliassen 2009).

⁵⁴ Se § 47 i lov om finansavtaler og finansoppdrag, heretter kalt finansavtaleloven.

⁵⁵ Siden hoveddelen av husleien i borettslag består av renter og avdrag.

Kredittilsynets undersøkelser⁵⁶ viser at bankene ikke er like restriktive i kredittvurderingen som de burde. Mange banker mangler fortsatt faste retningslinjer for bruk av frarådningsplikten og så godt som ingen har oversikt over antall frarådningsprosedyrer. Undersøkelser viser at frarådningen ofte kommer sent (Kredittilsynet 2008). På bakgrunn av dette kan man konkludere med at lovfestingen har tvunget bankene til å gjennomføre en mer restriktiv kredittvurdering enn tidligere, men at det enda er et stykke igjen før kredittvurderingen er tilstrekkelig god for å ivareta lovens formål. I de tilfeller banken har frarådet, virker det ikke som frarådningen har ført til at kunden har tenkt seg om (Eliassen 2009). Mange av disse tilfellene begrunnes med at kunden allerede har bestemt seg for å investere, slik at kunden ikke lytter til banken. I tilfeller hvor det er et klart misforhold mellom låntakers økonomiske evne og samlede forpliktelser, er det tvilsomt om frarådning er tilstrekkelig. Kredittsøknaden bør da avslås, og ikke bare frarådes.

Vi har tidligere sett at flere av tvangssalgsofrene har hatt gjeldsnivåer som ikke har vært forsvarlig i forhold til inntekten. Det eksisterer flere klare tilfeller på at frarådningsplikten ikke alltid virker tilstrekkelig til å hindre uforsvarlige gjeldsopptak. Et problem er at det ikke finnes et register over gjeldsopptak, slik at utlåner får et bedre grunnlag for å vurdere kredittverdighet.

12.2.5 Gjeldsordningsloven

Gjeldsordningsloven⁵⁷ gir privatpersoner rett til hjelp fra det offentlige ved alvorlige gjeldsproblemer. Formålet med loven er å bidra til at personer med alvorlige gjeldsproblemer får kontroll over sin økonomi⁵⁸. Den kan, under visse betingelser, brukes både til å forhindre tvangssalg og redusere eventuelle negative økonomiske konsekvenser av det. Selve gjennomføringen av gjeldsordningen skjer ved at skyldneren forplikter seg til å leve mest mulig sparsommelig i en periode på fem år,

⁵⁶ Kredittilsynets rapport av november 2007: ”Tematilsyn om boligfinansiering”.

⁵⁷ Den direkte bakgrunnen for gjeldsordningsloven var gjeldsproblemene fra slutten av 1980-tallet, men utviklingen etterpå har bekreftet at det er et permanent behov for en særskilt ordning for privatpersoner med uoverstigelige gjeldsproblemer

⁵⁸ Se § 1-1 i gjeldsordningsloven.

«gjeldsordningsperioden», og samtidig betale så mye som mulig til kreditorene. Etter at perioden er gjennomført vil den del av gjelden som ikke er nedbetalt i løpet av gjeldsordningsperioden bli slettet.

Loven verner skyldnerens rett til å beholde en nøktern bolig⁵⁹, for de som kommer under loven. Dersom det eies en rimelig bolig av nøktern standard og det er gjeldsbetjeningsvansker tilknyttet denne, vil man kunne gjennomføre en gjeldsordning som sikrer at man kan beholde boligen. Det viktigste vilkåret for å komme inn under loven er at skyldneren må være *'varig ute av stand'* til å oppfylle sine forpliktelser⁶⁰. Debitor regnes som ute stand til å betjene sin boliggjeld dersom summen av renter og avdrag, og utgifter til nødvendig livsopphold er høyere enn samlede inntekter. For å estimere utgifter til nødvendig livsopphold brukes som regel SIFO-satser. Dernest er utfordringen å forstå om gjeldsbetjeningsvanskelighetene er av varig karakter eller ikke. Mange forhold kan påvirke vurderingene av varighetsbegrepet. Arbeidsløshet, permitteringer og attføring regnes normalt ikke som en varig tilstand. Unge søkere vil måtte tåle større økonomisk belastning enn eldre. Langvarig sykdom eller uførhet, kombinert med høy alder vil gjerne føre til at det skal mindre til før problemene regnes som varige. Ettersom gjeldsbetjeningsvansker tilknyttet boliggjeld i mange tilfeller skyldes inntektssvikt av forbigående art, som arbeidsledighet eller samlivsbrudd, er nok gjeldsordningsloven et begrenset virkemiddel til å hindre tvangssalg.

Gjeldsordning kan gi forsikring til boligeiere mot store tap ved tvangssalg. Kravet om at man må være varig ute av stand til å betjene gjelden, innebærer igjen at boligeiere kun unntaksvis kan søke om gjeldsordning etter salg av bolig. Det bør kanskje vurderes om det bør være lettere å få gjeldsordning tilknyttet tapsrealisering ved boligsalg enn ved andre typer gjeld, som i større grad kan være selvforskyldt.

12.2.6 Sosialhjelp

§ 5-1 i Sosialtjenesteloven fastslår at den som ikke har økonomisk evne til å sørge for nødvendig livsopphold har krav på økonomisk

⁵⁹ Se Gjeldsordningsloven § 4-4.

⁶⁰ Se Gjeldsordningsloven § 1-3

stønad til livsopphold. I begrepet livsopphold regnes løpende utgifter til strøm, faste utgifter i borettslag og renter. Kvalifikasjon til sosialhjelp er i utgangspunktet uavhengig av disposisjonsform⁶¹. Boligeiere kan motta sosialhjelp i en kortere periode med akutte likviditetsproblemer, men det er ingen automatikk i dette. Sosialhjelp til boligeiere vil bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle. Viktige elementer i skjønnsutøvelsen er om boligen det skal gis støtte til har en nøktern standard og tilpasset husholdets sammensetning, og om betalingsproblemene antas å være midlertidige. Det vil også vurderes om søkeren kan selge og anskaffe en rimeligere bolig. Antatt salgspris vurderes opp mot prisnivået på egnete boliger ellers i kommunen. Det skal også vektlegges hvilke, praktisk, sosial, og økonomiske konsekvenser et boligbytte vil få.

Sosialkontoret gir ikke støtte til avdragsbetalinger fordi dette er formuesoppbyggende. I praksis vil dette neppe være noe stort problem. Så lenge rentene betales vil bankene som regel finne det i sin egen interesse å gi avdragsfrihet for en kortere periode. Sosialkontorene kan ha en særlig viktig funksjon i borettslag siden andelseiere ikke får midlertidig avdragsfrihet på nedbetaling av fellesgjeld. Sosialkontorene regner ikke nedbetaling av fellesgjeld som formuesoppbyggende. Det er antageligvis på denne bakgrunn at Oslo byfogd embete automatisk varsler sosialkontorene ved tvangssalgspåbegjæringer i borettslag. Sosialhjelp kan dermed utgjøre et viktig sikkerhetsnett for lavinntektsgrupper i eiermarkedet, spesielt for andelseiere, men også selveiere. Sosialhjelp supplerer sikkerhetsfunksjonen til bostøtteordningen.

12.3 Behov for nye virkemidler?

Vi har nå gjennomgått de viktigste virkemidlene vi har mot tvangssalg. De er vanskelig å få tak i data på hvordan disse virkemidlene bidrar til å hindre tvangssalg i praksis. De stabilt lave tallene for tvangssalg tilsier at virkemidlene i hovedsak fungerer etter sin hensikt. At flere tvangssalg ser ut til å skyldes manglende økonomistyring bidrar til å styrke dette inntrykket. Men de lave tvangssalgene må også sees i sammenheng med den økonomisk gunstige situasjonen Norge befinner seg, med høy velstand og

⁶¹ Se rundskriv til kommunene I-34-2001

økonomisk likhet. Norge har, i motsetning til fleste andre land i den vestlige verden, sjenerøse velferdsordninger kombinert med et effektivt arbeidsmarked. Rentepolitikken bidrar, som vi har sett, til ytterligere stabilisering.

Selv om tallene i utgangspunktet er lave, så bør de heller ikke bagatelliseres. Forskning viser at for dem det gjelder, så kan en tvangssalgsprosess være svært traumatisk. For de som også blir økonomisk skadelidende av et tvangssalg, kan det ha store negative konsekvenser for fremtidig boligkarrierer og reetablering i eiermarkedet. Det kan derfor være hensiktsmessig å iverksette tiltak for å redusere tvangssalg ytterligere.

Undersøkelser fra Forbrukerrådet tyder på at den kommunale økonomiske rådgivningstjeneste ikke er godt nok bygd ut i flere kommuner, særlig i de små kommunene. Økonomisk rådgivning er et nøkkeltiltak siden våre analyser tyder på at manglende økonomisk styring er en viktig årsak til tvangssalg.

Undersøkelser fra Kredittilsynet viser at frarådningssplikten ikke virker sterkt nok, selv om den har medført en skjerping av bankenes utlånspraksis. I følge våre undersøkelser er 25 prosent av tvangssalgsofrene sterkt gjeldstynget. Et viktig tiltak for å redusere tvangssalg er derfor å hindre uforsvarlige låneopptak, enten det gjelder boliglån eller forbrukergjeld. Et eksempel på et slikt tiltak kan være å legge flere restriksjoner på mulighetene til å ta opp kredittkortgjeld gjennom et gjeldsregister.

Vi har få virkemidler i Norge som går på situasjonen etter et gjennomført tvangssalg. Gjeldsordningsloven kan i prinsippet gi forsikring mot tap ved salg av bolig, men kriteriene for komme inn under gjeldsordningsloven er svært strenge. Det er kun husholdninger som er varig ute av stand til å betjene sin gjeld som kan få gjeldsordning, og dette vil trolig kun være aktuelt for et lite mindretall av dem som utsettes for tvangssalg.

Vi vet ikke i dag hvor mange som går på tap etter et gjennomført tvangssalg, og hvor store disse er⁶². Vi vet derfor ikke hvor stor behovet er per i dag for virkemidler som reduserer den betinget tapsrisiko for boligeiere. Vi vet imidlertid at denne risiko er svært

⁶² Lindorff decision har data på tap ved tvangssalg, men hadde ikke mulighet til å levere dataene på dette området innenfor fristen til dette prosjektet.

konjunkturavhengig, og det kan derfor være at den boligpolitiske redskapen per i dag er utilstrekkelig til å håndtere en lavkonjunktur med fallende boligpriser. Som vi tidligere har vært inne på er lavinntektsgruppene i eiermarkedet de som blir mest skadelidende i et scenario med høy arbeidsledighet og fallende boligpriser. Det bør derfor vurderes om man bør supplere den boligpolitiske menyen med tiltak som i større grad deler risiko mellom boligeier og stat.

Vi skal i det følgende kort se på tre tiltak som bidrar til å redusere den betingete tapsrisikoen til lavinntektsgruppene i eiermarkedet; forsikring mot negativ boligkapital, ”mortgage to rent”, og ”shared ownership”.

12.3.1 Forsikring mot negativ boligkapital

Vi har privat og sosial forsikring for alle mulig uforutsigbare hendelser som har negativ økonomisk effekt, for eksempel, sykdom, arbeidsledighet, tyveri, dødsfall og brann. Men er vi så uheldig at vi må selge boligen vår i på tidspunkt med lave boligpriser, står vi uten forsikring mot et potensielt betydelig personøkonomiske tap. Det kan oppfattes som paradoksalt at en moderne velferdsstat, som i hovedsak baserer sin boligpolitikk på eiermarkedet, ikke har forsikring mot negativ boligkapital, verken privat eller sosial. Man kan innvende at den sterke boligveksten vi har sett de siste år har gitt de fleste eiere en akkumulert boligkapital, som i stor grad har gjort dem selvforsikret, og det derfor ikke er behov for slike forsikringsordninger. Dette har i hovedtrekk vært situasjonen i det norske boligmarked de siste 15 år. Det er imidlertid liten grunn til å tro at mulighetene for oppbygging av boligkapital vil forsette som før. Når vi begynner å se en normalisering i prisveksten kan behovet for en slik forsikringsmulighet fort melde seg.

I motsetning til tyveri eller brann, så er ikke fallende boligpriser en tilfeldig begivenhet. Boligpriser utvikler seg gradvis over tid på en relativt forutsigbar måte. Dette skaper utfordringer i utformingen av økonomisk effektive ordninger. Det er imidlertid blitt utviklet en sindig metode for å løse denne utfordringen, ved at boligen ikke forsikres opp mot utviklingen i egen verdi, men opp mot en regional boligprisindeks (Sommervoll 2009).

12.3.2 ”Mortgage - to -rent”

I Skottland har man introdusert et nytt boligsosialt virkemiddel for å redusere omfanget av tvangssalg i lavinntektsgrupper. Dette virkemiddel kalles for ”mortgage- to- rent”, og går ut på at kommunene kjøper opp boliger som er på vei til å bli tvangssolgt, og leier dem ut til husholdningene som har hatt betalingsproblemer. Husholdningene har rett til å kjøpe boligen tilbake etter 5 år. Ordningen brukes som en siste utvei, og formålet er å hindre bostedsløshet som følge av tvangssalg. I Skottland hjelper denne ordningen rundt 140 husholdninger årlig. Det er estimert at den reduserer tvangssalg med rundt 8 prosent i året.

Det er flere kriterier som må være oppfylt før en husholdning kan få tilgang til ordningen. Husholdningen må ha lav egenkapital og lav inntekt, og det er i tillegg et krav om at man først har prøvd å få til en ordning med kreditorene. Videre er det et krav om at boligen er nøktern og er tilpasset husholdningens boligbehov, og at boligens verdi ligger under gjennomsnittet for området den er lokalisert.

Vi vurderer virkemiddelet som interessant også for norske forhold, og at det kan brukes i sammenheng med Startlån.

Startlånordningen hjelper lavinntektsgrupper inn i Eiermarkedet. Lavinntektsgrupper er i utgangspunktet mer risikoeksponert gruppe enn andre boligeier. Det kan derfor oppfattes som rimelig at denne gruppen beskyttes mot risiko. ”Mortgage-to-rent” beskytter både mot økonomiske tap, og ikke minst det traume det er å bli tvunget fra egen bolig. ”Mortgage-to-rent” kan bidra til å skape mer helhet i den boligsosiale eierskapspolitikken, og i større grad ta høyde for den økte risiko som konjunkturelle skift innebærer, og som lavinntektsgrupper er særlig utsatte for.

12.3.3 Delt eierskapsmodeller

Delt eierskapsmodeller eller såkalt ‘Shared Ownership’⁶³ er et annet tiltak særskilt rettet mot å redusere risikoeksponeringen til lavinntektsgrupper i Eiermarkedet. ”Shared ownership” innebærer i korthet at husholdningen kjøper en andel i boligen og leier den

⁶³ For nærmere diskusjon av delt eierskapsmodeller se NIBR-notat 2009:5 ‘Fra leie til eie – eller delt eierskap’.

resterende andelen av staten. Delt eierskap reduserer ikke bare betinget tapsrisiko, men bidrar også til å redusere likviditetsrisiko. Sannsynligheten for mislighold av rente og avdragsbetalinger er generelt høyere for lavinntektsgrupper fordi denne gruppen vanskeligere er i stand til å håndtere uforutsette endringer i deres økonomiske situasjon, slik som arbeidsledighet, sykdom eller samlivsbrudd.

Det er to mekanismer som gjør at delt eierskap bidrar til redusert likviditetsrisiko. Den første er at husholdningen i mindre grad blir rammet av renteendringer, fordi husleien ikke nødvendigvis endres når det skjer renteendringer. Leieandelen fungerer dermed som en renteforsikring. Desto høyere leieandel, jo større grad vil husholdningen være forsikret mot renteøkninger. Leieandelen bidrar til å stabilisere husholdningenes boutgiftsprofil. Den andre mekanismen er reduksjon av eierandel ved betalingsproblemer. Boligeiere har i utgangspunktet større boutgifter enn leiere grunnet tvunget sparing gjennom avdragsbetalinger, og derfor vil en reduksjon i eierandelen kunne bedre likviditeten til husholdningen.

En annen viktig tanke bak ”Shared Ownership” er risikodeling. Ved at man ikke eier hele boligen, så bærer man heller ikke hele risikoen som boligprisfluktasjoner medfører. Dette kan være viktig siden lavinntektsgrupper generelt er mer risikoeksponerte. Delt eierskap er designet slik at husholdningen fra første stund deler risiko for tapsrealisering ved et eventuelt salg. Det er altså innebygget en automatisk tapsforsikringskomponent inn i ordningene. Dette er potensielt viktig siden lavinntektsgruppene ofte kan være særskilt eksponert for både likviditetsrisiko og tapsrisiko, som vi tidligere har vært inne på. Graden av gjeldsforsikring er omvendt proporsjonal med eierandelen. Siden initial eierandel bestemmes av husholdningens økonomiske evne, og risikoutsatthet er omvendt proporsjonal med inntekt, så vil de som er mest sårbare også få mest tapsforsikring.

13 Utviklingen i utkastelser og tvangssalg. Noen konkluderende merknader

Innledningsvis satte vi opp seks hovedproblemstillinger knyttet til utviklingen av utkastelser og tvangssalg de par siste årene. Disse seks problemstillingene er

- Undersøke endringer i antall utkastelser og tvangssalg i 2008
- Datatilfang og datakvalitet i forhold til utkastelser og tvangssalg
- Undersøke årsakene til utkastelser og tvangssalg
- Undersøke hvem som kastes ut og hvem som rammes av tvangssalg
- Undersøke i hvilken situasjon ulike husholdningsgrupper er i, etter utkasting/tvangssalg
- Situasjonen før og etter utkasting/tvangssalg vurdert opp mot tilgjengelige virkemidler

I dette avsluttende kapitlet skal vi sammenfattende drøfte disse problemstillingene i lys av våre funn.

13.1 Utkastelsesstudien oppsummert

13.1.1 Kjennetegn ved utkastelsesprosessene

En utkastelsesprosess har sitt utgangspunkt i en uenighet mellom to parter, en utleier og en leietaker, og hvor utleier ønsker sin bolig

frigjort. I noen tilfeller vil det også handle om å frigjøre en tvangssolgt bolig. Kravene om utkastelse fra utleiers side kan være mer eller mindre legitime slik at namsmannen må prøves rettslig før det sendes en begjæring om utkastelse.

Selv om namsmannen først og fremst har rollen som iverksetter og utfører av kravet om frigjøring av en bolig for utleier, er det en økende tendens til at namsmenn tar et større sosialt ansvar for de personene som kommer opp i en tvangssituasjon. Flere namsmenn er derfor svært tydelige på at de bistår leietaker i forhold til å ta kontakt med sosialkontoret eller få utleier i tale for å se om uenigheter kan løses på annen måte enn ved utkastelse. Uansett sender namsmannen varsel til sosialkontorene i samtlige tilfeller der en begjæring om utkastelse sendes en leietaker eller person som må forlate en tvangssolgt bolig.

De fleste sosialkontor følger dette tett opp i forhold til å forsøke å kontakte i alle fall de personene på listene som de kjenner til og som har et klientforhold ved sosialkontoret. Sosialkontorene har vekslende erfaring med hvorvidt *de personene som står i fare for å bli kastet ut* tar kontakt med sosialkontoret og hvorvidt de tar kontakt i tide slik at det er en reell mulighet for sosialkontorene til å avverge at utkastelsen blir effektivt. Her følger sosialkontorene i stor grad prinsippet om ikke å drive oppsøkende virksomhet. De baserer seg i stedet på at den enkelte selv aktivt må oppsøke sosialkontoret og be om videre hjelp. De fleste sosialkontor sender imidlertid en skriftelig henvendelse til de personene som står i fare for å bli kastet ut, og tilbyr sin bistand.

I noen grad ser vi også at de kommunale utleierne viser forståelse for situasjonen til personer med betalingsvansker og annet, og bidrar aktivt til å forsøke å formidle bistand, først og fremst via sosialkontorene. I stor grad skjer imidlertid fordelingen av kommunale boliger etter sosiale kriterier atskilt fra den økonomiske driftingen av boligene. Alle de kommunale boligbedriftene vi har hatt kontakt med følger fastlagte rutiner i de tilfellene det oppstår husleierestanser. Det samme gjelder til en viss grad de private utleierne. Her er det imidlertid særlig de store utleierne som følger fastlagte rutiner, og utviser lite fleksibilitet i forhold til personer med husleierestanser. Men også her er det unntak. I en del tilfeller vil også de private utleierne utvise stor

forståelse for leietakere i en vanskelig situasjon og bidra til å formidle kontakt til for eksempel sosialkontoret eller andre.

Hvorvidt en sak lar seg løse etter at det er sendt en begjæring om utkastelse slik at en utkastelse lar seg avverge, avhenger av mange forhold. Generelt er det lettere å løse saker som kun er økonomiske i karakter, i form av husleierestanser, sammenliknet med saker som omfatter husbråk og utløpte husleiekontrakter. Også utkastelser med bakgrunn i tvangssalg vil være vanskelig av avverge.

13.1.2 Om dataregistreringer og omfang av utkastelser

Den kanskje største utfordringen i forhold til å få oversiktlige data om de som har mistet sine boliger ved utkastelse eller stått i fare for dette, er de begrensningene som ligger i saksbehandlingssystemet SIAN. Fra og med 2008 legger alle namsmennene inn opplysninger om samtlige tvangssaker i dette saksbehandlingssystemet, men uten at det med letthet lar seg hente ut direkte opplysninger om den enkelte som kommer i en utkastelsessituasjon. Dette gjelder både demografiske forhold, inntekts- og arbeidsforhold, leieforholdet og annet. Dette er en vesentlig begrensning i forhold til hvilket databehov som gjør seg gjeldende i forhold til å arbeide forebyggende i forhold til utkastelser.

De dataene som lar seg fremskaffe via saksbehandlingssystemet SIAN er først og fremst aggregerte tall for antall utkastelsessaker, antall hevete og antall avholdte utkastelser.

Ser vi på disse dataene for 2008 og tall direkte fra namsmennene for 2006 og 2007, finner vi at det var en kraftig vekst både i antall begjæring og antall faktisk avholdte utkastelser fra 2006 til 2007, om vi ser dette på landsbasis. Fra 2007 til 2008 er det imidlertid en nedgang igjen, både i forhold til antall begjæring og antall avholdte utkastelser, om enn ikke tilbake til nivået for 2006.

Går vi imidlertid mer inn i tallene, finner vi at det fra 2007 til 2008 har funnet sted en vekst i antallet begjæring i flere større og mellomstore bykommuner, som Oslo, Trondheim, Tromsø og Drammen. Antallet faktisk avholdte utkastelser har også økt i noen større bykommuner, for eksempel Stavanger og Trondheim, mens

det har vært en nedgang for eksempel i Oslo. Til sammenlikning viser det seg at det i et utvalg omegns- og landkommuner stort sett har vært en nedgang både målt i antall begjæringer om utkastelser og antall avholdte utkastelser fra 2007 til 2008.

I sum kan dette styrke inntrykket av utkastelser som et storbyfenomen, og at tilbakegangen fra 2007 til 2008 i noen grad skyldes at antallet slike saker har gått ned i omegns- og landkommunene. Vi må imidlertid her ta forbehold om vi bare har tatt for oss et mindre utvalg av kommuner.

13.1.3 Årsaker til og kjennetegn ved de som mister sin bolig ved utkastelse

Med bakgrunn i de mangelfulle mulighetene for kvantitative data knyttet til de som enten mister sin bolig ved utkastelse eller står i fare for det, baserer vi oss på intervjuer med personer som er sentrale i utkastelsesprosessen: namsmenn, sosialkontor og store utleiery, først og fremst de kommunale boligbedriftene. Generelt synes det å utkrystallisere seg fire hovedgrupper blant de som kommer i en utkastelsessituasjon:

- Personer med svak betalingsevne.
- Personer med kaotisk økonomi og/eller svak betalingsmoral
- Personer med psykiske problemer, herunder eldre med svekket orienteringsevne.
- Ruspisbrukere.

Hovedinntrykket er at det i stor grad er personer med kombinerte lidelser, som oftest rus og psykiatri, som kommer opp i slike situasjoner. Det er imidlertid sjelden at det er et økonomisk spørsmål alene. De aller fleste har trygd, bostøtte eller sosialhjelp tilstrekkelig til å klare å betjene sin husleie. Problemet synes snarere, i svært mange tilfeller, å ha sammenheng med at den enkelte har problemer, ofte avhengigheter, som overskygger disponeringsevnen.

En kort karakteristikk tilsier at de fleste av de som kommer i en utkastelsessituasjon vil være menn, i mange tilfeller med et rus og/eller psykiatrisk problem. De fleste befinner seg i en økonomisk uryddig situasjon, ikke med bakgrunn i inntekstsvikt,

men mer med bakgrunn i egen disponering av midlene. De fleste er i alderen 29 til 49 år. Når det gjelder nasjonalitet, synes andelen med ikke-vestlig bakgrunn noe høyere enn andelen av befolkningen generelt, selv om vi her kun baserer oss på et begrenset antall intervjuer.

Spørsmålet om tilleggsvansker som rus og /eller psykiatri, kombinert med disponeringsvansker synes altså å fremstå som en viktigere årsak til antallet utkastelsessaker enn strukturelle forhold som egenskaper ved leieforholdet, leiepriser og boligvirkemidlene. Finanskrisen som slo inn med tyngde mot slutten av 2008 synes imidlertid å ha økt antallet med betalingsvansker. Om dette vil slå ut i et økt antall utkastelsessaker er usikkert, men flere av namsmennene ser en økning i antallet saker de første månedene av 2009. Dette syns også å komme blant husholdninger *uten* spesielle tilleggsvansker som rus og/eller psykiatri. Dette kan antas å være et utslag av blant annet økt arbeidsledighet..

Selv om det generelle synet er at bedret betalingsevne isolert sett vil sette den enkelte bedre i stand til å betale sine utgifter, er det disponeringen av midlene som synes som utgjør hovedproblemet. Den eneste tillempningen av de økonomiske virkemidlene generelt som nevnes, er en samordning av utbetalingene, slik at de i stede for å spres utover måneden, kommer som en stor samlet utbetaling.

Avslutningsvis viser studien at mange innenfor særlig det sosiale boligarbeidet etterlyser flere boliger for personer med behov for oppfølging. Mange påpeker at det er et stort behov for bolig med tilsyn, slik at personer med tilleggsvansker som særlig rus og/eller psykiatri kan få en oppfølging i hverdagen. Denne oppfølgingen kan for noen bety at de får bistand til å oppfylle helt grunnleggende krav som stilles til den som skal bo, som å behandle boligen på en forsvarlig måte og betale de løpende utgifter som påløper i et boforhold. En viktig konklusjon er at økt innsats i forhold til booppfølging vil bidra til å redusere problematikk knyttet til utkastelse.

13.1.4 Situasjonen for husholdningene etter en utkastelse

Det er vanskelig å få informasjon om situasjonen for personer som mister sin bolig ved utkastelse, etter at de er kastet ut. Selv om et antall gjeninnsettes og andre får hjelp fra sosialkontoret eksisterer det ingen oversikt som følger husholdningenes situasjon etterpå. Namsmannens oppgave er i hovedsak fullendt ved utkastelsen, og de sitter med liten informasjon om situasjonen i etterkant. Likeledes for sosialkontorene. De møter med jevne mellomrom personer som har vært involvert i en utkastelsessituasjon, men har ingen systematisk oversikt over dette. De bistår på vanlig måte de som henvender seg til kontorene ved boligmangel, og fører ingen oversikt over deres boligkarriere som sådan.

Uansett synes det fra namsmannens side å være en del gjengangere, uten at vi har fått tallfestet hvor mange og hva som kjennetegner disse. Dette kan tyde på at blant en del personer vil de forholdene som ligger til grunn for en utkastelsessak, enten dette er rus og /eller psykiatri, disponeringsvansker eller annet, forbli uforandret over noen tid. Dette fører til at enkelte gjentatte ganger kommer opp i vanskelige situasjoner i forhold til det å beholde sin bolig. Dette styrker inntrykket av det for noen er behov for en oppfølging utover den som følger av rene økonomiske støtteordninger.

13.2 Oppsummerende konklusjon på tvangssalgdelen

13.2.1 Utvikling, omfang, og datakvalitet

Våre empiriske analyser viser at omfang av tvangssalg generelt er svært lavt i Norge. Verken data fra Norges største inkassoselskap, Lindorff Decision, eller Statens Kartverk, tyder på at det har vært økning i antall tvangssalg i 2008; faktisk har det vært en liten nedgang. På bakgrunn av disse datakildene anslår vi antall tvangssalg i 2008 til å ligge underkant av 600. Dette står i kontrast til pressedekning som har vært på området den siste tiden. Tvangssalgstallene er utgangspunktet veldig lave i Norge,

eventuelle økninger medfører høye prosentvise økninger, som lett slås opp, selv om nivået forblir veldig lavt.

Det viktig å være klar over distinksjonen mellom tvangssalgsbegjæring og gjennomførte tvangssalg. Kun en liten andel av tvangssalgsbegjæringene resulterer i tvangssalg. Flere av presseoppslagene refererer til store økninger i tvangsbegjæringene i enkelte tingsretter, og trekker feilaktig dramatiske slutninger ut i fra dette. Som vi har sett har tallene for tvangssalg vært relativt stabile over flere år.

Tvangssalgstallene for startlån er også lave. I perioden 2003 til 2008 har over 40 000 husholdninger finansiert bolig, allikevel observerer vi kun 29 tilfeller av gjennomførte tvangssalg i perioden 2007-2008.

Domstolsadministrasjonen har foreløpig kun data på begjærte tvangssalg. Den viktigste offisielle datakilde på gjennomførte tvangssalg er derfor Statens Kartverk. Statens Kartverk har imidlertid kun tinglyste tvangssalg på selveiere, og ikke borettslag. Det kan også være at tinglyste tvangssalg ligger lavere enn faktisk gjennomførte tvangssalg. For å belyse eventuelle underrapportering fra Statens Kartverk, og tvangssalg i borettslag, så har vi brukt data på tvangssalg fra landets største inkassoselskap, Lindorff Decision. Disse dataene viser de samme tendensene, og tyder på at eventuell underrapportering i dataene fra Statens Kartverk er av et lite omfang. Tvangssalg i borettslag utgjør cirka 25 prosent av alle tvangssalg. Dette er litt høyere enn hva andel borettslag skulle tilsi.

13.2.2 Hvem rammes av tvangssalg?

Ofre for tvangssalg fordeler seg overraskende jevnt over inntektsskalaen. 22 prosent av husholdningene tilhører lavinntektsgruppen, det vil si har en inntekt på 60 prosent av medianinntekten. En tredje del av tvangssalgene finner vi i de to laveste inntektsdesilene, mens halvparten har normale inntekter. 12 prosent har inntekt i to øverste inntektsdesiler. Vi ser at gruppen med lavest inntekter er utgjør en stor andel, i forhold til andelen med lave inntekter i eiermarkedet. Imidlertid har halvparten med lavest inntekt, kommet i denne gruppen etter kraftige inntektsfall i

forhold til foregående år. Dette tyder på at inntektsfall heller inntektsnivå er årsak til tvangssalg.

Over halvparten av tvangssalgsofrene har, i følge Lindorff- data, næringsinteresser. Selv om Lindorff definerer dette begrepet relativt vidt, indikerer dette at konkurser, hvor boligen er brukt som pant til bedriftslån, kan være en viktig årsak til tvangssalg.

Som et mål på husholdningens belåningsgrad har vi brukt samlet gjeld delt på husholdningens inntekt før skatt. Denne bør utgangspunktet ikke være større enn 3. Vi finner at 45 prosent av husholdningene har belåningsgrad høyere enn tre, og at hele 25 prosent har svært høye belåningsgrad på 5 eller høyere. Stort låneopptak i forhold til inntekt synes derfor å være en viktig medvirkende årsak til tvangssalg.

Blant tvangssalgsofrene er det en overvekt av aleneboende og enslige forsørgere. 44 prosent er aleneboende og 10 prosent er enslige forsørgere. Til sammenligning er 36 prosent aleneboende og 6 prosent enslige forsørgere blant landets boligeiere. Det er to hovedforklaringer til overrepresentasjon av disse husholdningstypene. For det første er disse husholdningstypene mer sårbare for endringer i utgifter og inntekt. For det andre har flere i disse husholdningstypene blitt utsatt for tvangssalg på grunn samlivsbrudd, eller dødsfall til ektefelle eller partner. Anslagsvis 15-20 prosent av tvangssalgene skjer på grunn av samlivsbrudd eller dødsfall.

Vi ser også en del unge husholdning blant tvangssalgsofrene. 27 prosent er 34 år eller yngre. Blant boligeiere generelt er 16 prosent i denne alderskategorien. De viktigste årsakene er høy belåningsgrad og kort botid, som gir mindre akkumulert boligkapital og som gir mindre muligheter til å løse betalingsproblemer med midlertidig avdragsfrihet. I tillegg vet vi at frekvensen av skillsmisser og samlivsbrudd er høy i denne gruppen.

Tvangssalg varierer i forhold til sentralitet i hovedsak som landets boligeiere for øvrig. Lav omsettelighetsgrad i desentraliserte boligmarkeder kompenseres av lavere belåningsgrader. Dette gjelder sannsynligvis også motsatt.

13.2.3 Hva er årsakene til tvangssalg?

Kvantitative analyser på tidsserier av tvangssalg i perioden 1991-2008 fra Norsk Eiendomsinformasjon, indikerer at tvangssalg følger et prosyklisk mønster hvor tvangssalg er sterkt korrelert med arbeidsledighet. Tvangssalg synes derfor å være et konjunkturelt fenomen; hvor antall tvangssalg er lavt i oppgangstider, og er relativt større i nedgangstider. Derfor er sannsynligvis arbeidsledighet og konkurser viktige årsaker. Høyt rente nivå synes å spille en underordnet rolle som forklaringsfaktor. Den viktigste forklaring på dette ligger i systemet for rentesetting. Sentralbanken fastsetter renten for nå inflasjonsmålet på 2,5 prosent. Dette medfører en negativ korrelasjon mellom rentenivå og arbeidsledighet. Høyt rentenivå blir derfor nøytralisert av lav arbeidsledighet.

En viktig tilleggsforklaring kan være at innføringen av frarådningsplikten i 2000 har skjerpet bankenes utlånspraksis. I en god kredittvurdering skal man ta høyde for at husholdningen tåler en renteøkning med minst tre prosentpoeng. Frarådningsplikten til tross, så ser vi at kredittveksten har vært sterk de siste årene. Mange førstegangskjøpere kommer inn i eiermarkedet i perioder med høy boligprisvekst, noe som medfører høye belåningsgrader. Dette forsterker av effekten av økt arbeidsledighet.

Makroanalysene våre forklarer også hvorfor vi enda ikke har opplevd økninger i tvangssalg. Sannsynligvis vil tvangssalgstallene inntreffe i etterkant av en økning i arbeidsledigheten. Det er derfor mulig at økningen i tvangssalg først viser seg i 2010. Prognosene for arbeidsledighetene tilsier imidlertid moderat økninger, og det vil derfor heller ikke være grunn til å vente dramatiske økninger i tvangssalg de kommende år.

Makroanalysen gir viktige innsikter til årsakene til tvangssalg, men er ufullstendig. Den forklarer ikke, når husholdningene mister de økonomiske forutsetningene for å være boligeiere, hvorfor de blir utsatt for *tvangssalg* i stedet for å selge ”*frivillig*”.

Vi har derfor supplert makroanalysen med analyser på mikrodata fra Lindorff for å finne tilleggsmekanismene. Vi har her brukt en prosessull tilnærming hvor vi sammenligner de gruppene som selger boligen sin etter en tvangssalgsbegjæring, frivillig eller med tvang, med de som klarer å gjøre opp for seg.

For å finne en tilleggsmekanismene, sammenlignet vi de som selger frivillig og de som selger med tvang. Vi fant da at den viktigste tilleggsmekanismen er manglende økonomistyring. Vi fant også delvis dekning for at en tvangsbegjæring tilknyttet boligmarked i de mindre sentrale deler av landet, vil øke sannsynligheten for at tvangssalg blir utfallet, alt annet likt.

13.2.4 Konsekvenser av tvangssalg

Som for utkastelser, er det svært vanskelig å danne seg noen oversikt over konsekvensene av et tvangssalg for de som rammes. Våre refleksjoner omkring dette baserer seg derfor på kvalitative vurderinger gjort av kommunale saksbehandlere samt erfaringene fra to intervjuer med personer som har opplevd at deres bolig har blitt tvangssolgt. Generelt vil konsekvensene både ha en økonomisk side og en sosialpsykologisk.

Hovedinntrykket blant de kommunale saksbehandlerne er at de som får sin bolig solgt ved tvangssalg, går over i en mindre leid bolig. I samtlige av de enkeltsaker vi har gått inn i, enten via saksbehandlerne på startlån eller ved personintervjuer av startlånmottakere, har gått over i en mindre led bolig. I studien er det et mindretall av tilfellene som har blitt økonomisk skadelidende.. Dette har å gjøre med den sterke prisveksten på boliger den senere tiden. Jo lengre en person har eid en bolig, jo sterkere har prisstigningen vært og jo høyere blir utbytte ved et salg. I tillegg er salgsprosessen tilknyttet tvangssalg blitt endret de seneste årene. Man har i stor grad gått vekk fra auksjonsmodellen, og gått over til boligen avhendes på vanlig måte, gjennom eiendomsmeidler eller advokat. Det har sannsynligvis også bidratt til å redusere de økonomiske tap ved tvangssalg.

I forhold til den psykososiale opplevelsen vet vi mindre. Den ene av våre informanter som hadde opplevd en tvangssalgsporsess gav klart uttrykk for hvor angstfullt det opplevdes å miste kontrollen over egen økonomi. Utover dette vet vi mindre om disse mer menneskelige sidene ved tvangssalgsporsessen.

13.2.5 Gjennomgang eksisterende virkemidler før tvangssalg

De viktigste virkemidlene vi har i dag for å redusere tvangssalg er kommunal økonomisk rådgiving, bostøtte, sosialhjelp, refinansiering med startlån, bankens frarådningsplikt og gjeldsordning. De er vanskelig få tak i data på hvordan disse virkemidlene bidrar til å hindre tvangssalg i praksis. At tvangssalgstallene er lave, og holder seg relativt lave også i nedgangstider, tilsier at virkemidlene i hovedsak fungerer bra. At flere tvangssalg ser ut til å skyldes manglende økonomistyring bidrar til å styrke dette inntrykket. De stabilt lave tvangssalgene må også sees i sammenheng med den økonomisk gunstige situasjonen Norge befinner seg i; høy velstand, høy vekst og økonomisk likhet. I tillegg har Norge, i motsetning til fleste andre land i den vestlige verden, sjenerøse velferdsordninger som gir stor grad av sosial forsikring, kombinert med et effektivt arbeidsmarked, med lav ledighet og kort gjennomsnittlig arbeidsledighetsperiode.

Dette til tross kan det faktisk være at vi har *for mange tvangssalg*. Undersøkelser fra Forbrukerrådet tyder på at den kommunale økonomiske rådgivningstjeneste ikke er godt nok bygd ut i flere kommuner, særlig i de små kommunene. Undersøkelser fra Kredittilsynet viser at frarådningsplikten ikke virker sterkt nok, selv om den har medført en skjerping av bankenes utlånspraksis. I følge våre undersøkelser er 25 prosent av tvangssalgsofrene sterkt gjeldstynget. Det er vanskelig å si hvor mye som skyldes dårlig kredittvurdering og hvor mye som skyldes etterfølgende låneopptak til forbruk. De viktigste tiltakene for å redusere tvangssalg er en satsning på en videre utbygging av den kommunale rådgivningstjenesten og å hindre uforsvarlig låneopptak. Et slikt tiltak kan være å legge flere restriksjoner på mulighetene til å ta opp kredittkortgjeld gjennom et gjeldsregister.

13.3 Utkastelser og tvangssalg, som samfunnsutfordring og fenomen

Som det fremgår av denne studien er det mange likhetstrekk ved utkastelser og tvangssalg. I begge tilfellene handler det i stor grad om personer som av ulike grunner ikke håndterer de praktiske

økonomiske sidene ved det å bo. For de som kastes ut av sine boliger, handler det i de fleste tilfellene i utgangspunktet ikke om økonomisk evne til å håndtere sine boutgifter, men om hvordan de disponerer pengene. For de som utsettes for tvangssalg handler det i stor grad om å ikke ta konsekvensene av at den økonomiske situasjonen er endret.

Bak tvangssalg ligger det ofte en inntektsendring til grunn som gjør at det mest rasjonelle ville vært å selge boligen frivillig, for så å finne en bolig som gir en bedre tilpasning mellom inntekstsituasjonen og boutgiftene. Analysen viser at bedre kredittvurdering og en helhetlig oversikt over kredittsituasjonen til husholdet trolig vil kunne redusere antall begjæringer/tvangssalg. Analysen peker imidlertid på at dette bare er halve problemet: Tvangssalg har, i motsetning til utkastelser, et naturlig alternativ gjennom frivillig salg av boligen. Bedre oppfølging av de som kommer i misligholdssituasjoner vil kunne bidra til at problemene i større grad ble løst gjennom frivillig salg.

I det forebyggende arbeidet både i forhold til utkastelser og tvangssalg vil et tilstrekkelig datagrunnlag både med hensyn til antall, utvikling, demografiske profil, geografi, økonomi med annet være av stor betydning. Selv om SIAN systemet, ved å registrere på personnummer, potensielt vil kunne kobles til andre registerdata som også benytter personnummer, synes det være et behov for mer direkte tilgang til data om utkastelser på kommunenivå. Lettere tilgang til demografisk profil, økonomi etc i forhold til de som kommer opp i en utkastelsessak, ville lete mulighetene for å arbeide forebyggende i forhold til enkeltgrupper på kommunalt nivå.

De samme utfordringene møtes vi innenfor tvangssalg. Statens kartverk er i dag grunnkilden på gjennomførte tvangssalg, Det eksisterer ikke data for tvangssalg i borettslag og heller ikke gjennomførte tvangssalg, men kun for tinglyste. Et tiltak kunne være å bygge offisiell statistikk på tvangssalg på grunnlag av direkte innrapportering fra inkassoselskapene. Dette ville løse begge disse datautfordringene.

Analysen av tvangssalg handler mye om å finne de tilleggsmekanismer som gjør at noen ikke selger frivillig, når de ikke lenger har økonomisk evne til å beholde sin bolig. Analysen av utkastelser handler om hvorfor noen ikke betaler husleien, når

de allikevel har økonomisk evne til det, I begge tilfellene pekes det mot økt fokus på økonomisk rådgivning og bistand for å ordne opp i økonomiske problemer. I forhold til utkastelser har både utleiery, namsmenn og sosialkontoret roller å fylle. I tvangssalgssituasjoner har kredittinstitusjonene en viktig rolle å spille. Det ser også ut til at oversikt over et husholds samlede gjeldssituasjon, også kredittkortgjeld, vil være et viktig redskap i forhold til begge problematikkene.

Litteratur

- Andersen, Arne (1998).” Høykonjunktur på boligmarkedet: Det er da de unge etablerer seg”. *Samfunnspeilet* 1998, 4, Statistisk Sentralbyrå.
- Barlindhaug, Rolf, Kim Astrup (2008). ’Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån’. NIBR- rapport 2008:13.
- Barlindhaug, Rolf, Kim Astrup og Berit Nordahl(2009). ’Lavinnskuddboliger- en felle for boligkjøpere ?’. NIBR-rapport 2009:7.
- Barlindhaug; Rolf og Kim Astrup. ’Fra leie til eie – eller delt eierskap’. NIBR – notat 2009:5
- Berry, Mike et al.(2009).’Mortgage default in Australia: nature, causes and social and economic impacts’. Positionning paper. No 114. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Borgersen, Trond Arne og Dag Einar Sommervoll(2006). ’Boligpriser, førstegangsetablering og kredittilgang’. Økonomisk Forum nr.2 2006,
- Dyb, Evelyn, Helgesen, Marit Kristine og Johannessen, Katja (2008) På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007. NIBR-rapport 2008:15.
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2009) Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17

- Eliassen, Stine (2009).? Bankenes frarådningsplikt overfor låntakere – blir formålet oppfylt?. Masteroppgave. Universitet i Tromsø.
- Gjestland, Trygve og Moen, Eigil (1988) ”East is east and west is west”. NIBR-rapport
- Gulbrandsen, Lars (1999). Å betale for sent: dårlig råd eller dårlig moral? NOVA rapport 1999:3.
- Hagen, Kåre, Djuve, Anne Britt og Vogt, Pernille (1994) Den delte byen. FAFO-rapport:161.
- Husbanken ”På vei til egen bolig”, Sluttrapport 2005-2007, pr 31.12.07.
- Holm, Arne (2001) Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer. Norges Byggforskningsinstitutt, Prosjektrapport 296.
- Oslo kommune: Sluttrapport. Tiltak mot bostedsløshet, samarbeid mot færre utkastelser i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene 2005 til 2008.
- Oslo kommune: Boligbygg. Årsrapport 2007. ”Vi skal åpne nye dører”.
- Oslo kommune: Statistisk årbok for Oslo 2007.
- Oslo kommune: Statistisk årbok for Oslo 2008.
- Poppe, Christian og Per Arne Tufte (2007).? Økonomiske rådgivning på sosialkontorene?. Prosjektnotat nr. 5-2007. SIFO
- Poppe, Christian (2005).? Husholdningenes betalingsproblemer i oppgangstider?. Prosjektnotat nr. 3-2005. SIFO
- Riksrevisjonen 2007-2008, Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dokument nr. 3:8.

- Røed Larsen, E. and D.E. Sommervoll. "Rising Inequality of Housing? Evidence from Segmented House Price Indices". *Housing, Theory and Society* **21** (2), 2004, 77-88.
- Sandlie, Hans Christian og Viggo Nordvik (2009). 'Utenfor de boligsosiale ordningene'. NOVA-rapport 1/09.
- Sommervoll, Dag og Galvin Wood(2009). ' Home equity insurance'. Konferanse- paper i ENHR- 2009, ikke publisert.
- Scanlon, Kathleen , Jens Lunde og Christine Whitehead(2009). "Mortgage products and government policies to help troubled mortgagors: responses to the credit crises". Konferanse- paper i ENHR- 2009, ikke publisert.
- Statistisk sentralbyrå. Statistisk årbok 2007
- Statistisk sentralbyrå. Statistisk årbok 2008.
- St.meld.nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken. Kommunale- og regionaldepartementet.
- Øverås, Siv, Fyhn, Anders Brede og Sandlie, Hans Christian (2005) Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser. Fafo-rapport 469.
- "Startlånet- Samfinansiering, forvaltning og oppfølging" – ECON-rapport 2006-094
- Vatne, Bjørn Helge (2006). 'Hvem tar opp lån- til hva, og har de råd? En analyse av gjeldsutviklingen i norske enkelthushold i 2006 '. Penger og Kreditt 2/2008. Norges Bank.
- Stephens, Mark (2009)' The Government response to mortgage arrears and reposessions'. Housing Analysis and Surveys Expert Panel Papers nr 6.

Appendiks 1

Utkastelser

Private utleiere:

* En i Oslo (konfidensielt)

* To i Drammen (konfidensielt)

Kommunale eiendomsselskaper

Boligbygg, Oslo

Bergen bolig og byfornyelse, Bergen

Drammen eiendom

Namsfogd

Oslo

Bergen

Drammen

Tromsø

Gjøvik

Trondheim

Sosialkonor/Sosialsentre

Sagene sosialkontor, Oslo

Frogner sosialkontor, Oslo

Sandviken sosialkontor, Bergen
Sentrum sosialkontor, Bergen
Drammen sosialsenter, Drammen
Tromsø sosialkontor
Leieboerforeningen, Oslo
Politidirektoratet

Tvangssalg

Intervju med to personer som har erfart tvangssalg.

Disse er:

2 distriktskommuner (konfidensielt)

Intervjuet saksbehandlere i 9 kommuner om i alt 12 forskjellige tvangssalgssaker

Disse er:

Froland

Gjerstad

Kristiansand

Oslo

Sarpsborg

Skien

Stord

Tysvær

Åsnes

Intervjuet saksbehandlere i 5 forskjellige kommuner om tvangssalgssaker generelt.

Disse er:

Nes

Sandnes

Steinkjer

Torsken

Trondheim

Spørsmålene som ble stilt til respondentene var:

Spørsmål til respondentene:

- Hva var bosituasjonen umiddelbart etter tvangssalget? (Boligstandard, boligstørrelse, uheldig beliggenhet, fast bopel eller hos familie eller venner, kommunal eller privat leie)
- Hva var bosituasjonen etter 3 måneder etter tvangssalget?
- Fikk tvangssalget økonomiske konsekvenser (gevinst/tap ved salg, boutgifter ved ny bolig, andre momenter?)
- Andre konsekvenser (helse, samlivsbrudd etc)
- Hvor lang botid, eller hvor lenge har vedkommende vært eier før tvangssalget?
- Hva var årsaken til tvangssalget (arbeidsledighet, sykdom, samlivsbrudd, økonomisk rot, dårlig kredittvurdering etc.)?
- Hvorfor ble ikke boligen solgt frivillig?
- Hvilke tiltak ble gjort av kommunen for å avverge tvangssalget (avdragsfrihet, betalingsutsettelse på rentene, sosialhjelp, bostøtte etc.)

Appendiks 2

Regresjonsutskrifter, tvangssalg

Number of Observations Read	18
Number of Observations Used	18

Analysis of Variance					
Source	D F	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	2	714518	357259	12.48	0.0006
Error	15	429423	28628		
Corrected Total	17	114394 2			

Root MSE	169.1987 9	R-Square	0.624 6
Dependent Mean	534.8888 9	Adj R-Sq	0.574 6
Coeff Var	31.63251		

Parameter Estimates						
Variable	Label	D F	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercept	Intercept	1	-224.88801	157.29488	-1.43	0.1733
rente_lag	rente_lag	1	4.95373	15.81524	0.31	0.7584
arbled_lag	arbled_lag	1	158.64972	43.83202	3.62	0.0025

Number of Observations Read	18
Number of Observations Used	18

Analysis of Variance					
Source	D F	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	1	711710	711710	26.35	0.0001
Error	16	432232	27015		
Corrected Total	17	1143942			

Root MSE	164.36091	R-Square	0.6222
Dependent Mean	534.88889	Adj R-Sq	0.5985
Coeff Var	30.72805		

Parameter Estimates						
Variable	Label	D F	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t
Intercept	Intercept	1	-223.38131	152.72591	-1.46	0.1629
arbled_lag	arbled_lag	1	167.47072	32.62767	5.13	0.0001

Logistisk regresjonsanalyse

Model Information	
Data Set	LIBRARY.TVANGSSALG10
Response Variable	Frivilligsalg
Number of Response Levels	2
Model	binary logit
Optimization Technique	Fisher's scoring

Number of Observations Read	485
Number of Observations Used	485

Response Profile		
Ordered Value	Frivilligsalg	Total Frequency
1	0	318
2	1	167

Probability modeled is Frivilligsalg=0.

Class Level Information					
Class	Value	Design Variables			
sentralitet	1	-1	-1	-1	-1
	2	1	0	0	0
	3	0	1	0	0
	4	0	0	1	0
	5	0	0	0	1

moral	0	-1	-1		
	1	1	0		
	2	0	1		

Model Convergence Status	
Convergence criterion (GCONV=1E-8) satisfied.	

Model Fit Statistics		
Criterion	Intercept Only	Intercept and Covariates
AIC	626.550	618.811
SC	630.734	648.100
-2 Log L	624.550	604.811

Testing Global Null Hypothesis: BETA=0			
Test	Chi-Square	DF	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	19.7384	6	0.0031
Score	19.3377	6	0.0036
Wald	18.7555	6	0.0046

Type 3 Analysis of Effects			
Effect	DF	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
moral	2	14.8004	0.0006
sentralitet	4	2.8955	0.5755

Analysis of Maximum Likelihood Estimates						
Parameter		DF	Estimate	Standard Error	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercept		1	0.6460	0.1173	30.3146	<.0001
moral 1	1	1	-0.0919	0.1371	0.4492	0.5027
moral 2	1	1	0.5079	0.1381	13.5189	0.0002
sentralitet 2	1	1	-0.0351	0.2519	0.0194	0.8893
sentralitet 3	1	1	-0.1693	0.1928	0.7714	0.3798
sentralitet 4	1	1	-0.0556	0.1635	0.1155	0.7340
sentralitet 5	1	1	0.4442	0.2757	2.5957	0.1072

Odds Ratio Estimates			
Effect	Point Estimate	95% Wald Confidence Limits	
moral 1 vs 0	1.383	0.857	2.232
moral 2 vs 0	2.519	1.555	4.080
sentralitet 2 vs 1	1.161	0.505	2.669
sentralitet 3 vs 1	1.015	0.493	2.091
sentralitet 4 vs 1	1.137	0.577	2.241
sentralitet 5 vs 1	1.875	0.777	4.521

Association of Predicted Probabilities and Observed Responses			
Percent Concordant	57.5	Somers' D	0.245
Percent Discordant	33.0	Gamma	0.271
Percent Tied	9.5	Tau-a	0.111
Pairs	53106	c	0.622

Regresjon på salg versus ikke salg

Model Information	
Data Set	LIBRARY.TVANGSSALG10
Response Variable	boligsalg
Number of Response Levels	2
Model	binary logit
Optimization Technique	Fisher's scoring

Number of Observations Read	2420
Number of Observations Used	1714

Response Profile		
Ordered Value	boligsalg	Total Frequency
1	1	250
2	0	1464

Probability modeled is boligsalg=1.

Note: 706 observations were deleted due to missing values for the response or explanatory variable

Class Level Information			
Class	Value	Design Variables	
moral	0	-1	-1
	1	1	0
	2	0	1

Model Convergence Status
Convergence criterion (GCONV=1E-8) satisfied.

Model Fit Statistics		
Criterion	Intercept Only	Intercept and Covariates
AIC	1426.183	1394.561
SC	1431.630	1427.241
-2 Log L	1424.183	1382.561

Testing Global Null Hypothesis: BETA=0			
Test	Chi-Square	DF	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	41.6218	5	<.0001
Score	48.5741	5	<.0001
Wald	37.6493	5	<.0001

Type 3 Analysis of Effects			
Effect	DF	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
moral	2	9.1829	0.0101
gjeldsgrad_05	1	18.9949	<.0001
inntektssjokk_07	1	6.9434	0.0084
inntektssjokk_06	1	5.4946	0.0191

Analysis of Maximum Likelihood Estimates						
Parameter		DF	Estimate	Standard Error	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercept		1	-1.8896	0.0756	624.2077	<.0001
moral 1	1	1	0.2036	0.0996	4.1756	0.0410
moral 2	2	1	0.1008	0.0958	1.1066	0.2928
gjeldsgrad_05		1	0.0353	0.00811	18.9949	<.0001
inntektssjokk_07		1	-3.14E-6	1.193E-6	6.9434	0.0084
inntektssjokk_06		1	-2.8E-6	1.195E-6	5.4946	0.0191

Odds Ratio Estimates			
Effect		Point Estimate	95% Wald Confidence Limits
moral 1 vs 0		1.662	1.174 2.352
moral 2 vs 0		1.500	1.073 2.096
gjeldsgrad_05		1.036	1.020 1.053
inntektssjokk_07		1.000	1.000 1.000
inntektssjokk_06		1.000	1.000 1.000

Association of Predicted Probabilities and Observed Responses			
Percent Concordant	66.3	Somers' D	0.340
Percent Discordant	32.3	Gamma	0.345
Percent Tied	1.4	Tau-a	0.085
Pairs	366000	c	0.670