

Rolf Barlindhaug og Per Medby

Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet

Evaluering av omleggingen
av modellen

Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:4

Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling

NIBR-rapport 2007:3

Fargerikt samfunn i arktisk klima
En studie av steds- og næringsutvikling i Vardø

NIBR-rapport 2005:17

Slik vil eldre bo
En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser

Samarbeidsrapport
NIBR/KRUS/Byggforsk 2006

Løslatt og hjemløs
Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold

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

Rolf Barlindhaug og Per Medby

Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet

Evaluering av omleggingen av modellen

NIBR-rapport 2007:7

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

Forfatter: Rolf Barlindhaug og Per Medby

NIBR-rapport: 2007:7

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-667-7

Prosjektnummer: O-2473
Prosjektnavn: Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet
Oppdragsgiver: Husbanken
Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet ble lagt om i 2005. Investeringsstilskuddet ble redusert til 20 prosent av anskaffelseskostnadene, mens dekningsgraden i den statlige bostøtten ble økt fra 70 til 80 prosent for beboere i kommunale utleieboliger. Rapporten konkluderer med at formålet med omleggingen i liten grad er oppfylt. Kommunene mener at tilskuddet bør utgjøre minst 30 prosent for ikke å svekke investeringen i nye kommunale utleieboliger. Investeringsstilskudd kan blant annet begrunnes med større driftsutgifter i slike boliger. Mange kommuner er skeptiske til en dreining mot mer konsumentrettede virkemidler.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Februar 2007

Antall sider: 205
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2007

Forord

NIBR ble etter konkurranse valgt av Husbanken til å gjennomføre en evaluering og en videreutvikling av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Modellen ble lagt om etter et forslag i boligmeldingen, St.meld. nr. 23. (2003-2004). Investeringsstilskuddet til kommunalt disponerte utleieboliger ble redusert til 20 prosent av anskaffelseskostnadene, samtidig som dekningsprosenten i den statlige bostøtteordningen ble økt fra 70 til 80 prosent i kommunalt disponerte og formidlede boliger.

Arbeidet med rapporten startet opp sommeren 2006. Per Medby har skrevet mesteparten av kapittel 5 om erfaringer fra andre land. Resten av rapporten er skrevet av Rolf Barlindhaug. Tolv kommuner ble intervjuet i forbindelse med evalueringen. I tillegg til Rolf Barlindhaug har Susanne Søholt og Siri Nørve gjennomført kommuneintervjuer og skrevet ut referater fra disse. Per Medby, Berit Nordahl og Siri Nørve har lest gjennom og gitt tilbakemeldinger på et utkast til sluttrapport. Takk til disse.

Husbanken opprettet en referansegruppe for prosjektet som i alt hadde 3 møter. I referansegruppen satt Kristina Nordlund og Karin Lindgård fra Husbanken, Mariann Jodis Blomli fra Kommunal- og regionaldepartementet, Nina Gran og Magne Hustad fra Kommunenes Sentralforbund, Øydis Dale fra Helse og velferdsetaten i Oslo kommune og Laila Finkenhagen fra Porsgrunn kommune (i en periode også representant for Husbanken). Vi vil takke referansegruppen for nyttige diskusjoner og innspill underveis.

Vi vil også takke representantene fra kommunene som velvillig stilte opp i relativt lange og omfattende intervjuer.

Oslo, februar 2007

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	7
Sammendrag	8
Summary.....	18
1 Innledning	29
1.1 Evaluering av omleggingen av subsidiemodellen	29
1.2 Fremgangsmåte og operasjonaliseringer.....	31
1.3 Rapportens videre oppbygging	34
2 Boligtilskuddets plass i boligpolitikken.....	35
2.1 Statlige politiske føringer og målhierarkiet i boligpolitikken	35
2.2 Boligpolitiske virkemidler i Norge	37
2.3 Fra arealtilskudd til boligtilskudd	39
2.4 Behovet for kommunale utleieboliger.....	40
2.5 Subsidiemodell og husleiefastsetting	40
3 Bruk av boligtilskudd og bostøtte i kommunene	43
3.1 Kommunale utleieboliger – tall fra KOSTRA	43
3.2 Bruk av boligtilskudd til utleieboliger	47
3.3 Bostøtte i kommunale utleieboliger	54
4 Ulike modelltilnæringer	61
4.1 Leiefastsettelse og avkastningskrav	61
4.1.1 Lønnsomhetsbetraktninger og kostnadsdekkende leie... 61	
4.1.2 Markedsbasert husleieprinsipp.....	63
4.1.3 Leieforhandlinger med private aktører.....	64
4.1.4 Veileder for kommunale utleieboliger	66
4.1.5 Sammenhengen mellom redusert investeringsstøtte og økt bostøtte.....	67
4.2 Dobbeltsubsidiering og tilskuddet skal følge brukeren..	67
4.3 Markedsmodell med fokus på bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel.....	71

4.4	Kommunen som ansvarlig aktør for å dekke boligbehovet for vanskeligstilte	74
5	Erfaringer fra andre land	78
5.1	Innledning	78
5.2	Dualistiske og integrerte (enhetlige) leiemarkeder	78
5.3	Organisering og subsidier i den ikke-kommersielle utleiesektoren	86
5.3.1	Innledning	86
5.3.2	England	87
5.3.3	Sverige	90
5.3.4	Nederland	93
5.3.5	Danmark	95
5.4	Oppsummering	97
6	Utvalg av kommuner for intervju	100
7	Oppsummering av kommuneintervjuer	106
7.1	Innledende betraktninger	106
7.2	Organisering og samarbeid med private	106
7.3	Behovet for kommunale utleieboliger, tildeling og kontraktstyper	108
7.3.1	Kontraktstyper i de kommunale boligene	108
7.3.2	Tildeling	109
7.3.3	Behovet for kommunale utleieboliger	109
7.4	Beholdning, salg og nyanskaffelser	110
7.5	Husleiefastsettelse og beboerbetalning	112
7.5.1	Gjengs leie brukes ofte	112
7.5.2	Kostnadsdekkende leie vurderes i nyanskaffelser	113
7.5.3	Private aktører og husleiefastsettelse	114
7.5.4	Leie basert på beboernes inntekt	115
7.5.5	To modeller for husleiebetaling	115
7.6	Bostøtteordninger og sosialhjelp til dekning av husleie	118
7.7	Bruk av tilskuddet og innleie av boliger	120
8	Analyse av endringer i subsidiemodellen	122
8.1	Innledning	122
8.2	Om formålet med omleggingen og effekter av denne ..	123
8.3	Evaluerings av formålene med omleggingen av subsidiemodellen	124
8.3.1	Omleggingens betydning for tilbudet av utleieboliger ..	124
8.3.2	Valget mellom å bygge nytt eller kjøpe i bruktboligmarkedet	126
8.3.3	Større fleksibilitet på tilbudssiden?	127
8.3.4	Innelåsing og valgmuligheter	129

8.3.5	Måloppfyllelse – konklusjon.....	131
8.4	Markedsorientert eller behovsorientert modell – hva passer på våre casekommuner?	134
8.4.1	Innledning	134
8.4.2	Omstilling av den kommunale leieboligmassen.....	135
8.4.3	Husleieprinsipper	136
8.4.4	Hva bygger kommunene?	137
8.4.5	Konklusjon	138
9	Alternative forslag til forbedring av subsidiemodellen.....	139
9.1	Innledende betraktninger.....	139
9.2	Kommunene om videreutvikling av modellen	140
9.3	Tidligere drøftinger av alternativer	141
9.4	Tilskudd knyttet til netto tilvekst	142
9.5	Ulike former for differensiering.....	142
9.5.1	Etter brukergruppe	142
9.5.2	Ny/brukt bolig.....	143
9.6	Statlig regulering av husleier	143
9.7	Bedre utnytting av private aktører.....	144
9.8	Andre forslag.....	144
9.8.1	Opprettelse av nasjonale utleiestiftelser	144
9.8.2	Statlige driftstilskudd til kommunal utleievirksomhet .	145
9.9	Optimal sammensetning av tilskudd og bostøtte.....	145
9.10	Videreutvikling – en oppsummering.....	146
	Litteratur	148
Vedlegg 1	Intervjuguide: Evaluering og videreutvikling av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet	153
Vedlegg 2	Kommuneintervjuer	157

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Kommunalt disponerte og kommunalt formidlede utleieboliger fra KOSTRA i 2005 etter kommune- størrelse.	45
Tabell 3.2	Bruk av startlån, boligtilskudd og statlig bostøtte etter kommunestørrelse. KOSTRA 2005	47
Tabell 3.3	Bruk av boligtilskudd til kommunale utleieboliger etter kommunestørrelse og periode. Millioner kroner....	48
Tabell 3.4	Tilskudd og kostnad pr. bolig samt tilskudd i prosent av kostnad. Nybygde boliger og kjøp. 1000 kr. 2001-2006	48
Tabell 3.5	Bruk av boligtilskudd til kjøp og nybygging av kommunalt disponerte utleieboliger. Fordeling av antall boliger som er gitt tilskudd etter kommune- størrelse og periode. 2003 – 2006. Prosent.	49
Tabell 3.6	Tilskuddsandel etter type tiltak (kjøp eller nybygging) og kommunestørrelse. 2003 – 2006.	50
Tabell 3.7	Andel av boligtilskuddene brukt til nybygging. I prosent av boligtilskudd til enten kjøp og nybygging etter periode og kommunestørrelse. 2003 – 2006.	51
Tabell 3.8	Boligtilskudd brukt kjøp og nybygging etter periode og brukergruppe. 2003 – 2006. Prosent.	52
Tabell 3.9	Boligtilskudd brukt kjøp og nybygging etter periode og type søker. 2003 – 2006. Prosent.	53
Tabell 3.10	Bostøttemottakere i kommunalt disponerte utleie- boliger 1. termin 2004 og 2006 etter kommune- størrelse. Prosent.	54
Tabell 3.11	Gjennomsnittlig månedlig husleie etter type kommunal utleiebolig og kommunestørrelse. Utleieboliger med bostøttemottakere. 1. termin 2005* og 1. termin 2006 ..	55
Tabell 3.12	Forskjell mellom tak for godkjent bostøtte og faktisk månedlig husleie*. Bostøttemottakere i kommunalt disponerte og formidlede utleieboliger 1. termin 2006 etter kommunestørrelse. Prosent.	56

Tabell 3.13	Gjennomsnittlig årlig inntekt i kroner etter type kommunal utleiebolig og kommunestørrelse. Utleieboliger med bostøttemottakere. 1. termin 2006....	57
Tabell 3.14	Økning i bostøtte som følge av økt dekningsgrad fra 70 til 80 prosent. Bostøttemottakere i kommunalt disponerte og formidlede utleieboliger 1. termin 2006 etter kommunestørrelse.	58
Tabell 3.15	Månedlige boutgifter etter fratrukk av statlig bostøtte. Bostøttemottakere i kommunalt disponerte utleieboliger 1. termin 2004 og 2006 etter kommunestørrelse. Prosent.	59
Tabell 4.1	Månedlig husleie under ulike forutsetninger om rente og reell boligprisvekst.....	63
Tabell 5.1	Egenskaper ved dualistiske og integrerte leiemarkeder.....	82
Tabell 5.2	Egenskaper ved leiemarkedene i 4 land vurdert etter dimensjonen dualistisk eller enhetlig/ integrert	83
Tabell 6.1	Deciler i fordelingen av boliger kjøpt eller bygd til kommunal utleie etter de kommuner som faktisk brukte ordningen det enkelte år. Sum er lik antall boliger kjøpt eller bygget i perioden 2003-2006.....	101
Tabell 6.2	Kommuner som har bygget eller kjøpt flest kommunalt disponerte utleieboliger i perioden 2003-2006. Godkjent av Husbanken i det aktuelle året.....	102
Tabell 6.3	Gjennomsnittstall etter kommunegruppe. KOSTRA 2005.....	104

Figuroversikt

Figur 4.1	Subsidiemodell for boligtilskudd – markedsbasert tilnærming	72
Figur 4.2	Subsidiemodell for boligtilskudd – behovsdefinert etterspørsel	75
Figur 5.1	Oversikt over den allmenne boligsektoren i Danmark ...	95
Figur 7.1	Beboerbetaling og inntekter for driftsselskap. Modell der beboer betaler markedsleie	116
Figur 7.2	Beboerbetaling og inntekter for driftsselskap. Modell med individuell husleiefastsettelse	117

Sammendrag

Rolf Barlindhaug og Per Medby

Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet.

Evaluering av omleggingen av modellen

NIBR-rapport: 2007:7

Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet

Kombinasjonen av boligtilskudd til anskaffelse av utleieboliger, som regel i regi av en kommune, og bostøtte til de som bor der, kalles *subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet*, se St. meld. nr. 23 (2003-04). Under behandlingen av denne boligmeldingen ble subsidiemodellen lagt om fra mindre vekt på tilskudd til mer vekt på individuell støtte til beboere. Dette ble gjort ved å heve dekningsprosenten for bostøtten til beboere i kommunalt disponerte og formidlede utleieboliger fra 70 til 80 prosent. Videre skulle investeringsstøtten til bygging eller kjøp av boliger for utleie til vanskeligstilte etter omleggingen reduseres og ligge på 20 prosent av kostnadene eller kjøpesummen.

Omleggingen av subsidiemodellen var ment å oppfylle følgende fire formål;

- gi en bedre tilpasning mellom kapasitet og behov
- redusere kostnader til fremskaffelse av utleieboliger
- unngå at utleieboligene blir en fattigdomsfelle
- gi større fleksibilitet når subsidiene følger beboer

Evaluering av omleggingen av subsidiemodellen

Kommunal- og regionaldepartementet har bedt Husbanken om at omleggingen evalueres. I tråd med Husbankens forespørsel har NIBR lagt vekt på en *teoretisk drøfting* av dagens subsidiemodell med de endringene som er foretatt innenfor denne. Vi tar blant annet opp

følgende spørsmål: I hvilken grad vil kjøp/bygging av kommunale utleieboliger påvirkes av endringer i tilskuddsordningen? Hvordan vil lavere tilskudd påvirke forholdet mellom kommunenes egne eide boliger og innleie av boliger? Vil en lavere tilskuddsandel kunne bli kompensert av økt bostøtte, slik at tilbudet av kommunalt disponerte utleieboliger alt i alt øker? Er det slik at kommunene uavhengig av statlig boligpolitikk føler et ansvar for å dekke boligbehovet for vanskeligstilte og hvordan er forholdet mellom lokal autonomi og statlig detaljstyring i boligpolitikken?

Omleggingen av subsidiemodellen innbar en sterkere vekt på konsumrettede virkemidler fremfor investeringsstøtte. I forespørselen er Husbanken opptatt av hvordan tilbudet og etterspørselen etter utleieboliger påvirkes av omleggingen. Prinsippet for hvordan husleien fastsettes i de kommunale utleieboligene er derfor en sentral dimensjon i analysene.

Fremgangsmåte og operasjoniseringer

Vi lanserer to perspektiv eller modeller for kommunen som en boligpolitisk aktør og rendyrker disse perspektivene, et markeds- perspektiv og et behovsorientert perspektiv. Begge perspektivene drøftes, både mht. til de ulike komponentene som inngår og relasjonen mellom dem. Det fokuseres på sammenhengen mellom formålene for ordningen og hvordan virkemidlene er utformet.

Evalueringen omfatter også en *en supplerende empirisk undersøkelse* i 12 kommuner. Erfaringen fra disse kommunene bidrar til en større relevans i de prinsipielle drøftingene. Vi har oppsøkt og intervjuet kommuner som i betydelig grad har brukt boligtilskuddet for å anskaffe utleieboliger, både før og etter omleggingen, .Blant annet ble det spurt eksplisitt etter deres erfaringer og syn på omleggingen. Det er viktig å understreke at disse kommunene ikke er representative for kommune-Norge. Halvparten av dem har en kommunal bostøtte- ordning og de ligger overveiende i pressområder. De prinsippene vi finner for husleiefastsetting i kommunale utleieboliger i disse kommunene er antakelig mer markedsorientert enn det vi ville ha funnet i mindre og mer perifert beliggende kommuner. De 12 kommunene i vårt utvalg disponerer imidlertid hele 35 prosent av den kommunalt disponerte utleieboligmassen i Norge.

Vår operasjonisering av målene innebærer at vi fokuserer på følgende spørsmål:

- Har tilveksten i kommunalt disponerte boliger blitt større enn den ville ha vært uten omleggingen?

- Har omleggingen ført til at det er blitt anskaffet flere boliger fra bruktboligmarkedet i stedet for nybygging som er mer kostbare å anskaffe?
- Har omleggingen ført til en sammensetning av den kommunale utleieboligmassen som innebærer en større fleksibilitet på tilbudssiden, dvs. at kommunen raskere kan endre tilbudet etter skiftende behov?
- Har omleggingen ført til større eller mindre innelåsing eller valgfrihet for beboerne i de kommunale utleieboligene, dels som følge av endrede husleieprinsipper og dels som følge av større vekt på konsumrettet støtte?

I et eget kapittel i rapporten gjennomgås de sentrale målsettingene i boligpolitikken og vi viser hvilken rolle de kommunale utleieboligene spiller i denne sammenhengen. Det kommunale utleiemarkedet i Norge er lite og utgjør om lag 4,5 prosent av den totale boligmassen. De er tenkt både som gjennomgangsboliger for svært vanskeligstilte grupper og som mer permanente bosteder for grupper som en ikke kan regne med kan klare en videre boligkarriere i det private leiemarkedet eller som boligeiere.

Analyser av bruken av tilskudd og bostøtte i kommunale utleieboliger

NIBR har hatt tilgang til data fra Husbanken over hvordan boligtilskuddet er brukt i årene før og etter omleggingen. Dessuten har vi hatt tilgang til individdata for de som bor i kommunale utleieboliger og har mottatt statlig bostøtte. Dataene fra hele kommune-Norge har først og fremst vært nyttige som et bakteppe for de funnene som fremkommer gjennom intervjuene med våre 12 casekommuner.

Etter omleggingen i 2005 er det blitt bygget og kjøpt færre boliger med boligtilskudd enn i 2-årsperioden før. Ser vi på fordelingen av tilskudd gitt til nybygging og kjøp, utgjorde nybyggingsandelen 62 prosent i perioden 2003-2006. Denne andelen synes å variere fra år til år, trolig som en følge av variasjoner i kommunes behov. Etter omleggingen i 2005 har det vært en markert nedgang i anskaffelse av boliger tiltenkt flyktninger og bostedsløse, men andelen boliger anskaffet for bruk til funksjonshemmede og vanskeligstilte har økt. Kommunen som selvstendig søker, som alternativ til for eksempel stiftelser og aksjeselskaper, synes å opptre hyppigere etter omleggingen enn tidligere, enten en bruker boliger eller prosjekter som telleenhet.

Nærmere 80 prosent av bostøttemottakerne i kommunalt disponerte leieboliger består av eldre og uføre. Sammensetningen av mottakerne varierer lite med kommunetype, men andelen eldre og uføre er høyere jo mindre kommunen er.

Husleiene i kommunale leieboliger med bostøttemottakere øker med kommunestørrelse. Forskjellen mellom de minste og største kommunene var i 2006 omkring 1000 kroner pr. måned, med et gjennomsnittlig husleienivå på i overkant av 4600 kroner. På landsbasis hadde 30 prosent av disse bostøttemottakerne en husleie som var høyere enn taket for godkjent bostøtte. Etter mottatt statlig bostøtte reduseres den gjennomsnittlige husleien til i overkant av 2500 kroner. Samtidig er forskjellen i nettohusleier mellom de største og minste kommunene redusert til omkring 300 kroner pr. måned. Den statlige bostøtten har en klar utjevnet effekt mellom husholdninger med høye og lave husleier. Den mottatte bostøtten som følge av endringen i dekningsprosent fra 70 til 80 betydde en økning i bostøtten med i gjennomsnitt 209 kroner pr. måned i 2006. På landsbasis oppsummerte denne økningen seg til 118 millioner kroner for hele året.

Investeringsstilskudd og bostøtte til utleieboliger i andre land

I et eget kapittel er utvalgte trekk ved boligmarkedene (spesielt leiemarkedene) og boligsubsidieordningene i Sverige, Danmark, England og Nederland gjennomgått.

Størrelsen på den ikke-kommersielle utleiesektoren varierer sterkt mellom land. Det er også store forskjeller når det gjelder om sektoren er rettet mot "breie lag" av befolkningen eller om sektoren er en residual sektor rettet mot spesielle grupper av befolkningen med lave inntekter. Disse forskjellene må tillegges vekt når en vurderer de ulike subsidiemodellenes innretning. Norge har den desidert laveste andel ikke-kommersielle utleieboliger blant de landene vi har sett på. Videre er Norge sammen med England det eneste av de nevnte landene som har en ikke-kommersiell sektor som er øremerket spesielle grupper.

På tross av den ulike rollen sektoren har i landene, har det overalt vært en tendens til å gå fra et system med generell støtte til nybygging til mer målrettet støtte til personer. Denne politikken er imidlertid sjelden helt ut gjennomført. Det gis fortsatt direkte støtte til nyproduksjonen av ikke-kommersielle utleieboliger i enkelte land, selv om støtten er mer beskjeden enn tidligere. Norge synes å merke seg ut ved at det gis tilskudd også til kjøp av boliger i den eksisterende boligmassen, selv om dette blir gjort i marginal grad også i England.

Vi har også inntrykk av at husleiene i andre land er mer regulerte i ikke-kommersiell sektor enn hva tilfellet er i Norge, men alle landene har lagt om leiefastsettelsen i de siste årene, slik at den ikke lenger utelukkende er relatert til historiske nivåer eller utgifter. Det blir i større grad enn tidligere også tatt hensyn til markedsrelaterte faktorer, særlig har en sett dette i noen svenske kommuner. Gjennomgangen av ordningene i andre land har ikke gitt konkrete innspill til en videreutvikling av den norske subsidiemodellen. Ingen av disse landene har modeller som ser investeringstilskudd og konsumenttilskudd i ikke-kommersielle utleieboliger i sammenheng.

Intervju med 12 kommuner om erfaringer etter omleggingen

I intervjuene berører vi hvordan tildeling og forvaltning av de kommunale utleieboligene er organisert, hvor stort behovet for utleieboliger er i kommunene, og hva slags boliger de nå har bruk for. I forlengelsen av dette viser vi hvordan den kommunale boligmassen gradvis omstruktureres gjennom tilførsel av nye boliger og salg fra den eksisterende massen. Vi oppsummerer hvilke prinsipper som brukes for husleiefastsettelse, hvordan boligene tildeles og hvilke kontraktsformer som brukes. Videre viser vi hvordan den statlige og en eventuell kommunal bostøtteordning inngår i den kommunale boligsosiale politikken.

Selv om organiseringen av den kommunale utleiesektoren varierer mellom kommunene, synes de fleste å skille mellom en tildeler/bestillerenhet og en forvaltningsenhet. Samarbeidet mellom tildeler og forvalter er tett i noen kommuner, mindre tett i andre. Der tildelerenheten er lagt utenfor sosialtjenesten samarbeides det med denne. Tildelingen gjøres enten samlet for samtlige kommunale boliger eller det opprettes flere tildelingsenheter for ulike brukergrupper. Oftest opptrer egne tildelingsenheter for flyktninger.

Boligene for de økonomisk og sosialt vanskeligstilte tildeles på 3 årige tidsbestemte kontrakter, med muligheter for fornyelse etter ny behovsprøving. Tanken er at boligene skal være gjennomgangsboliger og at en videre karriere i det private leiemarkedet eller et boligkjøp er målet. For en del andre brukergrupper kan leiealternativet være av mer permanent karakter.

De fleste kommunene gir uttrykk for at de trenger flere kommunale utleieboliger. Arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene har fått frem behovet og lagt grunnlag for en langsiktig boligpolitisk satsing i kommunene. Flyktninger, spesielt ved familiegjenforening, trenger store utleieboliger. Personer med dobbeltdiagnosen rusproblemer/

psykiske vansker og en gruppe ungdommer som har falt utenfor skole og arbeidsmarked ses på som voksende målgrupper.

Omstrukturering av den kommunale utleiemassen

Et ofte nevnt tema i kommuneintervjuene er omstillingen av den kommunale massen av leieboliger. Dette har mange årsaker som er knyttet til sentrale mål i den statlige politikken, samt ulike kommunale boligpolitiske mål. Kommunene sitter jamt over med en leieboligmasse bygd opp over årtier og med en størrelse, standard og lokalisering knyttet til tidligere kommunale boligbehov.

Omstruktureringen vil ta mange år og de kommunene vi har besøkt har med utgangspunkt i boligsosiale handlingsplaner laget et program for gjennomføringen. I denne omstruktureringen inngår både å avhende boliger og bygge/kjøpe nytt. En grunn til at omstillingen kan ta tid er at mange eldre og trygdede sitter med tidsbestemte kontrakter.

Mange kommuner selger boliger. Begrunnelsen for dette er dels knyttet til for stor konsentrasjon i visse områder av kommunen, dels at boligene er uegnet og har store vedlikeholdsbehov. Uegnetheten kan også gå på størrelse og at boligene ikke er tilrettelagt for funksjonshemmede. Noen kommuner praktiserte også salg av boliger i borettslag til beboerne som et ledd i beboerens videre boligkarriere. Opphør av kommunenes dispensasjon fra forkjøpsretten, etter endringer i lov om borettslag i 2005, har vanskeliggjort slike salg.

Kommunene prøver å spre de boligene de skal tilby, også av miljømessige årsaker. Mange kommuner opplever at en sterk konsentrasjon av kommunale leieboliger er miljømessig uheldig. De har derfor strategier der en selger seg ned i enkeltområder/borettslag og ønsker å kjøpe eller bygge i områder der kommunen i mindre grad er representert. Hvordan kommunene skal gå fram for å oppnå dette, avhenger av utbyggingsstrukturen i disse områdene. I noen tilfeller handler det om å fremskaffe nybygde boliger. I andre tilfeller kan en kjøpe boliger i den eksisterende boligmassen. Ofte medfører kjøp av boliger i brukmarkedet oppgraderinger som sammen med kjøpesummen kunne bli like kostbart som en nybygd bolig.

Mange av kommunene ser det ikke som en god løsning å kjøpe seg inn i (og bygge om) i bruktboligmarkedet for de som er vanskeligst stilt, ut fra bomiljøproblemstillinger. Noen kommuner ønsket heller ikke å kjøpe i dette markedet fordi de ville bli konkurrenter til sine egne målgrupper for startlånordningen.

Noen kommuner har dårlig erfaring med innleie av boliger (uten bruk av tilskudd) fra det private leiemarkedet. Ved skifte av beboere påløper det ofte store utbedringskostnader som kommunen må betale. Det ble også uttrykt missnøye med utleiere som ikke følger opp leietakerne.

Nye brukergrupper og behov

Kommunene vi intervjuet synes lojalt å følge opp statens politikk mht å prioritere de mest vanskeligst stilte, personer med rusproblemer/ psykiske vansker og flyktinger. De gjennomgår sin leieboligmasse mht dagens behov og undersøker om boligene kan fungere for målgruppene. Uro i bomiljøet kan vekke store naboprotester. Boligene skal være egnet for målgruppen mht til fysisk utforming og de skal planlegges ut fra optimalisering av tjenestene som skal betjene beboerne. Boligens utforming og beliggenhet må bidra til at det blir enkelt å organisere opp tjenestene. For de fleste kommunene tilsier dette anskaffelse av samlokaliserte, ny (bygde) boliger i områder som er sosialt robuste.

Flere av kommunene finner at deler av boligene opprinnelig beregnet på eldre, ikke er funksjonelle ut fra dagens krav, og at omsorgstjenestene ut fra pleiebehovet ser seg bedre tjent med nye omsorgsboliger. Avhenging av bygningsmessig standard og lokalisering, blir disse boligene klargjort for andre brukergrupper.

Husleieprinsipper

Flere av kommune oppgir at de bruker gjengs leie som prinsipp for husleiefastsetting, dvs. at det ikke er noen sammenheng mellom tilskuddet til å anskaffe boliger og den leien som tas. Ofte var prinsippet om gjengs leie innført før omleggingen av subsidie-modellen. I gjengs leie ligger en vurdering av prisene i leiemarkedet for sammenlignbare boliger og vilkår. I fastleggingen av den faktiske leien vil det også ligge et skjønn, en tar hensyn til andre prinsipper som er mer eller mindre uttalte. Det viser seg da at gjengs leie er satt slik at det normalt ligger noe under det private leiemarkedet og at satsene i mange kommuner ikke ligger over Husbankens boutgiftstak. Noen kommuner er også forsiktige i leiefastsettelsen fordi over halvparten av beboerne ikke kvalifiserer for statlig bostøtte. Større leieendringer ble oftest gjort ved skifte av leietakere. En var forsiktig med leieendringer i tidsbestemte kontrakter uten at det samtidig ble gjort oppgraderinger av boligen.

Som det fremgår av kommuneintervjuene har større bruk av markedsleier ført til større gjennomstrømning i den kommunale

boligmassen. Samtidig vil en økning i leieinntektene lette muligheten for å oppgradere og vedlikeholde boligene. Markedsleie betyr også at leien er knyttet til boligen og ikke til den som skal bo der. Dette innebærer en større bevissthet rundt individuelle bidrag til husleiebetaling, både gjennom statlig bostøtte, eventuell kommunal bostøtte og sosialhjelp. I mange tilfeller må leietaker søke både om kommunal bolig, statlig bostøtte, kommunal bostøtte, og for enkelte, sosialhjelp i tillegg. Dette har ført til at kommuner som i utgangspunktet praktiserer markedsleie, har innført nettobetalings-ordninger for å unngå avhengighet av mange støtteordninger.

Flere av kommunene synes å blande sammen begrepene kostnadsdekkende og utgiftsdekkende leie. Kostnadsdekkende leier i enkeltprosjekter, som blant annet tar hensyn til at eier ikke skal bygge opp fremtidig boligformue, kan føre til lange perioder med negativ kontantstrøm, noe som kan være problematisk. Dessuten kan kostnadsdekkende leier i enkeltprosjekter gi husleier som varierer med tilskuddsandel. Ellers like leiligheter kan dermed få ulikt leienivå, noe som kan virke uforståelig for leietakerne.

Flere av kommunene oppgir at de legger et selvfinansieringsprinsipp til grunn, der inntekter og utgifter i boligmassen skal gå i hop. Store deler av boligmassen er eldre boliger og ved oppjustering av leiene i disse boligene har noen kommuner fått en inntekt som er større enn de løpende utgiftene knyttet til dem. Overskuddet går nødvendigvis ikke tilbake som investering eller vedlikehold i den kommunale utleieboligsektoren.

Hvem bygger de for?

I intervjuene kom det fram at kommunene bygger for de grupper som allerede har tjenester eller der det er budsjettmidler til å opprette tjenester. En nøler med å bygge nye psykiatriboliger som blir stående tomme av mangel på tjenester. Når kommunene skal utnytte sin kapasitet til å bygge eller kjøpe inn nye boliger, ligger det en begrensning i tjenestebudsjettene. Gruppen flyktinger er av dem som har mindre tjenestebehov, men som ofte har behov for store og derfor dyre boliger.

Var omleggingen i tråd med målene som var satt?

Et overordnet spørsmål som ble stilt er i hvilken grad tilbud og etterspørsel påvirkes som følge av omleggingen? Vi oppfatter det slik at kommunene i liten grad ser investeringsstøtten og konsumentstøtten i sammenheng. Det er ofte også ulike etater/sektorer i kommunen som har ansvar for hhv. investeringer og driftsbudsjettene. Et gjennom-

gående trekk er at kommunene, i alle fall de vi har intervjuet - enten det er forvaltere eller tildelere, i liten grad har oversikt over denne delen av kommuneøkonomien. Dermed vil en reduksjon i investeringstilskuddet oppleves som en direkte reduksjon i kommunenes lønnsomhet knyttet til å anskaffe nye utleieboliger. Særlig gjelder dette i kommuner som allerede før omleggingen hadde innført markedsbaserte leieprinsipper. Lavere tilskudd betyr høyere kommunale låneopptak for de kommuner som vil eie selv, noe som vanskeliggjør nybygging og kjøp. Nedgang i tilskuddsandel ses av mange kommuner også som et negativt signal om å skaffe flere utleieboliger

Over halvparten av beboerne i kommunale utleieboliger har ikke statlig bostøtte og blir ikke berørt av omleggingen av subsidie-modellen. Et ukjent antall bostøttemottakere har bare fordeler selv av omleggingen. Den har i mindre grad ført til husleieendringer og økt bostøtte har økt den kjøpekraften de sitter igjen med til kjøp av andre varer og tjenester. De fordelingsmessige effektene av omleggingen kan derfor virke uheldig ved at det er de som i utgangspunktet får bostøtte, men klarer seg uten kommunal bostøtte og sosialhjelp, som får forbedret kjøpekraft. For de litt mer vanskeligstilte som får bidrag fra kommunal bostøtte og sosialhjelp blir situasjonen uforandret. Dette skyldes at økt statlig bostøtte for disse fører til en tilsvarende reduksjon i de kommunale bidragene. Etter omleggingen har det vært en reduksjon i bygging og kjøp av kommunale utleieboliger fra et årlig nivå på rundt 800 boliger til et nivå på i overkant av 500 boliger.

De ressursene staten sparer på reduserte tilskudd, og som blir brukt i form av økt statlig bostøtte til beboere i kommunale boliger, kommer dermed i mindre grad kommunen til gode gjennom reduserte utgifter til kommunal bostøtte og sosialhjelp til boligformål. Effekten av denne endringen tilfaller dels beboerne direkte, dels er eventuelle fordeler for kommunen lite forutsigbare, og vil sammen med boligtilskuddet i liten grad danne grunnlag for nye investeringsbeslutninger.

Mange kommuner er urolige for politikken dreining fra investeringsstøtte til konsumentstøtte. De oppfatter de konsumrettende ordningene som mindre forutsigbare, både for kommunen og for den enkelte leietaker. Dels skyldes dette at regelverket når som helst kan endres, men det legges også vekt på at relativt små inntektsendringer kan føre til at hushold faller ut av ordningen. Det ble for eksempel hevdet at når introduksjonsstøtten skal regnes som inntekt i bostøtteberegningen, og husholdningen består av minst 2 personer, vil inntekten bli så høy at en ikke oppnår bostøtte i dagens regelverk.

Vi kan ikke se at omleggingen av subsidiemodellen er i tråd med de formålene som ble satt opp for omleggingen. Begrunnelsen for omleggingen, det å unngå dobbeltsubsidiering av kommunale utleieboliger, og å få til en ordning der støtten i større grad skulle følge brukeren, synes heller ikke godt nok belagt.

Vi vil understreke at investeringsstøtte til kommunale utleieboliger kan ha en selvstendig begrunnelse, dels ved at driftsutgiftene og oppgraderingsbehovet mellom skifte av leietakere er svært store med de målgrupper en tar sikte på å hjelpe, og dels ved at eierboliger er skattefavorisert i forhold til leide boliger.

Videreutvikling av subsidiemodellen

Vi gir ingen klare anbefalinger til en videreutvikling av modellen. Dersom grunnstammen i modellen beholdes, og en betrakter videreutviklingen dels som et spørsmål om en optimal sammenheng mellom tilskudd og bostøtte, og dels som et spørsmål om differensiere tilskuddet for en bedre måloppnåelse, kan følgende argumenter frembringes.

Kommuneinformantene ser at en tilskuddsandel på 30 prosent lettere vil utløse investeringer i kommunale utleieboliger. Videre vil en reversering av dekningsprosenten på 80 for kommunale utleieboliger i den statlige bostøtteordningen ikke være ønskelig ut fra de negative reaksjoner kommunene da kan forvente å få fra leietakerne.

Å differensiere tilskuddsutmålingen slik at det oppstår konflikter mellom statlige og lokale kommunale boligpolitiske mål vil være uheldig. Dette kan også gi insentiver til kommunene som fører til et misforhold mellom tilbud og behov. Et forslag om å øke tilskuddsandelen til prosjekter som åpenbart er svært kostbare å fremskaffe, vil kunne være en god løsning. Et eksempel på dette er at kommunen noen ganger vil måtte bruke en av leilighetene som base for oppfølgingstjenester, noe som øker kostnadene pr. leilighet tiltenkt brukerne.

Andre mulige utviklinger av subsidiemodellen, eller rettere sagt utviklingen av et ikke-kommersielt utleietilbud for vanskeligstilte, er kortfattet berørt i sluttkapitlet. Å kunne *anbefale* noen av disse løsningene vil imidlertid kreve grundigere utredninger.

Summary

Rolf Barlindhaug and Per Medby

Subsidy model within the framework of the housing grant

An evaluation of the revised model

NIBR Report 2007:7

The subsidy model within the framework of the housing grant

The combination of, on the one hand, the housing grant (boligtilskudd), which facilitates the procurement of municipal rental housing, and, on the other, the housing allowance (bostøtte) given to tenants of municipal rental accommodation, is called the subsidy model within the framework of the housing grant (subsidiemodellen for boligtilskuddet – see the Government White Paper on Housing Policy: St. meld. nr. 23 (2003-04)). The review of the White Paper led to proposals to amend the subsidy model to give precedence to the housing allowance (consumer support) over and above subsidies (housing grants, investment support). It was done by increasing the housing allowance for tenants in municipal rental accommodation from 70 to 80 per cent of the difference between approved and reasonable housing expenses. Following these adjustments, the size of the grant (investment support) for the construction or purchase of rental housing for the disadvantaged was set at 20 per cent of the building costs or purchase price.

These adjustments of the subsidy model were meant to achieve four objectives:

- Facilitate a better supply and demand balance
- Cut costs of procuring rental accommodation
- Prevent rental housing turning into a poverty trap
- Increase flexibility by aligning subsidies to tenants rather than properties

Evaluation of the revised subsidy model

The Ministry of Local Government and Regional Development asked the Norwegian State Housing Bank to commission an evaluation of the revised model. In consultation with the State Housing Bank, NIBR has given precedence to a theoretical discussion of the current subsidy model and later amendments to it. We ask the following questions:

- Is the purchase/construction of municipal rental housing likely to be affected by changes in the subsidy system?
- What will be the likely effect of lowered grants on the balance between the municipalities self-owned housing and housing that the municipalities are renting?
- Would it be possible to compensate a smaller grant ratio by increasing the housing allowance, thus increasing the supply of municipal rental accommodation?
- Do local authorities, independent of the state housing policy, feel responsible for providing housing for the disadvantaged?
- And how does local autonomy in housing policy mesh with central government micro management?

The revision of the subsidy model favours instruments targeting the consumer, rather than investment support. The State Housing Bank wanted NIBR to establish the revision's impact on supply and demand of rental housing. One of the key dimensions of the analyses concerns therefore the rent-setting formulas used by the various local authorities.

Approach and operationalisations

We propose and refine two perspectives or models of the municipality as a housing policy actor: a market perspective and a needs-based perspective. We discuss both in light of their various components and relations between them. We focus on the connection between the scheme's objectives and how its instruments are designed.

The evaluation includes an additional empirical study carried out in twelve local authority areas. The lessons of these municipalities give the theoretical discussions greater relevance. We visited and interviewed municipalities where the housing grant has been used extensively to procure rental accommodation, both before and after the revision. We probe in particular views on the changes. One thing should be borne in mind, however: these local authorities are not representative of local authorities in general in Norway. Half practise

a municipal housing allowance scheme, and most of these are in high-density areas. The rent-setting formulas for municipal rental housing in these municipalities are probably more closely aligned to the market than in smaller, more rural communities. The twelve municipalities in our sample manage, on the other hand, 35 per cent of all municipally managed rental housing in Norway.

Our operationalisations lead to an emphasis on the following questions:

- Has the supply of municipally managed housing grown faster than would have been the case without the revision?
- Has the revision accelerated procurement of housing in the existing housing market, instead of building new housing, which costs more?
- Has the revisions impact on the composition of the municipal stock of rental accommodation facilitated greater supply side flexibility (whereby local authorities can quickly adjust supply to changing demand structures)?
- Has the revision constrained or liberated options open to tenants of municipal rental housing as a result of amended rent-setting formulas and greater emphasis on consumer-based support?

The report discusses in a dedicated chapter housing policy objectives and the part played in this connection municipal rental housing. The municipal rental market in Norway is small, comprising about 4.5 per cent of total housing stock. It is meant to provide temporary accommodation for the most deprived groups and permanent housing for people unlikely to succeed in the private rental market or as home owners.

Analyses of the use of grants and allowances in municipal rental housing

The State Housing Bank gave NIBR access to data on housing grant use in the years preceding and following the system's revision. We have also had access to data on council house tenants that receive a housing allowance. Data on all local authority areas have been useful mainly as a backdrop to findings emerging from the interviews of local authorities in the twelve case municipalities.

Since the 2005 revision, fewer properties have been bought and built with investment support than in the preceding two-year period. Looking at the distribution of grants to house building and purchases, the construction percentage was 62 in 2003–06. The ratio seems to

fluctuate year on year, possibly effected by variations in municipalities' requirements. After the 2005 revision, accommodation for refugees and the homeless fell rapidly and housing procured for the disabled and disadvantaged grew. The local authority as an applicant, in contrast to foundations or private actors, is more common since the revision, whether we use dwellings or projects as the unit of measurement.

Almost 80 per cent of housing allowance recipients in municipally managed rental housing are elderly and/or disabled. There is little variation by type of municipality, but the proportion of elderly and disabled rises with decreasing municipal size.

Rents in municipal rental accommodation, with housing allowance recipients, grows with the size of the municipality. The difference between the smallest and largest municipalities in 2006 was about NOK 1,000 per month; average rent was just in excess of NOK 4,600. Nationwide, the rent paid by 30 per cent of allowance recipients was higher than the approved housing cost ceiling (taket for godkjent boutgift). After received state housing allowance, average rent falls to slightly above NOK 2,500. At the same time, the gap in net rent between largest and smallest municipalities had narrowed to about NOK 300. The state housing allowance is clearly helping to narrow the gap between high and low rent households. Received housing allowance resulting from the ten per cent coverage increase gave an average rise in monthly allowance rates of NOK 209 in 2006. Nationwide, the increase amounts to NOK 118m for the year 2006.

Investment grant and housing allowance for rental housing in other countries

Selected features of the housing market, especially the rental market, and housing subsidy schemes in Sweden, Denmark, the UK and the Netherlands are dealt with in a separate chapter.

The size of the non-commercial rental sector varies widely from country to country. There are also significant differences in design, i.e. whether the sector targets the public at large or concentrates on particular low-income segments. Any evaluation of these subsidy models needs to take these differences into account. Norway has the lowest percentage by far of non-commercial rental housing of the countries we have studied. Norway, in common with the UK, is also the only country with a non-commercial sector targeting specific segments.

As the sector fulfils different purposes in different countries governments everywhere have been abandoning investment support in favour of consumer-centred support. That said, it is seldom we find the policy pursued to its limits. Support is still given to promote the building of non-commercial rental housing, but less than before. Norway is almost unique in supporting the purchase of housing in the existing housing stock, though it occurs marginally in the UK.

The impression we gained is that other countries regulate more readily than Norway rent-setting in the non-commercial sector; all of the countries have revised their rent-setting formulas in recent years, severing them from historical levels or costs. Market factors are taken into account more often as well: this is especially apparent in some Swedish municipalities. Our review of other countries' schemes gives few pointers of practical use to the Norwegian subsidy model. None of these countries' models combine investment and consumer support in the non-commercial rental sector.

Interviews with twelve local authorities on post-revision developments

We investigated in the interviews allocation and management of municipal rental housing, the need for rental housing, and the type of housing needed. We also explored the gradual restructuring of the municipal housing stock as new dwellings are acquired and parts of the existing stock sold off. We describe in brief the formulas for rent setting, allocation and type of contract. We show how local authorities integrate the state and – where applicable – municipal housing allowance schemes are integrated with local social housing policy.

While municipalities adopt various approaches to rental sector management, most appear to separate allocating/acquisition from management. In some municipalities allocator and manager work closely together, in others less so. When the allocating body is separate from the social/welfare service, the manager collaborates with the allocating body. Allocation is done either for all municipal housing units at once or by setting up allocating bodies to service various client categories.

Accommodation for the economically and socially disadvantaged comes with a three-year fixed-term contract, with opportunities for renewal and after a fresh means test. The idea is to use accommodation as a stopgap measure on the way to full integration in the private rental market or homeownership.

Most local authorities admit to needing more municipal rental housing, a need made apparent by work on social housing action plans. These plans inform longer-term housing policy at the local level. Refugees tend to need sizeable accommodation – particularly after family reunions. Individuals with a dual drug/psychiatric diagnosis and “inactive” young adults in relation to the education system and labour market are two client categories that reportedly are on the rise.

Restructuring of the municipal rental stock

One frequently noted concern among local authorities relates to the restructuring of the municipal stock of rental properties. These concerns are closely linked to government policy and local councils’ housing policy. Rental housing stock in most municipalities has grown over decades: standards and locality tend therefore to echo municipal needs of the past.

The process of restructuring will take many years to complete, and the local councils involved in this study had prepared implementation programmes based on their social housing action plans. Some properties are to be sold off and new bought or built. It is difficult to achieve a rapid restructuring of parts of the stock because tenants sit with fixed-term contracts. Many tenants in municipal rental housing are elderly and/or on benefit.

Many councils sell property both to thin out concentrations in certain areas and because they are impractical and require high maintenance. Issues include size and falling short of modern requirements for disabled tenants. Some councils also sell property in housing associations to residents to help them along in their housing career. However, when the revised Act on Housing Associations came into force in 2005, local authorities were no longer exempt from the right of purchase on option, and selling property has become more difficult.

Local councils try to spread rental properties to maintain good neighbourhoods. Many have found that high concentrations of rental housing in particular areas has an undesirable effect and have therefore begun to sell off properties in these areas and housing associations, and buy or build in areas where council housing is less predominant. How councils achieve this depends on the development and land-use structure in the areas in question. In some cases the council buys newly built houses, in others, it purchases properties in the existing housing stock. Existing housing stock is often in need of substantial repair and upgrading, and together with cost of buying the

properties can often be as expensive as a buying a completely new building.

Many councils are opposed to buying (or converting) existing properties for the most disadvantaged clientele because of the effect on the neighbourhood, others because they would be competing with their own target groups for start loans.

Renting properties – which often need extensive and costly rehabilitation between tenures – in the private sector (without subsidies) has proved problematic for some councils, which in addition were also highly dismissive of private sector letters for failing to monitor tenants.

New types of client and new needs

The municipalities we interviewed seem to be following government policy loyally, giving preference to the disadvantaged, to persons with drug and/or mental health problems and to refugees. They review their rental property stock in light of current needs – that is, to obtain accommodation for these clients and ensuring that the rest of the stock is functional in relation to the target clientele.

Neighbourhoods are concerned about having these new target groups in their midst, and protest loudly. Housing must also satisfy the requirements both of the group itself and of service providers in terms of architectural design, locality etc. For most councils, these constraints boil down to acquiring new (newly built) housing in socially robust areas.

Several councils find that parts of the housing stock originally intended for the elderly fall short of current standards. Sheltered housing would also improve care delivery, based on care needs, according the care sector itself. Depending on the building standard and locality of the property, these dwellings are customized for other client groups.

Rent-setting formulas

Several councils use a rent-setting formula based on a reference market rent; rent-setting is not, in other words, pegged to subsidies used to obtain housing in the first place. In many cases a market principle was in force before the subsidy model underwent revision. The term “reference market rent” means “prevailing rent for the letting out of similar accommodation on similar terms of contract”. Determining the actual rent will entail a measure of discretion where other, more or less tacit factors, are taken into account. It turns out that

the going market rate is set slightly below rates in the private rental sector, and rates in many local authority areas do not exceed the State Housing Bank's ceiling for approved housing expenses in the housing allowances scheme. Some councils adopt a cautionary approach to rent setting because more than half of their tenants don't qualify for a housing allowance. Major rent adjustments generally occur between tenures. Councils take care not to adjust non-fixed-period contracts without upgrading the dwelling.

Increased use of market rates has also accelerated turnover in the municipal housing stock. At the same time, more revenue from rents eases the job of upgrading and maintaining the properties. Market rates mean that rent is pegged to the property, not the tenant. It fosters wider awareness of individual contributions to rent payments, both via state and local council housing allowances and benefits. In many cases, the tenant must apply for council accommodation, state housing allowance, municipal housing allowance and, for some, benefits as well. In some municipalities, a net payment scheme has therefore been introduced to prevent dependency on multiple support schemes.

Several councils seem to confuse the terms cost covering and expense covering rent. Cost covering rent in individual housing projects, where account is taken of the fact that the owner is not assumed to be accumulating property-based wealth, can result in long periods of negative cash flow, which can be problematic. Cost covering rent in housing projects results in rents co-varying with the subsidy ratio. Otherwise identical flats can therefore come out with non-identical rents, which will seem unreasonable to the tenants.

Some of the councils base rent setting on a self-financing criterion: revenue from the property stock is supposed to cover spending. Much of the housing stock comprises old dwellings, and increased rents for these properties have in some municipalities provided revenue in excess of what it costs to managing them. The profit is not necessarily channelled back into the municipal rental sector in the shape of investments or maintenance.

Who are they building for?

According to our data, councils are building for persons who already receive certain services – or for people who could access services insofar as budget funds are available. One hesitate building new dwellings for psychiatric clients if the clients can't use them because services can't be provided. Service budgets therefore constrain councils which want to exploit capacity to build or buy new dwellings. What they can do, however, is to build new accommodation for

service recipients. This would include new sheltered housing or modern homes for the mentally disabled for instance, or for clients without extensive service needs. Refugees are one such group, though they, by contrast, often require large, and therefore expensive, dwellings.

Did the revision achieve its objectives?

One important question concerns the impact on supply and demand of the revised subsidy model. Councils tend, in our estimation, not to see investment and consumer support as two sides of the same coin. Investments and operating budgets are frequently overseen by separate agencies or sectors in the municipality. A feature found in most municipalities – at least those we interviewed – whether they are managers or allocators, is how little knowledge they have of the council's economy. A smaller investment subsidy is perceived to be a direct cut in the council's ability to make a profit from the acquisition of new properties for letting. This is especially the case in municipalities already using market rents. Lower subsidies mean higher loans for councils who want to own the properties themselves; they put the brakes on housing developments and on purchasing. Many councils interpret lower subsidy ratios as a signal to put on ice plans to expand the rental property stock. After the revision there has been a reduction in building and purchase of municipal rental accommodation from a yearly level of 800 dwellings to a level around 500 dwellings.

Over half of the tenants in municipal rental properties do not receive a state housing allowance and are not affected by the revision of the subsidy model. An unknown number of housing allowance recipients gain personally from the revision. Rents have not been adjusted as much in its wake, and higher housing allowances have benefited buying power for other goods and services. The distributive effects of the revision can therefore seem unfair inasmuch as it is the buying power of recipients of the state housing allowance, who manage without a municipal housing allowance or social assistance, who benefit. For the more disadvantaged, for recipients of a municipal housing allowance and of benefits, the situation is unchanged because a higher state housing allowance results for this group in a corresponding reduction in municipal provisions.

Money saved by the state on reduced investment subsidies and increased housing allowance does not therefore benefit local councils in the shape of savings on municipal housing allowance and welfare for accommodation purposes. The effect of this change devolves

partly onto tenants directly, partly, possible advantages to the council are not very predictable, and together with the investment grant will probably be insufficient to form the basis of new investment decisions.

Many councils view with some trepidation a policy balance in favour of the consumer rather than investment. Consumer-based schemes are, in their view, less predictable, both for the council and the tenant, because regulations can be changed without warning, and relatively small revenue fluctuations can remove households entirely from the scheme. It was said, for instance, that when introduction support is counted as income in housing allowance calculations, and the household consists of at least two persons, their income will exceed the housing allowance eligibility limit under the current rules.

We are unable to say that the revision of the subsidy model is in line with the stated objectives of the revision. Nor is it possible to verify whether the reasons for revising the model – to avoid double subsidising of municipal rental accommodation and facilitate a scheme centred more on the consumer – are justified.

One should bear in mind, there may be other good reasons to maintain investment support for municipal rental housing, first because management costs and the cost of rehabilitating properties between tenures are so high, given the clientele in question, and second because owner occupied homes are treated more favourably by the tax system than rental accommodation.

Refining the subsidy model

We have no clear recommendations about how the model might be refined in future. If it is retained in skeletal form, and further refinements are viewed both in terms of achieving an optimal balance between investment grants and housing allowances and in terms of differentiating the investment grant to facilitate goal achievement, the following arguments can be made.

A subsidy ratio of 30 per cent would encourage investment in municipal rental housing, according to our interviewees in the local authorities. It would not be advisable to reverse the coverage percentage of 80 for municipal rental housing in the state housing support system given the likely reactions of the tenants.

It would also be inadvisable to differentiate grant allocation due to a resulting disharmony between state and local housing policies. It could provide incentives to councils which maintain a disparity between supply and need. An increase the subsidy ratio for very costly

projects can be a good solution. For example, a council may need to use one accommodation unit as a service base, which would increase costs per unit for the tenants.

Other likely refinements of the subsidy model, or rather development of a non-commercial rental scheme for the disadvantaged, are briefly discussed in the final chapter. Recommending any of these solutions would, however, require more detailed investigation.

1 Innledning

1.1 Evaluering av omleggingen av subsidiemodellen

Kombinasjonen av boligtilskudd til anskaffelse av utleieboliger, som regel i regi av en kommune, og bostøtte til de som bor der, kalles *subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet*, se St. meld. nr. 23 (2003-04). Under behandlingen av denne boligmeldingen ble subsidiemodellen lagt om fra mindre vekt på tilskudd til mer vekt på individuell støtte til beboere. Dette ble gjort ved å heve dekningsprosenten for bostøtten til beboere i kommunalt disponerte og formidlede utleieboliger fra 70 til 80 prosent. Videre skulle investeringsstøtten til bygging eller kjøp av boliger for utleie til vanskeligstilte etter omleggingen reduseres og ligge på 20 prosent av kostnadene eller kjøpesummen.

Omleggingen av subsidiemodellen var ment å oppfylle følgende fire formål;

- gi en bedre tilpasning mellom kapasitet og behov
- redusere kostnader til fremskaffelse av utleieboliger
- unngå at utleieboligene blir en fattigdomsfelle
- gi større fleksibilitet når subsidiene følger beboer

I Innst. S. nr. 229 (2003-2004) sies det at omleggingen av subsidiemodellen for boligtilskuddet er ett av flere tiltak for å skaffe flere boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. En av de primære oppgavene skulle etter omleggingen være å øke tilbudet av utleieboliger, ikke å sikre leietakerne lav husleie. Regjeringen foreslo at et tilsvarende beløp som ble innspart ved reduksjonen i boligtilskuddet skulle overføres til bostøtten for å kompensere leier og utleier (ibid. s.27).

Kommunal- og regionaldepartementet har bedt Husbanken om at omleggingen evalueres. I tråd med Husbankens forespørsel har vi lagt vekt på en *teoretisk drøfting* av dagens subsidiemodell med de endringene som er foretatt innenfor denne. Noen sentrale spørsmål som ble stilt var: I hvilken grad vil kjøp/bygging av kommunale utleieboliger påvirkes av endringer i tilskuddsordningen? Hvordan vil lavere tilskudd påvirke forholdet mellom egne eide boliger og innleie av boliger? Vil en lavere tilskuddsandel kunne bli kompensert av økt bostøtte, slik at tilbudet av kommunalt disponerte utleieboliger alt i alt øker? Er det slik at kommunene uavhengig av statlig boligpolitikk føler et ansvar for å dekke boligbehovet for vanskeligstilte og hvordan er forholdet mellom lokal autonomi og statlig detaljstyring i boligpolitikken?

Omleggingen av subsidiemodellen innbar en sterkere vekt på konsumrettede virkemidler fremfor investeringsstøtte. I forespørselen er en oppfattelse av hvordan tilbudet og etterspørselen etter utleieboliger påvirkes av omleggingen. Prinsippet for hvordan husleien fastsettes i de kommunale utleieboligene blir derfor en sentral dimensjon i analysene.

Noen kommuner vil som følge av økt dekningsprosent i bostøtten kunne ta høyere husleier enn det som gjøres i dag fordi brukerne vil være bedre i stand til å betale for seg. Men kommuner som allerede før omleggingen brukte markedsleie eller gjengs leie, har derimot ikke muligheter for å øke husleien som følge av omleggingen av subsidiemodellen.

Tanken bak omleggingen har vært at statlige midler som innspares i boligtilskuddsordningen gjennom lavere tilskuddsandeler skal tilfalle den statlige bostøtteordningen gjennom økt dekningsprosent for beboere i kommunale boliger. Et viktig spørsmål blir da om dette oppfattes annerledes av kommunene enn det gjør av staten. Dette henger sammen med at reduksjonen i tilskuddet direkte rammer kommunene, mens en økning i bostøtten i mange tilfeller kan komme mottakerne til gode.

Noen kommuner kan gjennom statlige og kommunale bostøtteordninger samt sosialhjelp ha bidratt til å betale beboernes husleie. Økt bostøtte vil i slike tilfeller kunne bidra til en reduksjon i bruken av de kommunale virkemidlene. Dermed vil det tapet kommunen lider gjennom reduserte tilskudd oppveies av mindre utbetalinger til kommunale bostøtteordninger og mindre bruk av sosialhjelp.

Drøftingen ovenfor har fokusert på de økonomiske virkningene av omleggingen av subsidiemodellen. Et annet sentralt mål var at

omleggingen lettere skulle bidra til at husholdningene raskt kunne komme seg videre i boligmarkedet, for eksempel ved å kunne kjøpe seg en bolig.

Et siste moment vi vil undersøke er fleksibiliteten på tilbudssiden. Ser vi på en kommunes utleieboliger, kan disse boligene betraktes som et segmentert marked. Ulike kommunale seksjoner sitter med "sine" boliger som fungerer som en øremerking for deres brukergrupper. Boligene er tildels anskaffet/finansiert innenfor ulike handlingsplaner som sikter mot en spesifikk gruppe med boligbehov. Boligene er tilpasset brukergruppens behov, for eksempel fysisk tilrettelegging for eldre og store boliger for å bosette flyktinger. I mange tilfeller vil det være vanskelig å finne passende boliger i bruktboligmarkedet og nybygging ses på som en nødvendig løsning for å skaffe disse brukerne et botilbud.

1.2 Fremgangsmåte og operasjonaliseringer

Vi lanserer to perspektiv eller modeller for kommunen som en boligpolitisk aktør og rendyrker disse perspektivene i et eget kapittel: et markedsperspektiv og et behovsorientert perspektiv. Begge perspektivene drøftes, både mht. til de ulike komponentene som inngår og relasjonen mellom dem. Det fokuseres på sammenhengen mellom formålene for ordningen og hvordan virkemidlene er utformet.

Erfaringer fra *en supplerende empirisk undersøkelse* i 12 kommuner er ment å skulle bidra til en større relevans i de prinsipielle drøftingene. Kommuner som i betydelig grad har brukt boligtilskuddet for å anskaffe utleieboliger, både før og etter omleggingen, er blitt oppsøkt og intervjuet. Blant annet ble det spurt eksplisitt etter deres erfaringer og syn på omleggingen. Det er viktig å understreke at disse kommunene ikke er representative for kommune-Norge. Halvparten av dem har en kommunal bostøtteordning og de ligger overveiende i pressområder. De prinsippene vi finner for husleiefastsetting i kommunale utleieboliger er antakelig mer markedsorientert enn det vi ville ha funnet i mindre kommuner. De 12 kommunene i vårt utvalg disponerer imidlertid hele 35 prosent av den kommunalt disponerte utleieboligmassen i Norge.

Husbanken ønsker en formålsvaluering som først og fremst vil være av teoretisk og prinsipiell karakter. Det understrekes at den empirien som kan hentes, dels fra Husbankens statistikk og dels fra intervjuer

med kommunene, ikke gir grunnlag for en tradisjonell mål/effekt-evaluering.

Det er opplagt at formålsvalueringen ikke kan gjennomføres uten en tydeliggjøring av hvilken modell for husleiefastsetting som kommunene har, og hvilken sammenheng det er mellom boligtilskudd og husleiefastsetting samt bostøtte og husleiefastsetting.

Det var fire mål knyttet til omleggingen av subsidemodellen. NIBR har operasjonalisert grad av måloppnåelse på følgende måte:

Bedre tilpasning mellom kapasitet og behov

Tilveksten i antall kommunalt disponerte boliger skal ha blitt større enn den tilveksten en ville ha fått uten omleggingen. Dette vil det være vanskelig å etterprøve, siden vi ikke kan vite i hvilket omfang kommunene ville ha bygd utleieboliger uten denne omleggingen. Samtidig vet vi at det tar lang tid før en endring i de statlige virkemidlene slår ut i endret kommunal praksis. For eksempel tar prosessen rundt bygging av nye boliger mange år.

Reduserte kostnader til fremskaffelse av utleieboliger

En tolkning av dette kan være at andelen brukte boliger skal ha økt (mer enn uten omleggingen). Bakgrunnen for dette er at brukte boliger er rimeligere enn nye boliger. Samtidig vet vi at det kan være betydelige høyere driftskostnader og oppgraderingsbehov i eldre boliger. Men målsettingen slik den er formulert peker mer direkte på investeringskostnadene, ikke på boligens samlede kostnader (årskostnader).

Unngå at leieboligene blir en fattigdomsfelle

Ordet fattigdomsfelle er knyttet til manglende insitamentter til å øke arbeidsdeltakelsen. Fattigdomsfelle brukes når økt arbeidsdeltakelse, og dermed inntekt, fører til at husholdningen får redusert utbetalingene fra behovsprøvede støtteordninger eller helt går glipp av disse, og at dette tapet er større enn den ekstra inntekten som oppnås gjennom å øke arbeidsdeltakelsen.

Vi tolker fattigdomsfelle her mer som innelåsing, dvs. at insentivene til å bli boende i en kommunal utleiebolig skal ha blitt svekket. Innelåsing er ikke knyttet til arbeidsdeltakelse men til flyttebeslutninger i boligmarkedet. Dette kan både være flytting over i det private leiemarkedet eller til en eid bolig. Innelåsing kan oppleves på flere måter:

- Gjennom husleiefastsettelsen:

Jo mer markedsbasert leiefastsettelse, jo mindre blir insentivene til å bli boende. I mange kommuner har bedrestilte hushold bodd i leie-subsidierte boliger. Disse flytter når leiefastsettelsen blir mer markedsbestemt. Hvis flere kommuner har gått over til markedsbestemte husleier som følge av omleggingen, kan det tas som en indikasjon på at innelåsingeffektene er blitt mindre. Et viktig spørsmål vil likevel være om ikke markedsbaserte leier vil opptre oftere av andre grunner. Dels kan dette skyldes at kommunene vil utnytte den statlige bostøtteordningen i større grad.

En annen grunn for å bruke markedsbaserte husleier er en større sikkerhet for at den etaten eller organet i kommunen som forvalter de kommunale leieboligene skal få midler nok til nødvendig vedlikehold av boligene.

- Gjennom konsumenttilskudd:

Jo større en personrettet konsumstøtte er, jo større blir husholdningens mulighet for å velge mellom ulike eierformer. Jo mer den personrettede støtten er knyttet opp mot å bo i en kommunal utleiebolig, jo mindre blir insentivene til å flytte fra slike boliger. Her vil vi drøfte i hvilken grad omleggingen for brukerne samlet sett har ført til større nøytralitet mellom eierformer.

Mer fleksibilitet når subsidiet følger beboer

- Fleksibilitet på tilbudssiden:

Vi tolker en større fleksibilitet på tilbudssiden som kommunens mulighet for raskt å kunne endre kapasiteten på kommunalt disponerte leieboliger både med hensyn på antall boliger i den kommunale utleiemassen og sammensetningen av denne. Dette kan det også være problematisk å måle.

I en situasjon uten tilskudd vil det være enda enklere for kommunen å selge boliger de har kjøpt i bruktboligmarkedet. Kommunen trenger ikke da ta hensyn til at boligtilskuddet nedskrives over 20 år og at et salg før disse 20 årene er gått innebærer en delvis tilbakebetaling av tilskuddet til husbanken.

- Fleksibilitet på etterspørselssiden

Vi tolker dette som at husholdningene etter omleggingen skal ha fått større reell valgmulighet mellom å bo i kommunale utleieboliger, private leieboliger eller kjøpe eide boliger. Dette overlapper med å undersøke innelåsingeffekter av ordningen, se ovenfor.

1.3 Rapportens videre oppbygging

Rapporten fortsetter i kapittel 2 med en gjennomgang av boligtilskuddets plass i boligpolitikken og gjennomgår mer overordnede mål og virkemidler. Tidligere studier av kommunale utleieboliger og de endringer som har vært gjort i forholdet mellom subsidier brukt til boligtilskudd og subsidier brukt til personrettet støtte gjennomgås. Deretter følger en kort presentasjon av ulike prinsipper for leiefastsettelse i kommunale boliger.

I kapittel 3 følger en presentasjon av data over kommunale utleieboliger, hentet fra KOSTRA, og analyser av data over hvordan boligtilskuddet til utleieboliger og statlig bostøtte til de som bor der er brukt, både før og etter omleggingen i 2005.

Kapittel 4 presenterer to ulike og ytterliggående perspektiv og modeller for kommunenes atferd i den boligsosiale politikken, og i utleiemarkedet spesielt. Bak den ene av modellene ligger en mer markedsbasert tenkning der den kommunale økonomien ses i forhold til statens ordninger og leietakernes betalingsevne og at økonomi i stor grad blir styrende for den kommunale boligpolitikken. I den andre modellen har kommunen selvstendige boligpolitiske mål, der statens virkemidler ses på som bidrag til oppfyllelse av de disse kommunale boligsosiale målene.

I kapittel 4 gjengir og diskuterer vi også argumentasjon for omleggingen av subsidiemodellen. Deretter følger i kapittel 5 en presentasjon av tilsvarende systemer eller modeller i fire andre europeiske land. Sverige, Danmark, Nederland og England. Rapporten fortsetter i kapittel 6 med en beskrivelse av kommuneutvalget og i kapittel 7 en oppsummering av kommuneintervjuene. I kapittel 8 foretar vi en samlet analyse av omleggingen og drøfter i kapittel 9 en mulig videreutvikling av subsidiemodellen.

2 Boligtilskuddets plass i boligpolitikken

2.1 Statlige politiske føringer og målhierarkiet i boligpolitikken

St. meld. nr. 23 (2003-04) sier at for de fleste vil det være fordelaktig å eie sin egen bolig og at ikke-kommersielle utleieboliger ikke anbefales som permanent bosted for vanskeligstilte, men som gjennomgangsboliger. Det kan imidlertid være vanskeligstilte grupper der den kommunale utleieboligen kan oppfattes som en permanent bolig. Dette kan for eksempel gjelde funksjonshemmede.

Under Bondevik II-regjeringen ble det laget en veileder om kommunale utleieboliger til kommunene (KRD 2005). Her understrekes det at kommunene bør disponere en mest mulig fleksibel boligmasse som kan benyttes til å dekke fremtidige behov. Dette skal gjelde både standard, størrelse og lokalisering. En ønsker også at redusert tilskudd skal ses i sammenheng med økt bostøtte og dermed økt betalingsvne hos de av brukerne som er kvalifisert for bostøtte. En ville øke antall utleieboliger gjennom å stimulere etterspørselssiden.

KRDs veileder sier: ”Det er derfor viktig at bostøtten vurderes ved beregning av prosjektkostnader”. Selv om investeringskostnadene for kommunen skulle bli høyere av et redusert tilskudd, tolker vi utsagnet som at beboerne gjennom økt bostøtte skal bli i stand til å betale høyere husleie. Dette vil først og fremst få effekt dersom kommunene har mulighet for å øke husleien.

Bondevik II-regjeringen fulgte ikke forslaget fra boligutvalget (NOU 2002:2) om å øke bevilgningene til boligtilskuddsordningen for å fremskaffe flere utleieboliger både for varige vanskeligstilte og for

husholdninger med midlertidige boligproblemer (NOU 2002:2, s. 230 og Rødseth 2002).

Regjeringserklæringen fra de ”rød-grønne”, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker at regjeringen vil arbeide for at flest mulig av de som ønsker det skal være i stand til å kjøpe sin egen bolig, enten alene eller sammen med andre. For å oppnå dette må Husbankens generelle og behovsprøvde låne- og tilskuddsordninger ha et tilstrekkelig omfang. Men, som det skrives i erklæringen: de som av ulike grunner velger å leie, skal også ha gode og rimelige botilbud. Det foreskrives en satsing på billige utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte gjennom økte tilskudd til utleieboliger.

Den nye regjeringen vil styrke boligpolitikken ved å legge til rette for høy nybygging. Husbanken skal brukes aktivt til dette og virkemidlene som antydes er både direkte knyttet til tilbudssiden, men også indirekte gjennom satsing på økt bostøtte til barnefamilier. Som et virkemiddel på tilbudssiden nevnes økte tilskudd til utleieboliger og Regjeringen vil utrede en lov om ikke-kommersielle boliger for å sikre at tilskudd blir brukt til formålet. Forbedret kommuneøkonomi skal sette kommunene bedre i stand til å føre en aktiv sosial boligpolitikk.

Vi tolker regjeringserklæringen slik at det ikke er kommet inn vesentlige nye mål i boligpolitikken. Men det kan synes som om at et økt tilbud av ikke-kommersielle utleieboliger mest målrettet kan oppnås gjennom tilskudd til de som bygger dem. Erklæringen vektlegger at de ikke-kommersielle boligene skal skaffes gjennom nybygging og ikke skaffes tilveie gjennom bruktboligmarkedet. Men det utelukker ikke løsninger der private får tilskudd og bygger/kjøper, og der kommunen inngår langsiktige leieavtaler med disse til en husleie som er avledet av prosjektkostnader og tilskuddets størrelse.

Ordrbruken i regjeringserklæringen tyder på en oppfatning om at dagens beholdning av kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte ikke er stor nok og at denne regjeringen i større grad enn den forrige er villig til å bruke boligtilskuddet for å få kommunene til å øke beholdningen.

Regjeringens visjon for boligpolitikken er at alle skal kunne bo trygt og godt. Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av politikken og i tildelingsbrevet fra KRD til Husbanken i januar 2006 er fem hovedmål definert. Under hvert av disse hovedmålene er det satt opp en rekke delmål. Hovedmålene er:

1. Et godt fungerende boligmarked og en effektiv byggeprosess
2. Boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet

3. Bærekraftig kvalitet, sikkerhet og god estetikk i det bygde miljø
4. Flere universelt utformede boliger og bygninger
5. Effektiv og brukerorientert forvaltning

Problemstillingene i dette prosjektet berører først og fremst hovedmål 2, men til en viss grad også hovedmål 1. Boligtilskuddet skal blant annet bidra til å øke antall egnede utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Hovedmålet med bostøtteordningen er at barnefamilier og andre husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en passende og nøktern eid eller leid bolig og ha mulighet for å bli boende.

Under hovedmål 2 sies det blant annet at de statlige boligøkonomiske virkemidlene enkeltvis og i kombinasjon skal gi et godt økonomisk grunnlag for å tilby brukertilpassede boligløsninger lokalt. Kombinasjonen av boligtilskudd til anskaffelse av utleieboliger og bostøtte til de som bor der defineres her som subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Spørsmålet vi vil stille her er hvordan målene for omleggingen av subsidiemodellen passer inn i det mer overordnede målhierarkiet for boligpolitikken.

Det er fokusert på at det private leiemarkedet er godt egnet til å skaffe vanskeligstilte en utleiebolig. Vår tolkning er at innleie og formidling av utleieboliger synes godt egnet som virkemiddel for enkelte grupper, men kanskje ikke for de mest vanskeligstilte. Dette målet kan passe til omleggingens delmål som går ut på å gi en bedre tilpasning mellom kapasitet og behov. Tanken er da at det skal være lettere å endre kapasiteten gjennom innleie og formidling enn gjennom bygging/salg av egen eid utleiemasse. Sagt på en annen måte har en ikke mål bare knyttet til de kommunalt disponerte boligene, der kommunen er en part i leieforholdet, men også til kommunalt formidlede boliger der en privat aktør er part i leieforholdet ovenfor leietaker.

2.2 Boligpolitiske virkemidler i Norge

De viktigste boligøkonomiske virkemidlene i Norge kan grovt sett inndeles i følgende kategorier; ulike typer lån til markedsrenter både rettet mot nye og brukte boliger, tilskudd til kjøp og bygging av boliger (investeringsstøtte) og bostøtte (konsumstøtte).

Investeringsstøtten kan dels gis til individuelle husholdninger som skal kjøpe/ bygge en bolig eller til kommuner og andre som skal kjøpe/bygge boliger med tanke på å leie disse ut til vanskeligstilte på boligmarkedet. Bostøtte gis både til beboere i eide og leide boliger på

grunnlag av kriterier knyttet til husholdningen og boligen de bor i. Mange av virkemidlene formidles gjennom kommunene.

Det er få virkemidler som er direkte rettet mot tilbudssiden i boligmarkedet. Husbankens ikke-subsidierte grunnlån, og startlånet¹ som gis gjennom kommunene, vil i liten grad påvirke boligtilbudet. Boligtilskuddene som gis til husholdninger for å finansiere et boligkjøp, har et beskjedent omfang. De individrettede ordningene brukes lite i nybyggingsmarkedet og har liten effekt på boligbyggingen.

For å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet kan kommunene ta i bruk ulike virkemiddelpakker. Valg av virkemidler vurderes i hvert enkelt tilfelle. I noen tilfeller brukes kommunale utleieboliger, i andre tilfeller formidles utleieleiligheter på det private leiemarkedet. Ofte er det hensiktsmessig å vurdere en kombinasjon av startlån og individuelt boligtilskudd til finansiering av et kjøp, der bostøtte kan bidra til å dekke en del av de løpende boliggiftene.

Virkemidlene kan sies å være hierarkisk oppbygget i forhold til hvor vanskeligstilt boligsøkerne er. De fleste husholdninger i Norge klarer selv å skaffe seg en leid bolig i en situasjon hvor dette synes mest hensiktsmessig og kjøpe en eid bolig når dette er ønskelig. De fleste av disse får den finansieringen de trenger gjennom en kredittinstitusjon, mange i kombinasjon med hjelp fra foreldre. Barlindhaug og Medby (2004) fant at 28 prosent av alle nyetablerte eiere under 35 år hadde sidesikkerhet gjennom pant i foreldres/svigerforeldres bolig.

Startlån skal gis til dem som ikke på selvstendig grunnlag klarer å skaffe seg en eid bolig. Lånets betydning for boligetablering kan fremstilles ved å se på antall gitte startlån i forhold til det antall boligkjøp som etableringsgenerasjonen hvert år foretar. Barlindhaug og Dyb (2003) undersøkte etableringslånets betydning i Oslo og Akershus og fant at det høye nivået på bruken av Etableringslån i 2001 tilsvarte at 33 prosent av kjøpsetablererne i Oslo og 17 prosent av kjøpsetablererne i Akershus ble hjulpet dette året.² Bruken av denne typen lån har gått ned etter 2001. I følge Husbanken ble 7450 boliger godkjent av kommunene for finansiering med startlån i 2005.

En del av dem som får startlån får et individuelt boligtilskudd for å minske låneopptaket. På den måten kan de klare å betale de løpende

¹ Toppfinansiering fra Husbanken gitt gjennom kommunene med små krav til sikkerhet, men klare krav til låntakers betjeningsevne

² Startlåneordningen er et resultat av sammenslåing av etableringslån og kjøpslån.

boutgiftene, eventuelt supplert med midler fra den statlige bostøtteordningen. I 2005 ble det i følge KOSTRA gitt 1759 individuelle boligtilskudd til etablering. Statlig bostøtte gis etter en regelstyrt økonomisk behovsprøving både til eide og leide boliger, gitt visse krav til boligen og husholdningen. Hovedmålet med bostøtteordningen er at barnefamilier og andre husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en passende og nøktern eie- eller leiebolig og ha mulighet for å bli boende.

For de mest vanskeligstilte vil eiermarkedet være uaktuelt, og leiemarkedet et mer realistisk alternativ. For noen av de vanskeligstilte vil det være tilstrekkelig å få formidlingsbistand fra kommunen, ofte gjennom garanti eller lån til depositum. Et leieforhold formidlet av kommunen betyr at finansieringskravet i bostøtteordningen er tilfredsstilt. Dersom boligen oppfyller de andre boligkravene kan leietaker søke om statlig bostøtte. For en del vil det private leiemarkedstilbudet være tilstrekkelig.

Mange kommuner er bevisste på at det kommunale utleietilbudet skal være av begrenset varighet for husholdninger som er i en midlertidig vanskelig situasjon. Derfor gis det som regel en begrenset botid på 3 år. Etter denne perioden vurderes husholdningen på nytt og blir gitt råd for hvordan en eventuelt skal kunne etablere seg i det private leiemarkedet eller kjøpe en bolig, som et ledd i en videre boligkarriere.

2.3 Fra arealtilskudd til boligtilskudd

Dagens boligtilskuddsordning startet med at Etableringstilskuddet ble innført på begynnelsen av 1980-tallet som en kompensasjon for bortfallet av Arealtilskuddsordningen, som var en slags moms-kompensasjon ved bygging av nye boliger. Dette var en ønsket vridning av boligpolitikken fra generelle til mer selektive virkemidler. En forsterket omlegging av boligpolitikken mot mer målrettede ordninger ble vedtatt i 1995. Da ble rentesubsidierte lån erstattet av større vekt på tilskudd. De rentesubsidierte lånene ble først og fremst gitt til bygging av nye boliger av nøktern standard, uavhengig av hvem som flyttet inn i boligene. Låneordningen kunne karakteriseres som generell i motsetning til hvordan tilskuddene var tenkt brukt.

Boligtilskudd kan gis individuelt som en del av en finansieringspakke ved kjøp eller bygging av boliger, ofte i kombinasjon med et topplån fra Husbanken, formidlet gjennom kommunene. Boligtilskuddene kan også benyttes av kommuner, stiftelser o.l. til å finansiere utleieboliger

for bestemte målgrupper av vanskeligstilte. Både de individuelle boligtilskuddene og boligtilskuddene gitt til kommuner/stiftelser og lignende for bygging av utleieboliger kan benyttes både til brukte og nybygde boliger.

Den sterke målrettingen av subsidiene, som omleggingen i 1995 medførte, var en viktig årsak til at ordningen med etableringstilskudd, slik den hadde fungert før 1995, ble evaluert. Mange individuelle boligtilskuddsmottakere til kjøp av bolig var kvalifisert for statlig bostøtte som fungerte som et sikkerhetsnett ved en økning i boutgiftene (Barlindhaug, Bondevik og Nordvik 1996). Øistensen (1998) så nærmere på hvordan boligtilskuddet hadde fungert etter omleggingen i 1995. Det ble i denne perioden vanligvis gitt tilskudd som utgjorde 30 prosent av kostnadene. I pressområder kunne tilskuddene utgjøre hele 60 prosent av byggekostnadene eller kjøpsprisen.

2.4 Behovet for kommunale utleieboliger

Hansen, Stang og Nordvik (1997) vurderte behov og etterspørsel etter kommunale utleieboliger, herunder organisering og forvaltning av slike boliger. I undersøkelsen ble behovet for kommunale boliger på landsbasis anslått til å være tre ganger så høyt som det faktiske antallet kommunale boliger på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført. Hansen (1994) gjorde en fullstendig "telling" av den kommunalt disponerte boligmassen i 1993. Bare 1 av 10 kommuner opplyste at de hadde nok boliger til alle som søkte kommunen om boligassistanse.

Hansen og Brattbakk (2002) gjennomførte en tilsvarende spørreskjemabasert telling i år 2000. Bare 16 prosent av kommunene oppga at de hadde et boligtilbud som sto i forhold til søkningen i alle boligtyper. 37 prosent av kommunene hadde planer om å øke tilbudet av kommunale boliger, mens 11 prosent tvert imot ville redusere tilbudet. Dette forteller at det er behov for flere kommunale utleieboliger.

2.5 Subsidiemodell og husleiefastsetting

Drøftingen av subsidiemodellens egenskaper må ta høyde for ulike måter å fastsette husleien i de kommunalt disponerte utleieboligene. Valg av husleiefastsettingsmodell vil også være et spørsmål om å maksimalt utnytte de mulighetene som bostøtteordningen gir til å få

staten til å betale for vanskeligstiltes boutgifter. I fastsettelsen av husleien i kommunalt disponerte boliger er det husleielovens bestemmelser som gjelder. Kommunene står derfor fritt til å fastsette lavere leier enn det loven foreskriver, jfr. at loven kan fravikes til leietakers fordel. I følge Langsether og Medby (2006) kan husleien i kommunalt disponerte boliger (frivillig) fastsettes etter fem ulike hovedprinsipper:

- Kostnadsdekkende husleier
- Utgiftsdekkende husleier
- Husleier basert på vurderinger av betalingsevne
- Historisk betingede husleier
- Husleier basert på markedsprinsipper

Markedsleie og gjengs leie er begreper fra husleieloven som er basert på markedsprinsipper³. Enkelte kommuner kan legge ett prinsipp for husleiefastsettelse i nybygde eller nyinnkjøpte boliger og andre prinsipper for husleiefastsetting i resten av den kommunalt disponerte boligmassen. Andre kommuner kan føre en enhetlig husleiepraksis for alle boligene kommunen disponerer. Dette skjer oftest når en form for markedsleie brukes som prinsipp. Noen kan ha som prinsipp at husleien skal utgjøre en bestemt prosent av inntekten og at leien tilpasses dette målet.

Dersom en kommune bruker kostnadsdekkende husleie, vil en reduksjon i tilskuddsandelen føre til høyere husleier i nyanskaffede boliger. Dersom husleienivået i utgangspunktet ligger under taket for godkjente boutgifter i denne kommunen, vil økt leie gi høyere utbetalinger av statlig bostøtte. Grensene for godkjente boutgifter i den statlige bostøtteordningen varierer etter fire geografiske områder og med antall personer i husholdningen⁴. Leietakeren får i første omgang økt leie som følge av redusert tilskudd, men senere høyere statlig bostøtte.

³ Markedsleien tilsvarer leien i nye leieforhold, mens gjengs leie sier noe om gjennomsnittsleien i eksisterende leieforhold.

⁴ Oslo har egne tak, neste gruppe er Bergen, Trondheim og Stavanger, mens en tredje gruppe utgjør kommunene Kristiansand, Drammen, Tromsø og Fredrikstad. Resten av kommune tilhører den gruppen som har de laveste takene for godkjente boutgifter. Bostøtten utgjør 70 prosent (dekningsprosenten) av differansen mellom faktiske boutgifter og de boutgiftene som en regner med at husholdet selv skal dekke. De faktiske boutgiftene settes til taket for godkjent boutgift dersom de overstiger dette taket.

Kommuner som i alle sine leieforhold bruker en form for markedsleie/gjengs leie bryter sammenhengen mellom størrelsen på tilskuddet og leienivået. Kommunen kan da utnytte den statlige bostøtten maksimalt, ta transport i denne og eventuelt gjennom en kommunal bostøtteordning bidra til at beboer får en akseptabel leie. En slik fremgangsmåte vil lønne seg for kommunen og ikke nødvendigvis føre til høyere netto husleie for leietakere som mottar bostøtte.

Hansen og Brattbakk (2002) undersøkte hvilke leiefastsettelsesprinsipper som ble benyttet i kommunale boliger. De fant at samme kommune kunne benytte ulike prinsipper for ulike typer leietakere eller ulike prinsipper i eldre og nye boliger. I år 2000 var det slik at historisk basert og/eller kostnadsdekkende husleiefastsettelse var mer utbredt enn markedsleie. 54 prosent av kommunene hevdet at husleienivået generelt sett i kommunale boliger var litt under markedsleie og 8 prosent at husleienivået var langt under markedsleie. 35 prosent oppga at husleienivået var likt med markedsleia.

3 Bruk av boligtilskudd og bostøtte i kommunene

3.1 Kommunale utleieboliger – tall fra KOSTRA

Vi starter dette kapitlet med å vise en oversikt over massen av kommunalt disponerte utleieboliger ved slutten av 2005 og omfanget av kommunalt formidlede utleieboliger gjennom 2005. Også bruken av startlån og personrettede boligtilskudd vises. Hensikten er å gi en oversikt over sektorens størrelse og hvordan disse boligene er fordelt på kommuner etter kommunistørrelse og å se denne sektoren opp mot omfanget av Husbankens personrettene låne- og støtteordninger.

Kommunalt disponerte boliger er boliger som kommunen disponerer gjennom inngåelse av en leiekontrakt.⁵ Disse boligene kan ha tre ulike disposisjonsformer; kommunalt eide boliger til utleie, innleide boliger til utleie og privat eide med kommunal disposisjonsrett. For å tilhøre den siste kategorien kreves en klausul om at boligen skal disponeres av kommunen, men at eieren skal stå som utleier. Kommunen bestemmer hvem som skal leie boligen.

I tillegg til de utleieboligene som kommunen disponerer, fins det utleieboliger som kommunen har formidlet. Også beboere i kommunalt formidlede boliger får en dekningsprosent på 80. Til forskjell fra kommunalt disponerte boliger er kommunalt formidlede boliger definert slik av Husbanken: "Leieforholdet har kommet i stand med hjelp fra kommunen, eller med andre ord at leieforholdet ikke hadde blitt etablert dersom kommunen ikke hadde medvirket aktivt. Eksempler på slike forhold er at kommunen er med på å tildele eller

⁵ KOSTRA: Veiledning til skjema 13, Kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler.

prioritere hvem som skal kunne leie boligen. Dette gjelder selv om boligen eies av en stiftelse, en ideell organisasjon eller andre. Det kan videre være i de tilfeller at kommunen står som garantist, er med på en ordning med finansiering eller lignende. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen i ettertid foretar en godkjenning av boligen som en passende bolig for husstanden.”⁶

Det kan synes noe uklart når en privat eid bolig defineres som en kommunalt disponert bolig og når den defineres som en kommunal formidlet bolig. I KOSTRA skal kommunene rapportere beholdningen av kommunalt disponerte boliger og skille mellom de tre disposisjonsformene nevnt ovenfor. Samtidig skal omsorgsboligene skilles ut, også etter de samme tre kategorier.

Bare et utvalg av de kommunalt formidlede boligene blir rapportert i KOSTRA, nemlig noen av de leieforhold der kommunen har gitt garanti eller lån til depositum. Slik garanti eller lån til depositum kan også gis i forbindelse med depositum i kommunalt disponerte boliger. Når det gjelder denne formidlede boliger er det antall nye garantier og lån til depositum som skal rapporteres i KOSTRA.

⁶ I Husbankens bostøttesystem gis slike boliger en egen kode (kode 34), mens kommunalt disponerte boliger har kode 33.

Tabell 3.1 *Kommunalt disponerte og kommunalt formidlede utleieboliger fra KOSTRA i 2005 etter kommunestørrelse.*

Status ved slutten av 2005	Kommuner etter antall innbyggere				Alle kommuner
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
Kommunalt eide boliger	12766	20569	20948	24188	78471
Privat eide boliger med komm. disposisjonsrett	965	3920	5112	968	10965
Kommunalt innleide boliger	630	1514	1327	758	4229
Kommunalt disponerte boliger i alt*	14368	26105	27387	25914	93774
Prosent kommunalt eide boliger	89 %	79 %	76 %	93 %	84 %
Privat eide omsorgsboliger med kommunal disposisjonsrett	682	2715	3407	1096	7900
Kommunalt eide omsorgsboliger	3880	6594	4527	2672	17673
Kommunalt disponerte omsorgsboliger i alt*	4562	9309	7934	3768	25573
I løpet av 2005					
Garantier for depositum til leie av bolig	633	2569	4222	6104	13528
Lån til depositum	71	216	220	520	1027

*Ikke nøyaktig lik summen av tallene ovenfor – alle våre tall er hentet direkte fra KOSTRA.

KOSTRA⁷⁷ viser at kommunene ved slutten av 2005 eide 78 471 utleieboliger. Omsorgsboligene regnes i KOSTRA som en del av de kommunalt disponerte boligene, I tabellen har vi gitt en egen oversikt over disse.

De største kommunene eier i større grad enn andre kommuner utleieboligene selv. Særlig er forskjellen stor mellom de største og de

⁷⁷ KOSTRA (KOMMune-STAT-RAPportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenestoområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

nest største kommunene. Kommunene disponerte ytterligere 15 194 boliger gjennom innleie eller gjennom kommunal disposisjonsrett av privat eide boliger.⁸ De kommunalt disponerte omsorgsboligene utgjør 25 575 av hele den kommunalt disponerte utleiemassen på 93 774 boliger. Kommunene gir også garanti eller lån til depositum. Dette kan gjelde depositum både i private og i kommunale utleieboliger. Til sammen ga kommunene 13 528 garantier og 1027 lån til depositum.

I følge Folke- og boligtellingsen fra 2001 var det til sammen 458 000 leieboliger i Norge. De kommunalt disponerte leieboligene må sies å utgjøre en liten andel av den totale boligmassen i Norge på nærmere 2 millioner boliger, om lag 4,5 prosent.

Bostøtte gis til omlag 6 prosent av alle hushold i Norge. Av disse mottakerne bor ca. 43 prosent i kommunalt disponerte utleieboliger⁹, dvs. nærmere 45 000 husholdninger. Basert på opplysningene ovenfor kan vi dermed anslå at 47 prosent av de kommunalt disponerte boligene har beboere som mottar bostøtte.

I tabellen nedenfor viser vi også omfanget av de andre sentrale boligpolitiske virkemidlene, nemlig bruken av startlån, boligtilskudd til enkeltpersoner og samtlige mottakere av statlig bostøtte.

⁸ Med kommunalt disponert boenhet menes boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av en leiekontrakt, dvs. omsorgsboliger, boliger til flyktninger, økonomisk vanskeligstilte med mer.

⁹ Husbanken: Kvartalsrapporten 1. kvartal 2006 – basert på bostøttemottakere fra 3. termin 2005.

Tabell 3.2 *Bruk av startlån, boligtilskudd og statlig bostøtte etter kommunestørrelse. KOSTRA 2005*

	Kommuner etter antall innbyggere				Alle kommuner
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
Antall boliger godkjent av kommunen for finansiering med Startlån	961 13 %	2321 31 %	2296 31 %	1880 25 %	7458 100 %
Antall boliger godkjent av kommunen for boligtilskudd til etablering	260 15 %	491 28 %	617 35 %	401 23 %	1769 100 %
	14143	31797	33264	24433	103637
Antall husstander tilkjent statlig bostøtte	14 %	31 %	32 %	24 %	100 %

Det ble i 2005 gitt 7458 startlån, 1769 boligtilskudd til etablering, mens i alt 103 637 husstander fikk statlig bostøtte. Fordelingen av virkemiddelbruken på kommuner med ulik størrelse er omtrent den samme for alle tre virkemidlene. Kommune med over 100 000 innbyggere bruker om lag en fjerdedel, mens de minste kommunene har en andel på mellom 13 og 15 prosent.

3.2 Bruk av boligtilskudd til utleieboliger

Husbanken har stilt til rådighet data over bruk av boligtilskudd til utleieboliger for årene fra 2003 og et stykke ut i 2006. Vi har bearbeidet og analysert dataene for om mulig å påvise endringer i kommunes praksis fra perioden før endringen av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet ble foretatt til perioden etter. I analysen har vi funnet det formålstjenlig å gruppere kommunene etter størrelse, målt i antall innbyggere.¹⁰

¹⁰ Kommuner over 100 000 innbyggere er Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum.

Tabell 3.3 *Bruk av boligtilskudd til kommunale utleieboliger etter kommunestørrelse og periode. Millioner kroner.*

Kommuner etter antall innbyggere	2003	2004	2005	1)	Antall kommuner totalt i gruppen
				2006	
Under 5000	22,0	13,4	NA	NA	240
5000-19000	58,3	66,7	NA	NA	148
20000-99000	99,5	75,2	NA	NA	40
100000+	151,3	152,2	NA	NA	5
Sum	331,3	307,5	195,6	124,4	433
Kun ny/kjøp	291,0	220,4	153,0	124,4	

1) Til og med tredje kvartal. Siden statistikken sier "utleieboliger" og gjennomsnittlig tilskudd er betydelig høyere enn i 2005, antar vi at det kun er tilskudd til nybygg og kjøp. Kilde: Husbankens årsstatistikk og kvartalsstatistikk

Fra årene 2003-04 til 2005 gikk bruken av tilskudd til utleieboliger ned med ca. 112 millioner kroner. Ser vi bare på midler brukt til nybygg og kjøp av boliger, gikk bruken ned med 67 millioner kroner. Dette er ikke overraskende siden tilskuddsandelen fra 2005 skulle ligge på 20 prosent av kostnaden.

Dataene inneholder ikke størrelsen på tilskudd fordelt på nybygde boliger og kjøpte boliger, heller ikke hva boligene kostet. På grunnlag av Husbankens kvartalsstatistikk har vi satt opp en tabell som viser utviklingen i størrelsen på tilskuddene, kostnadene pr. bolig og hvor stor andel tilskuddet utgjør av boligens kostnad.

Tabell 3.4 *Tilskudd og kostnad pr. bolig samt tilskudd i prosent av kostnad. Nybygde boliger og kjøp. 1000 kr. 2001-2006*

År	Tilskudd pr. bolig		Kostnad pr. bolig		Tilskudd i % av kostnad	
	Nye boliger	Kjøp av boliger	Nye boliger	Kjøp av boliger	Nye boliger	Kjøp av boliger
2001	258	245	-	-	-	-
2002	330	275	1042	846	32 %	32 %
2003	354	268	1075	858	33 %	31 %
2004	300	277	1194	1095	25 %	25 %
2005	353	224	1564	1062	23 %	21 %
2006 1)	253		1264		20 %	20 %

1) Tilskudd og kostnad: Data til og med 3. kvartal. Tilskuddsandel: Hele 2006 Kilde: Husbankens kvartalsstatistikk (Tall for hele året finnes i utgaven for 4. kvartal hvert år). Spesialbestilte data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR.

I årene 2002 og 2003 lå tilskuddsandelen i overkant av 30 prosent, mens den i 2005 hadde sunket til i overkant av 20 prosent. Tilskuddsandelen er noe lavere for kjøp av brukte boliger enn for nybygde boliger. En nærmere analyse viser at tilskuddandelen ikke varierer med kommunestørrelse.

Tabell 3.5 *Bruk av boligtilskudd til kjøp og nybygging av kommunalt disponerte utleieboliger. Fordeling av antall boliger som er gitt tilskudd etter kommunestørrelse og periode. 2003 – 2006. Prosent.*

Kommuner etter antall innbyggere	2003	2004	2005	2006	2003-06
Under 5000	6	5	2	8	5
5000-19000	23	28	23	37	27
20000-99000	37	40	43	29	38
100000+	33	27	32	26	30
Sum	100	100	100	100	100
Antall boliger med tilskudd	871	754	537	517	2679

Kilde: Spesialbestilte data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR.

Etter at subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet ble lagt om fra 2005 gikk antall tilskudd til nybygging og kjøp ned fra et nivå rundt 800 pr. år i 2-årsperioden før omleggingen til i overkant av 500 for årene 2005 og 2006. I 2006 har kommuner på 5-19 000 innbyggere økt sin andel av tilskuddene kraftig på bekostning av de noe større kommunene.

Tabell 3.6 *Tilskuddsandel etter type tiltak (kjøp eller nybygging) og kommunestørrelse. 2003 – 2006.*

Kommuner etter antall innbyggere	2003	2004	2005	2006	2003-06
<i>Kjøp</i>					
Under 5000	32	27	20	21	29
5000-19000	28	25	20	20	24
20000-99000	34	30	20	20	26
100000+	31	28	20	20	25
Alle	31	29	20	20	25
<i>Nybygg</i>					
Under 5000	28	20	20	20	22
5000-19000	24	18	18	20	20
20000-99000	30	27	21	20	26
100000+	40	31	28	20	33
Alle	33	24	23	20	26

Kilde: Spesialbestilte data fra Husbanken, bearbejdet av NIBR. Tallene for 2004 for kjøp avviker noe fra beregninger gjort med utgangspunkt i kvartalsstatistikken.

Tilskuddsandelen ved kjøp varierer lite mellom kommuner med ulik størrelse. Ved nybygging derimot synes tilskuddsandelen å ha vært økende med antall innbyggere i kommunen. Etter omleggingen er tilskuddsandelen 20 prosent i alle kjøps- og nybyggingsprosjekter. Slik sett har reduksjonen i tilskuddsandel rammet presskommunene hardere enn andre kommuner.

Før omleggingen var tilskuddsandelen, spesielt i nybygde boliger, høyest i de største kommunene. Et økende press i byggemarkedet, dels som følge av et generelt etterspørselspress og dels på grunn av et press på barnehage- og skoleutbygging samt bygging i forbindelse med opptrappingsplanen for psykisk helse, kan være en ytterligere forklaring på at bruken av boligtilskudd til kommunale utleieboliger ligger lavere nå enn tidligere.

En kan ikke på grunnlag av disse tallene alene konkludere med at nedgangen skyldes omleggingen av subsidiemodellen. Dels skyldes det at bygging av nye boliger er gjenstand for en lang prosess fra planlegging til ferdigstillelse, minst over et par år. En annen forklaring kan være at gode tider minsker behovet for kommunale utleieboliger. Flere kan nå leie i det private utleiemarkedet eller betjene boligene som følger av et boligkjøp, med eller uten startlån og boligtilskudd fra

kommunen. Særlig kan nedgangen i arbeidsledigheten ha hatt betydning.

Husbanken signaliserte ovenfor kommunene i 2005 at banken ville prioritere boligtiltak ovenfor bostedsløse, rusmisbrukere og flyktninger, dvs. en fokusering på de aller mest vanskeligstilte. Denne prioriteringen er også en følge av en generell avinstitusjonaliseringslinje. Å skaffe boliger for disse målgruppene innebærer at kommunen må følge opp med svært kostbare tjenester utover selve boligen. Holm og Nørve (2007) bekrefter dette gjennom intervjuer i en rekke små og mellomstore kommuner. Særlig psykiatriske pasienter og utviklingshemmede har behov for tilknyttede tjenester. Det samme gjelder for personer med rusproblemer eller kombinasjonen rusproblemer/psykiske vansker (ibid.).

Økt behov for tilknyttede tjenester kan i seg selv ha begrenset kommunenes interesse for å bruke ordningen i samme omfang som før, noe som enkelte kommuner bekrefter. Fokuseringen på disse målgruppene har kanskje også gjort at interessen fra frivillige organisasjoner og private aktører for å bygge med boligtilskudd har avtatt.

Tabell 3.7 *Andel av boligtilskuddene brukt til nybygging. I prosent av boligtilskudd til enten kjøp og nybygging etter periode og kommunestørrelse. 2003 – 2006.*

Kommuner etter antall innbyggere	2003	2004	2005	2006	2003-06
Under 5000	56	78	56	95	73
5000-19000	51	85	52	83	69
20000-99000	71	52	51	41	56
100000+	76	48	60	38	59
Alle	67	62	54	60	62

Kilde: Spesialbestilte data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR.

Nybyggingsandelen av sank fra 67 prosent i 2003 til 54 prosent i 2005 og økte til 60 prosent i 2006. Tallene svinger fra år til år, antakelig avhengig av hvilke behov kommunen til enhver tid har. Perioden er derfor for kort til å kunne konstatere endringer som følge av omleggingen av subsidiemodellen.

Tabell 3.8 *Boligtilskudd brukt kjøp og nybygging etter periode og brukergruppe. 2003 – 2006. Prosent.*

Brukergruppe	2003	2004	2005	2006	2003-06
Flyktninger	42	41	31	33	38
Vanskeligstilte	26	10	35	21	22
Bostedsløse	24	26	14	15	21
Funksjonshemmede	2	6	14	15	8
Psykisk utv. hemmede	2	8	5	6	5
Pers. m/psyk. lidelse	2	7	1	7	4
Ungdom og andre	3	1		3	2
Sum	100	100	100	100	100

Kilde: Spesialbestilte data fra Husbanken, bearbejdet av NIBR. Et problem ved kategoriseringen etter brukergrupper er at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende.

Når boligtilskuddet brukes i kommunene, må det oppgis hvem som skal bruke boligene. Den mest tydelige endringen synes å være en nedgang i flyktningenes andel fra i overkant av 40 prosent til i overkant av 30 prosent av boligene.

Tilskuddene synes også i mindre grad å bli brukt til bostedsløse, mens andelen tilskudd til boliger som skal brukes til funksjonshemmede har økt. Andelen brukt til gruppen kategorisert som vanskeligstilte var høy i 2005.¹¹ Fordelingen av boliger på brukergrupper i 2005 og 2006 samsvarer lite med de prioriteringer som Husbanken informerte kommunene om at de ville foreta. Husbanken ville prioritere prosjekter for bostedsløse, rusmisbrukere og flyktninger. Dette er også et spørsmål om motsetningen mellom sentral styring og lokal handlefrihet.

Den lave andelen boliger bygd for målgruppen ”personer med psykisk lidelse” kan ha sammenheng med at denne gruppen er prioritert i forbindelse med opptrappingsplanen for psykisk helse. Gjennom denne planen var det en målsetting å bygge 3400 boliger og i perioden 1999-2004 hadde Husbanken gitt tilsagn om 3418 boliger. Etter at det ikke lenger blir gitt slike tilskudd som en del av opptrappingsplanen, må boliger for målgruppen konkurrere med andre målgrupper innenfor boligtilskuddsordningen. For eksempel har Bergen kommune uttrykt at de har et stort behov for slike boliger utover det som ble bygget gjennom opptrappingsplanen.

¹¹ Det er mulig at endringer i brukergruppesammensetning også har sammenheng med hvilke målgrupper som Husbanken til enhver tid prioriterer, se Barlindhaug (2004, s.15) der det ble påpekt at bostedsløse og flyktninger for tiden var høyest prioritert.

Holm og Nørve (2007) har undersøkt bostedsløshet i små og mellomstore kommuner. Gjennom intervjuer i 13 kommuner kommer det frem hvilke nye grupper som har behov for boligbistand. Ofte vil det være behov for å bygge nytt, der driftskostnadene kan forventes å være høye. Et økende problem er knyttet til at unge faller ut av utdanning, der tidlige rusproblemer kan utvikle seg til psykiske vansker.

Tabell 3.9 *Boligtilskudd brukt kjøp og nybygging etter periode og type søker. 2003 – 2006. Prosent.*

Søker	2003	2004	2005	2006	2003-06
Kommune	51	55	73	72	60
Stiftelse	24	30	11	15	21
AS	13	10	15	4	11
Andre	12	5	2	9	7
Sum	100	100	100	100	100

Kilde: Spesialbestilte data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR.

I perioden 2003-06 har kommunene stått som søker for 60 prosent av boligene. Stiftelser har stått for 21 prosent, mens ulike typer AS har stått for 11 prosent. Tabellen synes å vise at kommunene har økt sin andel gjennom perioden. Dersom vi ser på prosjekter og ikke boliger, er kommunens andel 65 prosent for hele perioden. Også denne andelen har vært økende gjennom perioden og lå i 2005-06 på 81 prosent.

Som en oppsummering av denne analysen kan vi si at etter omleggingen i 2005 har det blitt bygget og kjøpt færre boliger med boligtilskudd enn i 2-årsperioden før. Ser vi på fordelingen av tilskudd gitt til nybygging og kjøp, utgjorde nybyggingsandelen 62 prosent i perioden 2003-2006. Denne andelen synes å variere fra år til år, trolig som en følge av variasjoner i kommunes behov. Som vi skal komme tilbake til opplyser flere av våre informanter at det bygges nytt når det ikke er mulig å skaffe egnede boliger for målgruppen i bruktboligmarkedet. Etter omleggingen i 2005 har det vært en markert nedgang i anskaffelse av boliger tiltenkt flyktninger og bostedsløse, men andelen boliger anskaffet for bruk til funksjonshemmede og vanskeligstilte har økt. Kommunen som selvstendig søker synes å opptre hyppigere etter omleggingen enn tidligere, enten en bruker boliger eller prosjekter som telleenhet.

3.3 Bostøtte i kommunale utleieboliger

Fra Husbanken har vi fått tilgang til data over bostøttemottakere i kommunalt disponerte og kommunalt formidlede utleieboliger for 1. termin for årene 2004 til 2006. Disse mottakerne har fra 2005 fått økt dekningsprosenten fra 70 til 80 prosent. I analysene har vi omregnet tallene til månedlige beløp og vi foretar, med få unntak, ikke noe skille mellom kommunalt disponerte og kommunalt formidlende boliger.

Hensikten med dette avsnittet er å belyse hvilke utslag endringer i dekningsprosenten har fått for denne gruppen av bostøttemottakere. Samtidig gir dataene oss opplysninger om hvilke husleier som betales og i hvilken grad husleiene avviker fra taket for godkjente boutgifter i kommunene.

Først viser vi en oversikt over fordelingen av hvilke grupper som mottar bostøtte i de kommunale utleieboligene.

Tabell 3.10 *Bostøttemottakere i kommunalt disponerte utleieboliger 1. termin 2004 og 2006 etter kommunestørrelse. Prosent.*

	Kommuner etter antall innbyggere				Alle komm.
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
2004					
Eldre og andre pensjon.	61	49	44	33	45
Uføre < 65 år	28	34	37	41	36
Enslige forsørgere	3	4	6	11	6
Andre barnefamilier	4	6	6	7	6
Andre støtteberettigede	4	6	8	8	7
Sum	100	100	100	100	100
Antall mottakere	6065	12035	10848	10835	39783
2006					
Eldre og andre pensjon.	60	49	40	27	42
Uføre < 65 år	28	33	37	39	35
Enslige forsørgere	3	4	6	12	7
Andre barnefamilier	3	5	6	8	6
Andre støtteberettigede	5	8	11	14	10
Sum	100	100	100	100	100
Antall mottakere	5930	12587	11324	11278	41119

Kilde: Data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR

Eldre og uføre utgjorde 81 prosent av mottakerne i 2004. Denne andelen har sunket noe til 77 prosent i 2006. Andelen eldre og uføre er høyest i de minste kommunene. I alle kommuner har gruppen "andre støtteberettigede" økt svakt. Antall mottakere har økt med ca. 1300 fra 1. termin 2004 til 1. termin 2006. I 2004 utgjorde bostøttmottakere i kommunalt disponerte boliger 37,4 prosent av alle bostøttmottakere mot 38,8 prosent i 2006. I tillegg til bostøttmottakere i kommunalt disponerte boliger er det 5807 bostøttmottakere i kommunalt formidlede boliger.

Tabell 3.11 *Gjennomsnittlig månedlig husleie etter type kommunal utleiebolig og kommunestørrelse. Utleieboliger med bostøttmottakere. 1. termin 2005* og 1. termin 2006*

	Kommuner etter antall innbyggere				Alle kommuner
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
2005					
Kommunalt disponerte	4111	4244	4376	4989	4463
Kommunalt formidlede	3864	4128	4554	5981	4564
Kommunale utleiebolig.	4095	4235	4394	5036	4471
2006					
Kommunalt disponerte	4184	4389	4511	5120	4594
Kommunalt formidlede	4085	4168	4786	6185	4898
Kommunale utleiebolig.	4177	4363	4556	5241	4631
2006 Antall boliger					
Kommunalt disponerte	5930	12587	11324	11278	41119
Kommunalt formidlede	481	1671	2210	1445	5807
Kommunale utleiebolig.	6411	14258	13534	12723	46926

* I 2004 finner vi ikke dette skillet mellom disponerte og formidlede utleieboliger. Kilde: Data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR

Fra 2005 til 2006 har husleien som bostøttmottakere i kommunale boliger betaler steget fra 4471 til 4631 kroner pr. måned, dvs. med i underkant av 200 kroner pr. måned eller med 3,6 prosent. Dette kan for eksempel skyldes at nye mottakere i dyrere boliger kan ha kommet til, at enkelte kommuner har endret husleiepraksis og at husleien etter husleieloven er justert med konsumprisindeksen i eksisterende leieforhold.

Leienivået stiger med kommunestørrelse og lå i de fem store kommunene ca. 1000 kroner over leienivået i de minste kommunene.

Leienivået i de kommunalt formidlede boligene lå i 2006 ca. 300 kroner over leienivået i de kommunalt disponerte boligene. Forskjellen var størst i de store kommunene, mens forholdet faktisk var omvendt i kommuner under 19 000 innbyggere. I disse kommunene var leienivået i de kommunalt formidlede boligene lavere enn i de kommunalt disponerte. Bostøttemottakerne i kommunalt formidlede boliger utgjør i alt 12,3 prosent av alle bostøttemottakere i kommunale boliger.

Det er ikke opplagt noen sammenheng mellom markedsleie/gjengs leie og de maksimalgrensene som er satt for de boutgiftene som godkjennes i bostøtteordningen. Disse grensene varierer etter fire geografiske områder og med antall personer i husholdningen¹². Vi har beregnet differansen mellom dette taket og faktisk husleie for samtlige husholdninger i kommunale utleieboliger som har fått statlig bostøtte i 1. termin 2006.

Tabell 3.12 *Forskjell mellom tak for godkjent boutgift og faktisk månedlig husleie*. Bostøttemottakere i kommunalt disponerte og formidlede utleieboliger 1. termin 2006 etter kommunestørrelse. Prosent.*

Forskjeller mellom godkjent boutgift og faktisk husleie	Kommuner etter antall innbyggere				Alle kommuner
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
Husleie over taket					
Mer enn 1000 kr.	6	10	12	9	10
Fra 0 til 1000 kr	26	26	21	10	20
Husleie under taket					
Fra 0 til 500 kr	21	22	16	9	16
Fra 500 kr til 1000 kr	18	19	16	11	16
Mer enn 1000 kr.	29	24	34	62	38
Sum	100	100	100	100	100

*Vi har ikke tatt med uføre under 26 år som har egne spesielle tak (1003 mottakere).
Kilde: Data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR

Tabellen viser at 30 prosent av leietakerne har husleier som overstiger taket for de boutgiftene som kan godkjennes og legges til grunn for

¹² Oslo har egne tak, neste gruppe er Bergen, Trondheim og Stavanger, mens en tredje gruppe utgjør kommunene Kristiansand, Drammen, Tromsø og Fredrikstad. Resten av kommune tilhører den gruppen som har de laveste takene for godkjente boutgifter.

bostøtteberegningen. Hos 10 prosent er forskjellen mer enn 1000 kroner. Andelen er lavest med 19 prosent i storbykommunene som har de høyeste takene for godkjent boutgift. I de fem store kommunene er det hele 62 prosent av mottakerne som betaler en månedlig husleie som er mer enn 1000 kroner lavere enn taket for godkjente boutgifter. Her har Oslo den laveste andelen med 53 prosent, selv om kommunen bruker gjengs leie som husleieprinsipp. En forklaring kan være at boliger i den kommunale boligmassen har relativt lav standard og dermed lave markedsleier.

Tabell 3.13 *Gjennomsnittlig årlig inntekt i kroner etter type kommunal utleiebolig og kommunestørrelse. Utleieboliger med bostøttemottakere. 1. termin 2006*

	Kommuner etter antall innbyggere				Alle kommuner
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
Kommunalt disponerte	113665	110655	106735	101334	107453
Kommunalt formidlede	65541	55680	52621	65417	57756
Kommunale utleiebolig.	110055	104212	97898	97255	101303

Kilde: Data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR

Inntekten til hushold i kommunalt formidlede boliger er betydelig lavere enn inntekten til de som leier en kommunalt disponert bolig. En grunn til denne forskjellen kan være at det fortsatt bor en stor andel eldre på tidsbestemte kontrakter i de kommunalt disponerte boligene og at disse har relativt høye inntekter. Den viktigste grunnen til forskjellen kan imidlertid ligge i det inntektsbegrepet som blir brukt i bostøtteregelverket. Når personinntekt eller alminnelig inntekt brukes, inngår ikke sosialhjelp eller andre skattefrie overføringer i inntekten, mens pensjoner inngår. Flere kommuner sier at sosialklienter forsøkes plassert i det private utleiemarkedet.

Inntekten synker med kommunestørrelse. Vi har sett nærmere på hvem som bor i de kommunalt formidlede boligene. Andelen ”andre stønadsberettigede” er hele 54 prosent i disse boligene, mot bare 10 prosent i den kommunalt disponerte utleiemassen.

Ved å ta utgangspunkt i mottakerne 1. termin 2006, har vi beregnet økningen i bostøtte som følge av endringer i dekningsgraden fra 70 til 80 prosent.

Tabell 3.14 *Økning i bostøtte som følge av økt dekningsgrad fra 70 til 80 prosent. Bostøttemottakere i kommunalt disponerte og formidlede utleieboliger 1. termin 2006 etter kommunestørrelse.*

	Kommuner etter antall innbyggere				Alle kommuner
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
Eldre og andre pensjon.	193	194	189	228	199
Uføre < 65 år	151	159	176	228	184
Enslige forsørgere	204	230	250	327	277
Andre barnefamilier	234	259	282	347	294
Andre støtteberettigede	173	181	209	259	214
Sum	182	188	199	256	209

Kilde: Data fra Husbanken, bearbeidet av NIBR

Regelverksendringen i seg selv førte til en økning i månedlig utbetalt bostøtte på 209 kroner. Økningen er ikke overraskende størst i kommuner med de høyeste bostøttemottakene. Når vi kjenner den gjennomsnittlige økningen i bostøtte som følge av endret dekningsprosent og det totale antall hushold som får økt dekningsandelen, kan vi beregne den økte statlige utbetalingen av bostøtte som følge av dette til 118 millioner kroner på årsbasis.

Et viktig spørsmål både for brukerne og for kommunene vil være i hvilken grad disse pengene kommer beboerne direkte til gode eller om det er slik at de kommunale bidragene fra kommunale bostøtteordninger og sosialhjelp til boligformål blir mindre. Dersom endringen i subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet ikke påvirker husleienivået og at omleggingen ikke påvirker bruken av kommunal bostøtte og sosialhjelp, vil økningen i bostøtte som følge av økt dekningsprosent tilfalle leietakerne. For kommunene blir effekten ensidig negativ gjennom reduksjonen i tilskuddsandel.

Med økt vekt på statlig bostøtte gjennom økt dekningsgrad fra 70 til 80 prosent, vil kommunene bli enda mer interessert i å utnytte den statlige bostøtten maksimalt. Særlig gjelder dette hvis kommunen i utstrakt grad bruker kommunal bostøtte og sosialhjelp for delvis dekning av husleien.

Tabell 3.15 *Månedlige boutgifter etter fratrukk av statlig bostøtte. Bostøttmottakere i kommunalt disponerte utleieboliger 1. termin 2004 og 2006 etter kommunestørrelse. Prosent.*

	Kommuner etter antall innbyggere				Alle kommuner
	Under 5000	5000-19000	20000-99000	100000+	
2004					
Eldre og andre pensjon.	2364	2417	2447	2649	2460
Uføre < 65 år	2740	2753	2760	2988	2827
Enslige forsørgere	2560	2729	2892	3477	3100
Andre barnefamilier	2711	3095	3575	4042	3490
Andre støtteberettigede	2142	2244	2353	2526	2362
Sum	2480	2576	2646	2968	2687
2006					
Eldre og andre pensjon.	2240	2396	2443	2414	2379
Uføre < 65 år	2739	2803	2773	2875	2809
Enslige forsørgere	2229	2474	2621	2709	2604
Andre barnefamilier	2503	2837	3332	3175	3072
Andre støtteberettigede	1816	2043	2097	2106	2067
Sum	2368	2526	2587	2652	2554

Kilde: Data fra Husbanken, bearbejdet av NIBR

Etter å ha tatt hensyn til den statlige bostøtten, har beløpet husholdningene i kommunalt disponerte utleieboliger selv er ment å skulle dekke blitt redusert med 133 kroner pr. måned fra 2004 til 2006. Dette er dels et resultat av økt dekningsprosent, men også eventuelle endringer i husleienivå mellom 2004 og 2006 påvirker dette tallet.

Den statlige bostøtten har bidratt til en utjevning mellom kommunetyper hva gjelder det beløpet husholdningene selv skal dekke. Mens forskjellen i husleier var på nærmere 1000 kroner mellom de største og de minste kommunene er denne forskjellen redusert til ca. 300 kroner etter utbetaling av statlig bostøtte.

Oppsummert kan vi konstatere at nærmere 80 prosent av bostøttmottakerne i kommunalt disponerte leieboliger består av eldre og uføre. Sammensetningen av mottakerne varierer lite med kommune-type, men andelen eldre og uføre er høyere jo mindre kommunen er.

Husleiene i kommunale leieboliger med bostøttmottakere øker med kommunestørrelse. Forskjellen mellom de minste og største

kommunene er i 2006 omkring 1000 kroner måneden, med et gjennomsnittlig husleienivå på i overkant av 4600 kroner. På landsbasis hadde 30 prosent av disse bostøttemottakerne en husleie som var høyere enn taket for godkjent bostøtte. Etter mottatt statlig bostøtte reduseres den gjennomsnittlige husleien til i overkant av 2500 kroner. Samtidig ser vi at forskjellen mellom de største og minste kommunene er redusert til omkring 300 kroner. Den statlige bostøtten har en klar utjevnet effekt mellom husholdninger med høye og lave husleier. Den mottatte bostøtten som følge av endringen i dekningsprosent fra 70 til 80 betydde en økning i bostøtten med i gjennomsnitt 209 kroner pr. måned i 2006. På landsbasis oppsummerte denne økningen seg til 118 millioner kroner for hele året.

4 Ulike modelltilnæringer

4.1 Leiefastsettelse og avkastningskrav

4.1.1 Lønnsomhetsbetraktninger og kostnadsdekkende leie

I dette avsnittet vil vi se nærmere på husleiefastsettingsprinsipper og lønnsomhetsbetraktninger. Vi vil se på prinsipper for husleiefastsetting i et nytt boligprosjekt og vise eventuelle sammenhenger mellom tilskuddets størrelse og en kostnadsbasert husleie. Vi tar utgangspunkt i nåverdien av et prosjekts samlede inntekter og utgifter over prosjektets levetid. Denne sammenhengen er vist i (1).

$$(1) N = -(K - T) + \sum_{t=1}^n \frac{(H - D)}{(1 + r)^t} + \frac{K \cdot (1 + k)^n}{(1 + r)^n}$$

hvor:

- N: Nåverdi av alle inntekter og utgifter
- K: Produksjonskostnad/Investeringskostnad/Kjøpesum
- n: Levetid (beregningsperiode)
- r: Rentesats (reell)
- k: Årlig forventet realverdistigning
- T: Boligtilskudd fra Husbanken
- H: Husleie brutto (antas reelt lik i alle år)
- D: Forvaltning, drift og vedlikehold (antas reelt lik i alle år)

Telleren i det siste uttrykket er for hvor mye boligen er reelt verdt etter n år og betegnes nedenfor for K_n . Aktøren, enten det er en

kommune eller en privat aktør, har først et investeringsutlegg som dels kompenseres av et tilskudd fra Husbanken. Vi forutsetter samme reelle husleie i hele perioden, det samme gjøres for driftsutgiftene. Ved periodens slutt vil investeringen ha en verdi som inngår som et positivt element i beregningen. Siden alle størrelser er vist i reelle termer vil r være en realrente.

Med utgangspunkt i (1) kan vi sette opp et uttrykk for en kostnadsdekkende husleie. Vi antar at nåverdien N skal være lik null, bruker summeformelen for en geometrisk rekke og får:

$$(2) \quad H = -\frac{(K - T - \frac{K_n}{(1+r)^n})}{\frac{(\frac{1}{1+r})^n - 1}{r}} + D = -(K - T - \frac{K_n}{(1+r)^n}) \cdot a + D$$

der

$$(3) \quad a = \frac{r}{(\frac{1}{1+r})^n - 1}$$

Dersom T er lik null og en har fullkommen konkurranse i leiemarkedet, vil N være lik null og kostnadsdekkende husleie være lik markedsleie. I perioder med press i leiemarkedet kan avkastningen være større enn r . Ved å sette nåverdien lik null, men forutsette et høyere avkastningskrav, kan en finne denne markedsleien. Eller omvendt hvis en observerer markedsleien H og kjenner K , kan en bruke formelen til å finne avkastningsraten r .

Vi går tilbake til (2). Variabelen a er den deriverte av husleia med hensyn på tilskuddet, dvs. a sier noe om hvor mye husleien endrer seg når T endres. Vi antar at produksjonskostnadene inkludert tomt er lik 1.500 000 kroner (K) og at 20 prosent i tilskudd utgjør 300 000 kroner (T). De årlige driftsutgiftene er satt til 18 000 kroner pr år (D) og verdien på boligen antas å øke med 1,5 prosent reelt hvert år i perioden (k), mens renta r er på 5 prosent. Beregningen gjøres for en 20-års periode. Dette betyr i eksemplet at en reduksjon i tilskuddet på 150 000 kroner fører til en økning i årlig husleie fra på 4344 kroner til 5347 kroner eller i overkant av 1000 kroner pr. måned. En endring i tilskuddet fra 30 prosent til 20 prosent fører til en økning i husleia med 23 prosent. Den prosentvise endringen i husleia av en bestemt

reduksjon i boligtilskuddet er avhengig av r , men også av de andre faktorene i formelen (2).

Den årlige husleie som formelen gir er følsom for forutsetninger om rente og årlig verdistigning på boligen i perioden. I tabellen nedenfor beregnes husleien for ulike kombinasjoner av rente og verdistigning.

Tabell 4.1 *Månedlig husleie under ulike forutsetninger om rente og reell boligprisvekst*

Rente (r)	Reel boligprisvekst (k)			
	0	0,5	1	1,5
3 %	3570	3082	2345	1956
4 %	4660	4220	3736	3204
5 %	5744	5347	4912	4433
6 %	6820	6464	6072	5642
7 %	7890	7570	7219	6832

Husleienivået er som tabellen viser svært følsomt for de forutsetningene som gjøres om rente og fremtidig vekst i boligprisene.

Nordvik og Pedersen (1997) diskuterer ulike måter å beregne kostnadsdekkende husleie. Utgangspunktet er at eieren av utleieboligen skal ha dekning for sine kapitalkostnader og disse kan beregnes på ulike måter, avhengig av hvilken posisjon eieren inntar i markedet. Ulike alternativkostnadsbegreper lanseres i forbindelse med disse posisjonene. Alternativkostnadene vil variere med om eieren har et langsiktig utleieperspektiv eller om eieren hvert år vurderer fortsatt utleie eller salg. Det er den første langsiktige posisjonen som best samsvarer med husleieberegningen i (2).

4.1.2 Markedsbasert husleieprinsipp

Kommuner som bruker et markedsbasert prinsipp for husleie, enten dette er markedsleie eller gjeng leie, setter denne leien uavhengig av tilskuddets størrelse. Et tilskudd bidrar i denne sammenhengen til å øke avkastningen i utleieprosjektet. Ved å sette $N=0$ og H lik markedsleie eller gjengs leie i (1), kan en finne hvordan avkastningsraten r varierer med tilskuddets størrelse.

En kommune som vurderer å kjøpe eller bygge en utleiebolig, vil med kunnskap om K , H , D og T beregne avkastningsraten r og dermed gjøre en vurdering av om investeringen gir samme avkastning som kommunale investeringsmidler brukt i andre anvendelser. I en

situasjon der leietaker og eventuelt staten gjennom bostøtten dekker H, vil en reduksjon i tilskuddet T dempe interessen for å eie utleieboliger.

En kommune som for eksempel bruker gjengs leie i alle sine utleieboliger, vil kunne få for lav avkastningsrate ved en nedgang i tilskuddsandelen, og vil isolert sett miste insitamentet til å bygge eller kjøpe. Spørsmålet er om den lave avkastningsraten blir kompensert av den økte dekningsandelen i den statlige bostøtteordningen. Dette vil være avhengig av om kommunen kan spare penger på andre budsjetter, som kommunal bostøtte eller sosialhjelp og om kommunen evner å se disse sektorene i sammenheng. Tilfaller økt statlig bostøtte brukeren i sin helhet som en netto økning i kjøpekraft, vil kommunen bare tape på en reduksjon i tilskuddsandelen.

På grunnlag av opplysninger fra Dahl m.fl. (2006) og Husbanken (2003) har vi beregnet at 14 prosent av samtlige bostøttehushold var langtidsmottakere av sosialhjelp. Tar vi med all type sosialhjelp utgjør slike husholdninger 20 prosent av samtlige bostøttmottakerhushold. Det er grunn til å regne med at denne andelen er større i kommunale utleieforhold enn i andre disposisjonsforhold, siden kommunale utleieboliger er ment for de aller mest vanskeligstilte.

4.1.3 Leieforhandlinger med private aktører

Kommuner som har valgt å la private aktører bygge eller kjøpe boliger med tilskudd fra Husbanken, forhandler med disse aktørene om langsiktige leieavtaler på minst 20 år som er Husbankens nedskrivningstid for tilskuddet. Siden den private aktøren får tilskuddet, vil det være rimelig å føre en forhandling på grunnlag av kostnadsdekkende husleie. For det første vil det sentrale være hvilket avkastningskrav den private aktøren skal få aksept for. Kommunene kan bruke omsetningsprisstatistikk og statistikk over markedsleier for å finne gjeldende avkastningsrate. Dersom markedsleien minus antatte kostnader til drift og vedlikehold er på 5000 kroner pr. måned for boliger verdt 1.200 000 kroner vil avkastningsraten være på 5 prosent. Oppnås enighet om avkastningsrate, driftsutgifter D og tilskuddet er gitt, kan husleien H beregnes ved å bruke (2). Bruk av denne formelen forutsetter nærmest evigvarende husleieavtaler. Da spiller det liten rolle hvordan verdien på boligen utvikler seg, neddiskontert blir dette beløpet nærmest uten betydning.

Betraktes forhandlingene ut fra et 20 års perspektiv, vil den forventede verdien på leieboligen etter 20 år ha svært stor betydning for beregning av H etter (2). Ved å bruke tallene fra eksemplet ovenfor

kan husleien beregnes til 5350 kroner pr måned. Forutsettes i stedet 1,5 prosents årlig realverdistigning på boligen, reduseres husleien til 4433 kroner, fortsatt gitt et avkastningskrav på 5 prosent og kostnadsdekkende husleie. Nordvik (2005) hevder at det er stor usikkerhet knyttet til hvor store de fremtidige drifts- og vedlikeholdsutgiftene vil bli. Disse vil variere betydelig med hvilke typer brukere kommunen vil benytte boligene til.

I forhandlinger mellom kommune og privat aktør om husleie innenfor et 20 års perspektiv, vil antakelser om fremtidig verdiutvikling ha stor betydning for forhandlingsresultatet. Tar en ikke dette med i betraktning vil kommunene (og andre) med rette kunne fremføre at tilskuddsmidler fra staten og Husbanken har ført til formuesoppbygging hos private aktører. Men samtidig må en være klar over at den private aktøren alternativt kunne leie ut til markedsleie uten tilskudd og med de samme forutsetninger om verdiøkning komme like godt ut.

En kommune hevdet at FDV-kostnadene kunne settes lavt av den private aktøren i forhandlinger om husleien. Aktøren hadde da forventninger om en kraftig verdiøkning som kunne realiseres ved leieperiodens slutt. For frivillige organisasjoner som ikke har planer om en fremtidig realisering av verdiøkningen, kan et for lavt anslag på FDV-kostnader føre til likviditetsproblemer.

Det som egentlig sies (og ofte i ettertid) er at utleie har vært lønnsomt. Det er imidlertid den private aktøren som alene tar risikoen knyttet til fremtidig verdiutvikling. En kan tenke seg at risikoen rundt fremtidige renter og verdistigning i større grad deles mellom kommunen og den private aktøren. Dette er nok enklest i tilknytning til usikkerhet knyttet til renteutviklingen, der en i avtalen kan knytte husleieutviklingen som kommunen skal betale den private aktøren til den faktiske fremtidige renteutviklingen.

Å bli enige om en husleie i følge prinsippene ovenfor kan føre til et likviditetsunderskudd for utleier. Dersom utleieboligen lånefinansieres i sin helhet kan utgifter til rente og avdrag på lånet pluss driftsutgifter være større enn inntektene fra den løpende husleien. I forhandlinger med private aktører bringes slike likviditetsbetraktninger ofte inn. Leiefastsettelsen kan derfor bli satt etter prinsipper om utgiftsdekkende leie, eller en blanding av kostnadsdekkende og utgiftsdekkende husleie.

Det er prinsipielt viktig å skille mellom den leien kommunen avtaler å betale en privat aktør, for eksempel over en 20 års periode og den husleien som kommunen forlanger av beboer for den samme boligen.

Mange kommuner leier ut til markedsleie eller gjengs leie, men bruker kostnadsdekkende leie ovenfor brukerne i nye prosjekter, dvs. de skiller ikke mellom den leien de betaler den private aktøren og den leien som brukerne må betale. Det vil ofte være slik at dersom den beregnede kostnadsdekkende leien i et nytt prosjekt overstiger gjengs leie/markedsleie, så vil ikke prosjektet bli realisert. Dette innebærer i tilfelle at den kostnadsdekkende leien i nye prosjekter alltid vil ligge under eller likt med gjengs leie/markedsleie.

4.1.4 Veileder for kommunale utleieboliger

I KRDs veileder (KRD (2005a) kan lån til utleieboliger nå gis på inntil 50 år innenfor en låneutmåling på 80 prosent av boligens verdi. Dersom enten kostnadsdekkende leie eller utgiftsdekkende leie brukes ovenfor leietakerne og ikke bare i forhandlinger med private tilbydere, fører det til at leietakerne vil stå ovenfor noe tilfeldige leiepriser, avhengig av tilskuddsstørrelse, avkastningskrav på forhandlingstidspunktet, forventet verdiøkning på forhandlingstidspunktet, belåningsandel og nedbetalingsprofil. For leietakerne vil dette kunne virke uforståelig og tilfeldig. Det synes ryddigere å skille mellom husleier oppnådd i forhandlinger med private tilbydere, som gjerne kan variere med byggeår og tilskuddsandel, og de husleiene som brukerne står ovenfor.

Kommunal- og regionaldepartementet konstaterer at kommunene i økende grad bruker markedsleie eller kostnadsdekkende husleie ovenfor brukerne (KRD 2005a). I forbindelse med denne overgangen har flere kommuner innført egne kommunale bostøtteordninger. KRD konstaterer at disse kommunene subsidierer sine brukere etter behov og at husleienivået sikrer et inntektsgrunnlag for en god eiendomsforvaltning (ibid.). Tall fra KOSTRA 2005 viser at 31 kommuner har gitt kommunal bostøtte dette året, i alt til i overkant av 16 000 husholdninger, derav 10 000 i Oslo. I Oslo gis for eksempel kommunal bostøtte kun til boliger som forvaltes av det kommunale foretaket Boligbygg KF, dvs. at ikke alle som bor i kommunalt disponerte boliger er kvalifisert.¹³ Ofte er den kommunale bostøtten begrenset til kommunalt disponerte utleieboliger, men ikke alltid.

¹³ Oslo har også andre boligtilskuddsordninger, beskrevet lenger bak i rapporten.

4.1.5 Sammenhengen mellom redusert investeringsstøtte og økt bostøtte

Kommunen som helhet kan i prinsippet betrakte investeringstilskuddet (som er redusert) og det kommunen sparer på økt dekningsgrad i bostøtten som en helhetlig pakke. Spørsmålet er i hvilken grad en ser på tvers av sektorer i kommunen og hvordan informasjonsflyten er mellom sektorene. Viktigere er kanskje den uforutsigbarheten som ligger i fremtidige besparelser for kommunen ved økt dekningsprosent. Dels kan regelverket endres av myndighetene, og dels er det usikkerhet knyttet til i hvilken grad det er beboerne og ikke kommunen som får økonomisk nytte av den økte dekningsgraden. Dette kommer vi tilbake til.

Et siste moment er at redusert tilskudd må ha en motsats i økte kommunale investeringsbudsjett og låneopptak. Det er et spørsmål om usikre innsparinger i fremtidig drift kan legges til grunn for kommunens økte låneopptak. I kommuner som lar private aktører bygge med tilskudd slipper en unna denne problematikken fordi det er de private som står for investering og opplåning.

4.2 Dobbeltsubsidiering og tilskuddet skal følge brukeren

Vi skal her se nærmere på bakgrunnen for endringen i subsidie-modellen i Norge og de begrunnelser som ble gitt for omleggingen.

Nordvik (2004) hevder at dersom tilskuddet bidrar til å redusere den husleien kommunen tar av brukeren, så vil den statlige bostøtten bli lavere enn i en situasjon uten tilskudd. Men dersom kommunen uavhengig av tilskuddet legger husleiene opp mot en form for markedsleie, hevder Nordvik at boligtilskudd og bostøtte virker som en slags dobbeltfinansiering av kapitalkostnadene. Det samme resonnementet gjentas i boligmeldingen (St.meld. nr. 23, 2003-2004, s. 76). Her sies det at når husleiene fastsettes uavhengig av tilskuddet, kan det hevdes at staten "betaler to ganger for samme varen".

Det er mulig å gjøre andre betraktninger rundt sammenhengen mellom tilskudd og bostøtte. Dersom en rendyrker kommunen som en aktør som skal fremskaffe et tilbud av utleieboliger, vil flere faktorer være bestemmende for om en ønsker å utvide beholdningen av utleieboliger. En første betingelse må være at det foreligger et behov for flere boliger, enten brukeren er i stand til å dekke husleien eller ikke.

Når dette behovet er til stede tenker vi oss at kommunen enten selv eller gjennom en privat aktør utvider sitt tilbud gjennom å bygge nye boliger eller ved å kjøpe nye eller brukte boliger.

Vi lar først kommunen betrakte bruktboligmarkedet og antar at egnede boliger for brukerne fins der. Når kommunen skal kjøpe boliger i bruktboligmarkedet for utleie, konkurrerer de i noen tilfeller med private husholdninger som skal bli eiere og i andre tilfeller med private utleiere. Som aktør er kommunen så liten i forhold all bruktboligomsetning at priseffektene av at kommunen er aktør på dette markedet er minimale.

Anta først at kommunen ikke får tilskudd til kjøp. I forhold til private utleiere vil kommunen ha en fordel ved at netto leieinntekter ikke skattlegges, mens private profesjonelle utleiere må skatte av disse. Dersom kommunen og den private aktøren har samme avkastningskrav, vil kommunen kunne by mer for leiligheten, gitt at begge kan ta markedsleie for boligen. Det betyr ikke at kommunen bidrar til å presse opp prisene, men at den har en fordel som aktør på markedet.

Når en privatperson mener at markedsprisen reflekterer nytten av fremtidige boligjenester, vil dette også kunne gjelde for kommunen. Hvorfor er det ikke slik? For det første kan kommunen vente seg høyere fremtidige drift- og vedlikeholdskostnader pga. en spesiell sammensetning av brukerne enn det markedet gjør (slitasjeargumentet). For det andre vil kjøp for utleie være mindre lønnsomt enn å eie boligen selv. Når kommunen kjøper leiligheter i borettslag i konkurranse med husholdninger som vil bli eiere, vil det med likt "avkastningskrav" være den private husholdningen som kan betale mest for boligen. Dette skyldes at fordelsbeskatningen er fjernet og at private husholdninger har full fradragrett for gjeldsrenter. Dessuten verdsettes boligformuen betydelig lavere enn markedspris ved skattlegging av formue. I slike tilfeller vil det være nødvendig for kommunen å kunne kompensere dette med et boligtilskudd for å oppnå en likeverdig posisjon.

Både slitasjeargumentet og skattefavoriseringen av eide boliger gjør at et boligtilskudd er nødvendig for å rettferdiggjøre et kjøp for utleie til markedsbetingelser. Skatteargumentet for å subsidiere fremskaffelsen av ikke-kommersielle utleieboliger brukes også av boligutvalget (NOU 2002:2, s. 18) og Rødseth (2004). Som et alternativ eller et supplement til tilskudd anbefaler boligutvalget at staten stiller med rimelige tomter til formålet.

Ved nybygging av boliger gjelder også argumentene knyttet til slitasje og skattefavorisering av hushold som eier boligen selv. I tillegg må

kommunen reflektere over forholdet mellom å bygge nytt og å kjøpe brukt, på samme måte som individuelle boligkjøpere må gjøre. I prinsippet ønsker en ikke å betale mer for en ny bolig enn for en bolig som kan kjøpes i bruktboligmarkedet, korrigert for forskjeller i standard. Ligger prisen eller kostnadene for å bygge høyere enn i bruktboligmarkedet, velges en bolig i bruktboligmarkedet.¹⁴

Dersom egnede utleieboliger ikke kan skaffes i bruktboligmarkedet, vil kommunen måtte vurdere nybyggingsmarkedet selv om det i og for seg ikke "lønner seg". Ofte kan det være behov for å bygge nye boliger tilrettelagt for bestemte grupper. Dette kan fordyre boligene. Det hevdes for eksempel at å bygge med universell utforming ikke er mer kostbart pr. kvadratmeter, men krever større areal i boligene enn om en ikke bygger med universell utforming.¹⁵ Tilskuddet vil i en slik situasjon bedre "lønnsomheten" i slike prosjekt.

På grunnlag av resonnementene ovenfor kan vi konkludere med at tilskudd til anskaffelse av ikke-kommersielle utleieboliger kan ha en selvstendig begrunnelse og at resonnement om at "staten betaler to ganger for samme vare" har lite for seg. Når tilskuddet har kompensert for elementene nevnt ovenfor har ikke tilskuddet kommet brukeren til gode på noen annen måte enn at *flere brukere* har fått et boligtilbud.

Det vil være opp til kommunen å vurdere om vanskeligstilte husholdninger skal settes i stand til å betale den faktiske verdien av boligkonsumet (markedsleien). Dette gjelder i leiemarkedet som i eiermarkedet. I eiermarkedet benyttes personrettede etterspørselsstimulerende låne- og støtteordninger, ofte koplet til bostøtte for å sette en husholdning i stand til å kjøpe og beholde en eid bolig. I eiermarkedet ble tilbudssubsidiene knyttet til låneopptak tatt bort ifra 1996 (rentestøtte på lån til nye boliger).

Når det gjelder det kommunale utleiemarkedet kan en spørre hvor gunstig den statlige bostøtteordningen skal være ovenfor leietakerne og i hvilken grad en kan forvente at kommunene dekker opp avstanden mellom en nettogleie (husleie minus statlig bostøtte) og den egenandelen husholdningen selv er i stand til å dekke. Ved omleggingen av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet valgte en å favorisere bosatte i kommunalt disponerte og formidlede boliger med

¹⁴ Forholdet mellom den prisen en kan oppnå i markedet og kostnadene ved å frembringe varen blir ofte kalt Tobins q . Når Tobins q er større enn 1, er dette et signal til utbyggere om at boligbygging lønner seg. I Sverige er det gjort beregninger på Tobins q for alle kommuner. På denne måten kan en få en indikasjon på presset i boligmarkedet i den enkelte kommune (Berger 2000)

¹⁵ Synspunkt hevdet under møte i prosjektets referansegruppe

en høyere dekningsprosent i bostøtteordningen. I leieforhold der husholdningene selv dekket nettoleien før økningen i dekningsprosent, tilfaller fordelene av økt dekningsprosent i sin helhet husholdningene. Der kommunen før økningen i dekningsprosenten støttet leietakere med kommunal bostøtte eller sosialhjelp, fører økt dekningsprosent i den statlige bostøtten isolert sett til innsparinger i kommunens bruk av disse ordningene.

Vektlegging av investeringstilskudd, som boligtilskuddet faktisk er, har blitt betegnet som at subsidiet følger boligen og ikke leietakeren (St.meld. nr. 23, 2003-2004, s.76). Det sies også at når subsidiet følger brukeren og ikke boligen, vil kommunene stå friere til å velge boligløsninger tilpasset den vanskeligstilte. I meldingen ble subsidiemodellen betegnet som for lite målrettet og effekten av subsidiene for lav. På dette grunnlaget ønsket en å endre praksis. I Inst. S. nr 229 (2003-2004), s. 27 foreslo regjeringen at et tilsvarende beløp som ble innspart ved reduksjonen i boligtilskuddet skulle overføres til bostøtten for å kompensere leier og utleier. Her er det uklart hvilke leieprinsipper en tenker seg lagt til grunn. Dersom det uansett tilskuddets størrelse tas markedsleie eller gjengs leie, blir ikke utleier nødvendigvis kompensert. Leietaker kan imidlertid bli mer enn kompensert, ved at husleien er uforandret og at den statlige bostøtten øker.

Følger subsidiet brukeren når subsidiet gis som bostøtte? Den forhøyede dekningsgraden gjelder bare så lenge beboeren bor i en kommunalt disponert eller formidlet bolig og kan heller sies å representere en innelåsingseffekt i denne delen av boligmassen. Flytter leietaker over i privat utleie, eller blir eier av en bolig, reduseres dekningsgraden. Kanskje oppfylles heller ikke boligkravet i bostøtteordningen etter flyttingen. Utbetaling av bostøtte vil for enkelte forutsette at en blir boende i en kommunal utleiebolig.

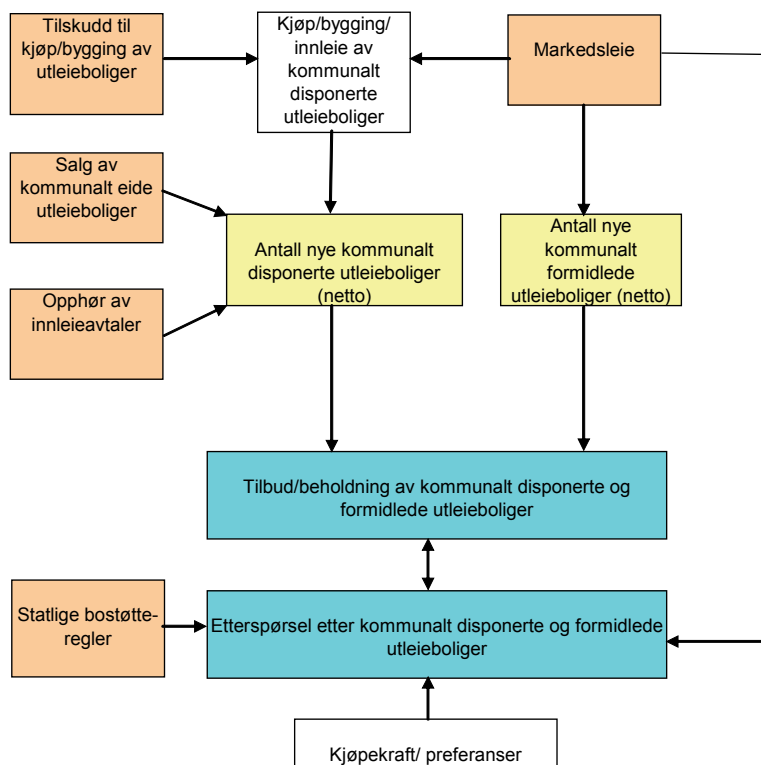
For bostedsløse vil et utsagn som at subsidiet følger brukeren ha liten mening. Før en disponerer en bolig har brukeren heller ikke fått noen subsidier. For å oppnå den ekstra bostøtten, er det eneste alternativet å bo i en kommunalt disponert eller formidlet bolig. Å betegne omleggingen av subsidiemodellen som at subsidiet i større grad vil følge brukeren kan i mange tilfeller være direkte galt. Innelåsings-effekten forsvinner ikke før inntekten øker så mye at bostøtten faller bort. Først da får beboer et insitamant til å bli eier – gjerne ved hjelp av startlån og eventuelt et personlig boligtilskudd.

4.3 Markedsmodell med fokus på bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel

I de neste avsnittene skal vi beskrive to ytterliggående modeller for den boligsosiale tenkningen i en kommune, med spesiell vekt på tilbudet av kommunale utleieboliger. Først presenteres en rendyrket markedsmodell, dernest en modell der økonomiske insentiver spiller en mindre rolle og at det er kommunens ansvar for å skaffe vanskeligstilte et egnet boligtilbud som står i fokus. Hensikten med disse modellene er å ha en ramme å kunne plassere den kommunale tenkningen vi finner i intervjuene inn i.

Først ses subsidiemodellen i et rent 'tilbud og etterspørsel' perspektiv der elementer som påvirker hhv. tilbud og etterspørsel etter kommunalt disponerte og formidlede utleieboliger fremheves.

Figur 4.1 *Subsidiemodell for boligtilskudd – markedsbasert tilnærming*



Kommunen tilbyr de vanskeligstilte enten boliger som kommunen selv eier eller boliger som kommunen har skaffet til veie gjennom innleie, for eksempel gjennom private aktører eller boligbyggelag. I tillegg formidler kommunen leieforhold, oftest gjennom å stille garantier for eller lån til depositum

I denne rendyrkede markedsmodellen antas at markedsbasert leie benyttes i de kommunalt disponerte boligene. Videre kan en anta at kommuner som følger denne modellen maksimalt utnytter den statlige bostøtteordningen, og at en er svært bevisst på at potensielle bostøttemottakere blir leieboere i de kommunale boligene. Videre vil vi anta at fordelingen av leietakere på boliger gjøres mer med tanke på kommunal økonomi enn at sosiale kriterier skal telle.

Det finnes mekanismer som kan medføre høyere husleier i boliger som kommunen leier inn enn i boligene de selv eier, også der kommunens leiefastsettelse er basert på markedsprinsipper. I kommunale leieforhold hvor f. eks. et sosialkontor etterspør boliger på vegne av klienter, kan utleier utnytte sin markedsposisjon til å sette høyere leier enn det vedkommende ville ha gjort ellers. Slik markedsrett vil oftest opptre i kommunalt formidlede boliger heller enn i utleieforhold der kommunen er en aktiv part i leieforholdet, og der kommunen kan trekke seg ut eller alternativt opptre som kjøper i et bruktboligmarked. Stamsø og Medby (2005) fant at sosialklienter betalte noe høyere leier enn andre leietakere, men dette trenger ikke å avspeile monopolprising. Det kan også avspeile en høyere grad av risiko/høyere drifts- og vedlikeholdskostnader ved utleie til noen leietakere i denne gruppen.

Beholdningen av kommunens egne eide utleieboliger kan endres gjennom kjøp av brukte boliger, bygging av nye boliger og gjennom salg fra den eksisterende massen. Ny beholdning er lik gammel beholdning pluss brutto tilvekst minus salg. Størrelsen på tilskuddet, gjeldende eller forventet markedsleie bygge- og tomtekostnader samt priser i bruktboligmarkedet vil være bestemmende for om en ønsker å anskaffe nye boliger og om en da velger å bygge nye boliger eller kjøpe i bruktboligmarkedet. Dersom en kommune ønsker en oppgradering av sin egen utleieboligmasse kan dette gjøres ved å selge eldre uhensiktsmessige boliger og kjøpe/bygge nye ved hjelp av statlige tilskudd.

I den grad en kan snakke om etterspørsel etter å leie kommunalt disponerte boliger, vil denne være påvirket av husleie, kjøpekraft og betalingsvilje til aktuelle husholdninger i tillegg til aktuelle støtteordninger knyttet til boligkonsum. Den statlige bostøtteordningen er et sentralt virkemiddel her. Gjennom bostøtten til leietakerne kan tilbudet øke indirekte gjennom økt etterspørsel/ betalingsevne fra målgruppen.

I hvilken grad vil kjøp/bygging av kommunale utleieboliger påvirkes av endringer i tilskuddsordningen? Hvordan vil lavere tilskudd påvirke forholdet mellom egne eide boliger og innleie av boliger? Vil en lavere tilskuddsandel kunne bli mer enn kompensert av økt bostøtte, slik at tilbudet av kommunalt disponerte utleieboliger alt i alt vil øke? Vil tilbudet bli mer fleksibelt?

I en helhetlig kommunal tenkning rundt subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet vil de viktigste parametrene være tilskuddsstørrelsen, husleieprinsippet og den statlige bostøtten. For en rekke

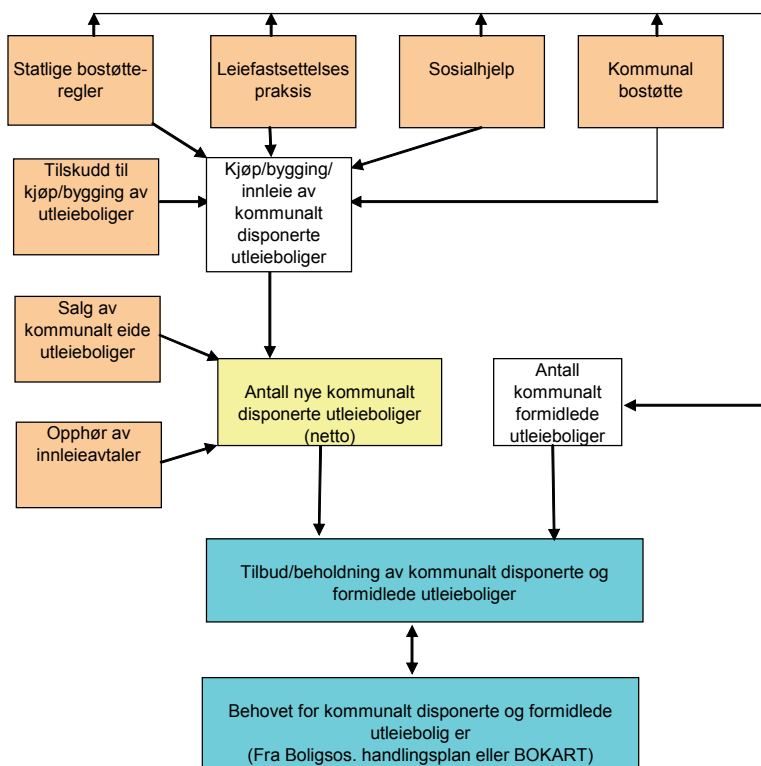
vanskeligstilte vil formidlede utleieboliger uten bruk av tilskudd, men med muligheter for utvidet bostøtte (dekningsgrad på 80 prosent), være en egnet løsning.

Det er ovenfor en mer vanskeligstilt gruppe kommunen ser på boligtilskuddet og bostøtten i sammenheng. Tilskuddet bidrar til å få husleien i nyervervede boliger, beregnet som en kostnadsdekkende leie, ned på markedsleie eller gjengs leie. Når kommunen betrakter leietakerne, er det i utgangspunktet ønskelig at den statlige bostøtten skal være så stor at denne sammen med egenbetalingen skal gjøre det mulig for husholdningen å ha tilstrekkelig med ressurser til annet konsum enn bolig. Noen kommuner ser at statlig bostøtte ikke er tilstrekkelig og supplerer støtten til husholdningen med en kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp. Tanken bak omleggingen av subsidie-modellen var at reduksjonen i tilskuddet skulle oppveies av en større sikkerhet for husleiebetaling eller sagt på en annen måte øke etterspørselen etter kommunale utleieboliger og gjøre tilbudet mer fleksibelt.

4.4 Kommunen som ansvarlig aktør for å dekke boligbehovet for vanskeligstilte

I denne tilnærmingen forstås etterspørselen som et gitt behov, for eksempel slik det fremkommer gjennom kartlegginger i den enkelte kommune (boligsosiale handlingsplaner og BOKART) eller slik det manifesterer seg som en kø av brukere, som ikke kan gis alternative botilbud eller som ikke kan settes i stand til å skaffe seg en leid eller eid bolig på det ordinære boligmarkedet. I dette perspektivet er oppmerksomheten rettet mot kommunenes valg av virkemidler innenfor slike overordnede mål.

Figur 4.2 *Subsidiemodell for boligtilskudd – behovsdefinert etterspørsel*



Kommunen står som aktør og beslutningstaker og vil foreta en helhetlig vurdering av hvordan boligtilskudd, bostøttere-regler, bestemmelser om husleiefastsettingsprinsipper og kommunale mål knyttet til behovsdekning påvirker tilbudet av kommunalt disponerte utleieboliger. Bostøtteordningen betraktes her som en reduksjon av kommunens risiko for med egne midler å måtte bistå brukerne med betaling av husleie.

De samlede kommunale kostnadene, både direkte og indirekte kostnader, knyttet til frembringelse og drift av de kommunale utleieboligene blir vurdert opp mot kommunens samlede økonomiske ressurser og de prioriteringer kommunen må gjøre mellom "mange gode formål". Også langsiktige betraktninger om hvordan tilbudet vil påvirke målgruppers inn- og utflytting av kommunen og dermed

behovet for tjenester tilknyttet boligene vil måtte inngå i vurderingene, se for eksempel Nordvik (2002).

Som vi skal komme tilbake til er det noe tilfeldig hvordan kommunenes bruk av boligpolitiske virkemidler fremkommer i de kommunale regnskapene. Den statlige bostøtten går i utgangspunktet fra staten v/Husbanken direkte til den enkelte beboer. Dersom kommunen av ulike grunner tar transport i den statlige bostøtten, vil denne delen av bostøtten synliggjøres i kommuneregnskapet. I disse tilfellene vil det i kommuneregnskapet oppstå en motpost som består av kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp. For kommunen vil det være summen av kommunal bostøtte og sosialhjelp til boligformål, minus bostøtte som det er tatt transport i, som reflekterer de faktiske kommunale kostnadene.

Noen kommuner som i utgangspunktet benytter markedsbaserte leier, kan ovenfor leietakerne operere med en lav individuell nettoleie. Kommunen får beregnet statlig bostøtte ut fra markedsleien. Dermed fremkommer en nettoleie. Denne nettoleien kan være større enn det husholdningen selv er i stand til å betale. Det er den leien som husholdningen er i stand til å betale som vil være den individuelt fastsatte husleien. Ved å sette slike individuelle leier vil ikke kommunen få synlige kostnader til kommunal bostøtte eller sosialhjelp i sine regnskaper. Dersom praksisen er ulik mellom kommuner, er det også vanskelig å sammenligne ressursbruken mellom kommuner på grunnlag av publiserte regnskapstall.

Vi vil spørre om kommunene uavhengig av tilskuddsordninger og bostøtte tar et ansvar for å dekke boligbehovet for vanskeligstilte. I hvilken grad påvirker statlige virkemidler kommunens tilbud av kommunalt disponerte utleieboliger? Hvilken effekt vil omleggingen av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet ha innenfor dette tankeskjemaet? Det er vesentlig i denne drøftingen å ha klart for seg hvilke *kommunalpolitiske føringer* som er gitt i arbeidet med å avhjelpe situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen.

Modellene kan ses på som ekstermvarianter som kan benyttes som en referanseramme ved gjennomlesingen av kommuneintervjuene. De fleste kommunene vil trolig ha en praksis som har elementer fra begge modellene. Det er også viktig å relatere modellbeskrivelsene til de begrunnelser som gitt fra statlig hold for omleggingen av subsidie-modellen. Disse begrunnelsene kan lett tolkes som at kommunene reagerer likt på statlige insitamenter, at det ligger en statlig styrings-tanke bak, og at en overser at hver kommune har sin spesielle historie, med en boligmasse i dag som er et resultat av kommunal og statlig

boligpolitikk over svært lang tid. Det er ikke nødvendigvis et overordnet mål for alle kommuner å få mest mulig ut av de statlige pengene.

5 Erfaringer fra andre land

5.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi plassere det norske boligsosiale utleietilbudet inn i en europeisk sammenheng. Spesielt vil se på tilsvarende leiemarkeder i Sverige, Nederland og Storbritannia. Det vil bli fokusert på tre forhold ved disse leiemarkedene. For det første vil vi se på størrelsen på denne leiesektoren og hvilket formål den er ment å dekke i de nevnte landene. Dernest vil vi vise i hvilket omfang sektoren drives på grunnlag av særlover, og tilslutt vise hva slags finansieringsordninger som er gjeldene, grad av subsidiering knyttet til fremskaffelse av tilbudet av utleieboliger (investeringsstøtte) og i hvilken grad beboere i disse boligene er favorisert i individuelle konsumrettede støtteordninger. Prinsipper for husleiefastsettelse har også en betydelig innvirkning på hva slags rolle denne sektoren har.

5.2 Dualistiske og integrerte (enhetlige) leiemarkeder

I de fleste land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med eksisterer det en utleiesektor som ikke er basert på profitmaksimering eller lønnsomhetsbetraktninger. Dette betegnes ofte som den sosiale utleiesektoren¹⁶, men dette begrepet er ikke dekkende i land hvor sektoren i prinsippet er åpen for alle grupper. Et alternativ til begrepet sosial utleie kan være offentlig utleie¹⁷, men dette passer ikke i land hvor det er andre enn det offentlige som eier og driver utleieboligene. Vi legger til grunn at et land har en boligsosial oppgave å løse og at et av virkemidlene er å ha en ikke-kommersiell utleiesektor.

¹⁶ Engelsk ”social housing”.

¹⁷ Engelsk ”public housing”.

Sosiologen Jim Kemeny har i flere arbeider pekt på at det er forskjeller mellom land når det gjelder hvilken rolle den ikke-kommersielle utleiesektoren spiller. Forskjeller observeres både når det gjelder i hvor stor grad sektoren er øremerket spesielle grupper og i sektorens størrelse. Disse forskjellene vil ha betydning for i hvilken grad sektoren er subsidiert og innretningen av subsidieordningene.

Kemeny (2003) viser til at boligframskaffelsen i den ikke-kommersielle utleiesektoren er residualisert og uten kontakt med det åpne leiemarkedet i samtlige ”velutviklede” engelsktalende land, i Norge og Finland og i visse søreuropeiske land. I Tyskland, Sverige, Danmark, Nederland, Sveits og Østerrike er den ikke-kommersielle utleiesektoren i prinsippet tilgjengelig for alle og drives i konkurranse med den private utleiesektoren. I Kemeny (1995) ble disse to ulike modellene gitt betegnelsene dualistiske og enhetlige/integrerte leiemarkeder. Her bruker vi begrepene enhetlige og integrerte leiemarkeder om hverandre. Kemeny et al. (2005) har imidlertid presisert at enhetlige leiemarkeder er et begrep som kjennetegner boligmarkedene i disse landene i en tidlig fase, mens integrerte leiemarkeder er et ”høyere stadium” som inntreer når den ikke-kommersielle sektoren har nådd et ”modenhetsnivå”.

Et dualistisk leiemarked har i følge Kemeny oppstått med utgangspunkt i at én disposisjonsform (leie) skaper to ulike disposisjonsformer, en privat sektor innrettet på profittmaksimering og en offentlig eid ”selvkostbasert” sektor. Den offentlige sektoren er øremerket for spesielle grupper med lave inntekter eller andre problemer som gjør at de ikke klarer seg på det private utleiemarkedet. Bengtsson og Kemeny (1997) benytter betegnelsen ”særnytte” om denne sektoren.¹⁸ I land med dualistiske leiemarkeder er det stor forskjell i størrelsen på den ikke-kommersielle utleiesektoren. Storbritannia, Irland og Finland har store ”særnyttige” sektorer og et lite privat leiemarked, mens USA, Canada, Australia, New Zealand og Norge utgjør den ikke-kommersielle utleiesektoren en liten del.

Kemeny (2003) hevder at det er en viktig oppgave for eierne av boligene i den ”særnyttige” sektoren å hindre at de konkurrerer med det private markedet om leietakere. Jo strengere dette prinsippet håndheves, jo mindre velstående er leietakerne i den offentlige sektoren. Eierne av ”særnyttigen” kan være både kommunene

¹⁸ Dette i motsetning til begrepet ”allmennytte” som de bruker om land der den offentlige utleiesektoren er tilgjengelig for alle.

(Storbritannia og Norge¹⁹), delstaten (Australia) eller staten (New Zealand). Det ser ut til at private ikke-profittbaserte virksomheter er svakt involvert i ikke-kommersiell utleie i land med dualistiske leiemarkeder.²⁰

Det private leiemarkedet i land med dualistiske leiemarkeder er ifølge Kemeny preget av fri leiefastsettelse og svært svakt oppsigelsesvern. Han viser videre at land med dualistiske leiemarkeder uten unntak er land hvor eieformen er den dominerende disposisjonsformen for boliger. Dette gjelder uansett hvordan det relative forholdet mellom den ikke-kommersielle og den profittbaserte leiesektoren er i de ulike landene med dualistiske leiemarkeder.

Et enhetlig/integrert leiemarked er vanligvis blitt bygget opp ved hjelp av offentlige midler og beskyttelse i de første årene. Gradvis er subsidiene blitt avvirket og slik at sektoren selv skal finansiere sin virksomhet. Formålet er at det skal eksistere en "selvkostbasert" utleiesektor som skal dempe markedets leienivå og være normgivende for boligstandarden.²¹ Sektoren trenger ikke nødvendigvis å bli drevet i offentlig regi. Private ikke-profittbaserte virksomheter, for eksempel stiftelser, kan også ha ansvaret for drift og tildeling av boliger. Det enhetlige/integrerte leiemarkedet er tilgjengelig for alle, i Sverige kalles denne leiesektoren karakteristisk nok for "allmenntjenesten".

Hvert land har ifølge Kemeny sin egen versjon av det integrerte leiemarkedet. Andelen av leiemarkedet som "beherskes" av "selvkostbaserte" aktører varierer fra under 20 prosent i Sveits til 80 prosent i Nederland. Det er også ulikheter med hensyn til hvem som eier boligene. I Tyskland og Sveits er det en blanding av kooperativ utleie; kommuner, privateide stiftelser og selskaper med begrenset profitt. I Nederland og Danmark er det en "enhetlig løsning" der private stiftelser driver boligene. I Danmark har disse stiftelsene en stor grad av beboerinnflytelse. I Sverige har en bygd opp kommunale

¹⁹ Som tidligere vist brukes begrepene kommunalt disponerte og formidlede boliger, der eierforholdet ikke er hovedsaken.

²⁰ Kemeny ser imidlertid bort fra to viktige former for ikke-kommersiell boligutleie, nemlig utleiere som leier ut til slektninger og venner og kommuner/etater/bedrifter som leier ut boliger til egne ansatte. Førstnevnte form for utleie vet vi er svært utbredt i Norge. Sistnevnte form for utleie vet vi har vært vanlig i norske kommuner.

²¹ Kemeny forutsetter implisitt at leienivået i den private sektoren inneholder et element av "renprofitt", men at dette motvirkes av en stor offentlig utleiesektor.

”allmenntytige” boligselskaper. Selskapene er imidlertid ikke en direkte del av kommuneforvaltningen.²²

Kemeny (2003) opererer med flere skillelinjer mellom land som har integrerte leiemarkeder. Det første skillet går som vi har sett mellom land som har flere ulike aktører inne og land som stort sett har enhetlige løsninger med én type aktører. Det andre skillet går på om ”selvkostsektoren”²³ dominerer, leder eller bare påvirker resten av leiemarkedet. Det eneste eksempelet på at ”selvkostsektoren” dominerer leiemarkedet er Nederland, mens sektoren har en ledende rolle i leiemarkedene i Sverige og Danmark. I Tyskland og Sveits hevder han at ”selvkostsektoren” påvirker det resterende markedet, men uten å ha noen ledende rolle.

”Selvkostsektoren” kan ha innvirkning på det private leiemarkedet på andre måter enn gjennom leiefastsettelsen, for eksempel gjennom et sterkt oppsigelsesvern. Han hevder at ”selvkostsektoren” dersom den skal kunne overleve må ha en høy grad av soliditet og disponere boliger i varierende segmenter av det lokale boligmarkedet både med hensyn til størrelse og geografisk plassering.

Boligpolitikken har i mange land blitt endret fra generelle subsidier rettet mot tilbudssiden (særlig til nybygging) til målrettet støtte mot etterspørselssiden.²⁴ Samtidig har boligsubsidiene blitt sterkt redusert i omfang, ofte med begrunnelse om bedring i offentlig budsjettbalanse. Forholdene i boligmarkedet motiverte i liten grad reduksjonene i Sverige (Turner og Whitehead 2002).

Det har vært reist tvil om hvorvidt en ikke-kommersiell leiesektor rettet mot ”breie lag” er levedyktig. Harloe (1995) hevder at sektoren uunngåelig vil bli residualisert på lang sikt. Kemeny et al. (2005) er uenige i dette, men avviser ikke at en slik utvikling kan finne sted blant annet som følge av politisk press i retning av å konvertere

²² De er imidlertid ikke så løsrevet fra kommuneforvaltningen at det ikke er mulig at et politisk flertall i kommunen instruerer selskapene til å omgjøre deler av boligmassen til borettslagsboliger gjennom å selge boligene til beboerne. Det var dette som skjedde i Stockholm i perioden fra 1998 til 2002. (Kemeny et al. 2005).

²³ Begrepet selvkost skrives i anførselstegn fordi det er uklart hva som menes med selvkost. Det er sannsynligvis slik at alternativkostnader ved boligkapitalen ikke inngår i begrepet og at det mer er en form for utgiftsdekning, eventuelt modifisert slik at visse avsetninger tillates. Disse avsetningene skal da benyttes til investeringer i nye boliger.

²⁴ Dette har skjedd både i land med dualistiske og enhetlige/integrerte leiemarkeder.

boliger til andelssektoren. Turner og Magnusson (2005) påpeker at det kan være vanskelig å gi et tilbud til ”breie lag” på det åpne markedet samtidig som sektoren har et spesielt ansvar for å ivareta svake grupper.

Elsinga et.al. (2006) oppsummerer ni egenskaper ved dualistiske og enhetlige/integrerte utleiemarkeder i en tabell.²⁵ For egen del har vi føyd til egenskapen oppsigelsesvern og grad av regulering av leiefastsettelsen i den private leiesektoren. Kemeny (2003) hevder dette er et sentralt trekk som kan brukes til å skille mellom dualistiske og integrerte leiemarkeder.

Tabell 5.1 *Egenskaper ved dualistiske og integrerte leiemarkeder.*

	Dualistiske leiemarkeder	Integrerte leiemarkeder
1. Mål for sosial boligpolitikk	Ikke-kommersielle virksomheter separert fra det øvrige markedet. Ingen direkte konkurranse mellom profittbasert og ikke-kommersiell utleiesektor.	Ikke-kommersielle virksomheter integrert med det øvrige markedet.
2. Funksjon til ikke-kommersiell utleiesektor	Sikkerhetsnett	Boliger for ”breie lag” av befolkningen.
3. Utvikling av ikke-kommersiell leiesektor	Ressurser trekkes bort fra sektoren når den når et visst nivå (gjennom salg av boligmassen)	Sektoren blir ikke hindret fra å ekspandere når den har nådd et visst modenhetsnivå, ressurser trekkes ikke ut av sektoren.
4. Grad av subsidiering i sektoren (av nybygging)	Sektoren er sterkt subsidiert	Subsidierer opphører når sektoren oppnår et visst modenhetsnivå.
5. Grad av regulering	Sektoren er strengt regulert.	Regulering opphører når sektoren oppnår et visst modenhetsnivå.
6. Leiefastsettelse i ikke-kommersiell sektor	Ikke markedsbasert.	Markedsbasert i større eller mindre grad.
7. Leiefastsettelse i profittbasert sektor	Fullstendig uregulert.	Ikke direkte regulert, men dempet av en stor ”selvkostsektor”
8. Subsidiering av leietakere	Bostøtte sterkt relatert til beboernes inntekt, men uavhengig av leienivå.	Bostøtte relatert til leienivå.
9. Grad av sektor-segmentering i boligmarkedet	Sterk grad av markeds-segmentering. Eie er dominerende disposisjonsform. Profittbasert leiesektor er for dem som ikke ønsker å eie. Ikke-kommersiell leiesektor er for dem som ikke er i stand til å eie.	Begrenset grad av markedssegmentering. Eie ikke dominerende disposisjonsform.
10. Beboersammen-setning i ikke-kommersiell leiesektor	Sterk konsentrasjon av lavinntektshusholdninger.	Svakere konsentrasjon av lavinntektshusholdninger.
11. Oppsigelsesvern	Svært svakt i privat sektor.	Sterkt

Kilde: Elsinga et.al. (2006)

²⁵ De bruker betegnelsen enhetlige leiemarkeder.

I tabellen nedenfor har vi kategorisert de fire landene Nederland, Sverige, England og Norge etter disse kriteriene. (I) indikerer at vi vurderer at leiemarkedet er enhetlig/integrert og (D) indikerer at leiemarkedet er dualistisk. (?) innebærer at leiemarkedet befinner seg et sted mellom de to ytterpunktene, mens (0) indikerer at inndelingen er irrelevant. Tabellen viser hvordan vi basert på opplysninger i Kemeny (1995), Kemeny et al. (2005), Turner og Magnusson (2005) og Elsinga et al. (2006) har vurdert leiemarkedene i Sverige og Nederland. Når det gjelder England har vi brukt Kemeny (1995) og Balchin (1996) som kilde. Norges innplassering er basert på vår kjennskap til det norske leiemarkedet.

Tabell 5.2 *Egenskaper ved leiemarkedene i 4 land vurdert etter dimensjonen dualistisk eller enhetlig/ integrert*

	Nederland	Sverige	England	Norge
1. Mål for sosial boligpolitikk	I	I	D	D
2. Funksjon til ikke-kommersiell utleiesektor	I	I	?	D
3. Utvikling av ikke-kommersiell utleiesektor	I	?	D	0
4. Grad av subsidiering (av nybygging)	I	I	D	D
5. Grad av regulering	?	I	D	?
6. Leiefastsettelses-prinsipp i ikke-komm. utleiesektor	I	I	D	?
7. Leiefastsettelses-prinsipp i profittbasert utleiesektor	?	I	0	0
8. Subsidiering av leietakere	?	?	?	?
9. Grad av sektor-segmentering i boligmarkedet	I	?	D	D
10. Beboersammensetning i ikke-komm. utleiesektor	I	?	D	D
11. Oppsigelsesvern	I	I	?	0

Kilde: Elsinga et al. (2006) og NIBR

De to første punktene er sterkt relaterte til hverandre. Her er det nok riktig å si at den ikke-kommersielle utleiesektoren skiller seg markant fra resten av markedet og at sektoren er et sikkerhetsnett både i Norge og England.²⁶ I Nederland og Sverige er det ikke slik. For Norges del var den sosiale boligpolitikken rettet mot ”breie” lag av befolkningen inntil for få år siden, men den ikke-kommersielle leiesektoren var ikke et virkemiddelet myndighetene satset på. I stedet satset en på borettslag (Annaniassen 2002, Hansen 2002).

England har konvertert store deler av den ikke-kommersielle utleiesektoren til selveie gjennom salg til gunstige priser. Dette har ikke skjedd i Nederland. I Sverige har man imidlertid konvertert allmennyttens boliger til borettslag i noen kommuner. Norge passer ikke så godt inn i bildet, fordi sektoren aldri har vært spesielt stor. I Oslo har man imidlertid til en viss utstrekning solgt kommunale boliger til private utleiere. Et trekk ved Norge er at kommuner leier inn eller formidler boliger fra den private profittbaserte sektoren til boligsosiale formål, men dette gjøres også til en viss grad i England (Walker og Marsh 2003).

Nybygging er subsidiert i England og Norge, mens direkte subsidier til nybygging er avvirket i Nederland og Sverige. I Norge subsidieres også kjøp av brukte boliger som vil inngå i tilbudet av ikke-kommersielle utleieboliger.

Med regulering tenkes her på grad av integrering i den offentlige forvaltningen og i hvor stor grad virksomheten er lovregulert. Sektoren er sterkt regulert i England, mens den er fristilt fra forvaltningen i Sverige og Nederland. I Nederland er imidlertid de private boligstiftelsene som driver de ikke-kommersielle utleieboligene regulert av en særlov. Noen nasjonal lovgivning som regulerer drift og tildeling av kommunale boliger eksisterer ikke i Norge.

De to punktene om leiefastsettelse i tabellen henger sammen. Leiefastsettelsen er svært spesiell i Sverige. Her bestemmes leiene gjennom forhandlinger mellom det kommunale boligselskapet og den kommunale leieboerforeningen. Leienivået som avtales her bestemmer indirekte leienivået i privat sektor, ved at leiene i private boliger ikke kan overstige en sammenlignbar bolig i allmennytten med mer enn 5 prosent (Lind og Atterhög 2004). I mange kommuner har en markedstilpasset leiene i allmennytten, men dette har man ikke gjort i Stockholm (Lind 2000, 2001 og 2006). Nederland setter leiene i den ikke-kommersielle utleiesektoren til en viss grad etter markedsprinsipper. I den private

²⁶ Det er nok likevel ikke alle kommuner som praktiserer en like streng behovsprøving ved tildeling av kommunale boliger (Hansen 1994, Hansen og Brattbakk 2002).

sektoren er leiene regulert, men ikke i tradisjonell forstand. England har hatt forsøk på å innføre en mer markedsbasert leiefastsettelse i kommunal sektor i lang tid (Grey et al. 1981). Men dette har i liten grad fått gjennomslag. I de seinere årene er det imidlertid konstruert fastere prinsipper for leiefastsettelsen i de kommunale boligene, og leiefastsettelsen er ikke lenger så sterkt relatert til betalingsevne og historiske nivåer (Walker og Marsh 2003). I Norge er det opp til hver enkelt kommune å fastsette leieprinsipper, men husleieloven som dekker alle utleieforhold må følges. Det fins ikke noen fersk oversikt over hvordan leien fastsettes i norske kommuner. Regler som fastsetter hvor lang tid det kan gå mellom leiejusteringer er strengere i Norge enn i England, blant annet som følge av sterkere oppsigelsesvern.

Når det gjelder subsidiering av leietakere passer ikke Kemenys inndeling. I alle landene er støtten til leietakerne i større eller mindre grad relatert både til inntekt og til leienivå, noe vi kommer tilbake til senere i kapitlet. Punktene 9 og 10 henger sterkt sammen. I Norge og England er kommunal sektor og privat sektor atskilt. Beboerne i kommunal sektor har gjennomgående lave inntekter.²⁷ Dette har etter hvert blitt tilfelle i større grad også i Sverige, selv om målet er at de kommunale boligselskapene ikke utelukkende skal være for lavinntektsgrupper. I Nederland er det nok slik de ikke-kommersielle stiftelsene i større grad er preget av en blandet beboermasse målt etter inntekt.

Sverige og Nederland har et sterkt oppsigelsesvern i både i profittbasert og i ikke-kommersiell sektor. I følge Kemeny (2003) er land med dualistiske leiemarkeder karakterisert ved at "leiekontrakten ofte ikke varer lengre enn en måned, og to år er absolutt den lengste tidsperioden en kontrakt kan vare og utleier har en nesten ubegrenset rett til å si opp kontrakten". I England er oppsigelsesvernet ganske svakt i den profittbaserte sektoren, men seks måneder er minste tillatte kontraktsperiode. I kommunal sektor er oppsigelsesvernet sterkere.

Når det gjelder oppsigelsesvern er situasjonen i Norge vesentlig forskjellig fra det Kemeny (2003) hevder å være tilfelle i land med dualistiske leiemarkeder. I Norge er hovedregelen at leiekontrakter er tidsbestemte hvis ikke annet er angitt. Tidsbestemte kontrakter er imidlertid tillatt, men slike kontrakter må som hovedregel vare i 3 år. I Norge gjelder samme Husleielov både i privat og offentlig sektor. Slik sett kan en si at sektorene er integrerte. Praksis er imidlertid at kommunal sektor nok er mer restriktive med å inngå tidsbestemte kontrakter enn private utleiere. Som vi har sett gjelder dette mange av

²⁷ Det er langt større inntektsforskjeller i England enn i Norge (det finnes flere med lave inntekter i England). England er også langt mer urbanisert.

casekommunene i vår undersøkelse. Dette er nok en konsekvens av at en ikke ønsker at folk skal bo permanent i kommunale boliger.

Avsnittet kan oppsummeres med at Kemenys skjema er for unyansert til at det passer perfekt til leiemarkedene i de fire omtalte landene. Det er likevel forskjeller mellom land hvor den ikke-kommersielle utleie-sektoren er allment tilgjengelig og land hvor denne sektoren er mer residualisert. Slike forskjeller har betydning når subsidiesystemet skal vurderes. Størrelsen på sektoren har videre stor betydning for de makroøkonomiske effektene av endringer i sektorens rammebetingelser. Høy grad av subsidiering vil ha større makroøkonomisk betydning i land hvor den ikke-kommersielle utleiesektoren er stor. Fjerning og /eller reduksjonen av subsidier i boligsektoren har i mange land vært mer motivert ut fra makroøkonomiske hensyn enn ut fra partielle betraktninger om boligmarkedets funksjonsmåte (Turner og Whitehead 2002).

5.3 Organisering og subsidier i den ikke-kommersielle utleiesektoren

5.3.1 Innledning

Andersen m.fl. (2006) holder frem tre trekk ved et leietilbud som skal bidra til å løse en nærmere definert boligsosial oppgave.

Hovedoppgaven er å hjelpe grupper i befolkningen som uten denne innsatsen ikke på egen hånd vil kunne klare å oppnå tilfredsstillende boforhold. Disse trekkene beskrives slik: (ibid.)

- Boutgiftene er fastsatt under markedsprisnivået enten gjennom offentlig støtte eller regulering
- Boligene fordeles etter behov og betalingsevne
- Som betingelse for offentlig støtte er boligene og deres eiere underlagt særlige regler for oppføring, administrasjon og leiefastsettelse

Det er store forskjeller mellom landene mht. hvordan den ikke-kommersielle boligsektoren er organisert.

Sverige og Nederland er land som er kjennetegnet av en stor ikke-kommersiell utleiesektor som ikke er innrettet mot spesielt vanskeligstilte husholdninger. Disse to landene gir ikke lenger offentlige subsidier til bygging av nye utleieboliger på samme måte

som en gjorde før. Offentlig støtte til kjøp av (brukte) boliger er et ukjent fenomen i disse landene.

Selv om det ikke lenger gis direkte tilskudd til bygging av nye utleieboliger, kan det tenkes at sektoren mottar offentlig støtte på andre måter. Slik støtte kan imidlertid være vanskelig å anslå. Den ikke-kommersielle utleiesektoren har kommet i søkelyset i både Sverige og Nederland fordi noen hevder sektoren mottar offentlig støtte som er i strid med EUs regler (Elsinga et al. 2006, Lind 2006).

Individuelle tiltak på etterspørselssiden er lite berørt i Andersen m.fl. (2006), men bostøtte er et utbredt virkemiddel i mange land. Mer enn 60 prosent av beboerne i sosiale boliger i England får individuell boligstøtte, mens andelen ligger på rundt 30-40 prosent i de fleste øvrige land. I Danmark er det nesten 60 prosent som får støtte (ibid.).

5.3.2 England

I England er det et selvstendig statlig organ (The Housing Corporation) som styrer og kontrollerer såkalte "Housing Assosiations" og fordeler midler til nybygging, kjøp og renovering (Andersen m.fl. 2006).²⁸ Av de bevilgede tilskuddsmidler til utleieboliger for 2003-2004 ble 910 av 940 millioner pund brukt på nybygde boliger. Subsidieringen av nybygging av ikke-kommersielle utleieboliger i England foregår ved å gi et kapitaltilskudd som utgjør mellom 50 og 60 prosent av de samlede kostnadene. Subsidieringsgraden fastlegges ut fra målsettinger om hva husleienivået i nybygde boliger bør være i ulike områder. Dersom det er flere selskaper i samme område, leverer de hver sine tilbud på bygging av nye boliger med hvor store tilskudd de trenger. Styret i "The Housing Corporation" avgjør hvem som får bygge. Denne konkurransemodellen har ført til en effektivisering av selskapene. I gjennomsnitt ligger husleien i disse boligene, eid av "Housing Assosiations", 30 prosent under det private leiemarkedet (ibid.). Den sosiale leiesektoren i England består av kommunalt eide boliger (16 prosent av boligmassen) og boliger eid av private ikke-profittbaserte selskaper (Housing Assosiations) med 5 prosent av boligmassen. Halvparten av boligene i den sistnevnte sektoren fordeles av kommunene, mens resten fordeles av selskapene selv, begge etter en rekke behovskriterier. Kommune kan få rett til å fordele en større andel dersom de stiller med rimelige tomter eller direkte tilskudd (ibid.).

²⁸ Rapporten ble skrevet i 2003, men ikke publisert før i 2006 fordi det var et underlagsdokument for en offentlig utredning (Socialministeriet 2006).

Det konservative regime i England ønsket en omlegging av subsidiebruken fra støtte til boliger til støtte til personer. Labour-regjeringen endret kurs, blant annet med den begrunnelse at store individuelle tilskudd skaper økonomisk avhengighet av offentlige midler og reduserer insitamentet til å skaffe seg arbeidsinntekter (ibid.), dvs. en fattigdomsfelle. Dette er igjen et argument for å regulere husleiene på et lavt nivå. Men etter vår vurdering vil lave husleier kunne gi en innelåsnings effekt i denne boligmassen. Dersom en har kortidskontrakter og må vurderes på nytt, kan en risikere å måtte betale markedsleie på det private leiemarkedet, noe som også kan redusere insitamentet til å komme seg ut av en vanskelig økonomisk situasjon.

Stephens og Van Steen (2004) og Steen (2004) gir en komparativ framstilling av bostøtteordningene i Storbritannia og Nederland. Det førstnevnte paperet starter med å konstatere at i de siste årene har bostøtte fått økt betydning som boligpolitisk virkemiddel. Dette har vært en naturlig del av en overgang fra tilbudssubsidier til etterspørselssubsidier (som oftest har vært behovsprøvde). Overgangen har hovedsaklig vært motivert ut fra fiskale hensyn, men de har også fått en viss støtte fra økonomer som har anført at subsidier til etterspørselssiden er mer allokeringseffektive.

Forfatterne mener det er to typer innvendinger som kan reises mot bostøtte. For det første kan atferdskonsekvensene være uheldige. Dette kan medføre overkonsum av bolig tjenester som kapitaliseres inn som høyere husleier. Videre kan bostøtte medføre negative insentiver til arbeidsmarkedsdeltakelse. For det andre er bostøtte en "etterspørselsledet" subsidieform som er sterkt sensitiv med hensyn til prisspress på boligmarkedet.

Forfatterne sier at det finnes to hovedutførelser av bostøtten. Den ene utførelsen er basert på at støtten dekker deler av boligkostnadene med eventuelle egenandeler ("gapsystem"), mens den andre utførelsen er relatert til beboernes inntekt ("residualt inntektsystem"). Et annet skille går mellom prissubsidier og inntektssubsidier.

I litteraturen har det blitt viet stor oppmerksomhet til å diskutere om subsidiene skal rettes mot tilbudssiden eller etterspørselssiden. Det har vært lite oppmerksomhet rundt de ulike formene for etterspørselssubsidier; prissubsidier og inntektssubsidier. Fra standard økonomisk teori vet vi at prissubsidier både har en substitusjonseffekt og en inntektseffekt, mens inntektssubsidier utelukkende har en inntektseffekt.

Prissubsidier er motivert ut fra at samfunnet har nytte av at alle har et visst boligkonsum. Slike subsidier innebærer et element av paternalisme som har vært kritisert blant økonomer. Markedsimperfeksjoner (hovedsaklig eksternaliteter og asymmetrisk informasjon) kan gi argumenter for prissubsidier i visse tilfeller, men de kan også begrunne at støtten gis som inntektsoverføringer. Forfatterne hevder at fordelingspolitiske hensyn lettest blir ivaretatt ved hjelp av inntektsoverføringer. I det norske bostøttesystemet understrekes det at støtten skal gå til de som har lave inntekter og høye bostgifter.

Som vi har sett er leiemarkedets omfang forskjellig i de to landene. I Storbritannia er eie favorisert, mens Nederland fram til nå har etterstrebet nøytralitet mellom eie og leie i sin boligpolitikk. I begge land er tilgangen til eiersektoren markedsbasert. Det samme gjelder også tilgangen til privat leiesektor, unntatt i noen nederlandske byer som for eksempel Amsterdam. Prisfastsettelsen er fri når det gjelder eide boliger, mens leiefastsettelsen ifølge forfatterne er regulert i 90 prosent av massen av private leide boliger i Nederland, mens den er regulert i bare 10 prosent av den privateide britiske leieboligmassen. Det er uklart hva forfatterne mener med at leiene er regulerte.

I den ikke-kommersielle sektoren er leiefastsettelsen sterkt preget av myndighetene i begge land, men det er mindre grad av subsidiering enn før, noe som til en viss grad slår ut i leiene. Leiestructuren er imidlertid fortsatt ganske flat i Storbritannia (Walker og Marsh 2003).

Bostøtte blir i Storbritannia tildelt 60 prosent av leietakerne i ikke-kommersiell sektor og til 25 prosent av leietakerne i privat sektor. I Nederland er de tilsvarende andelene hhv. 40 og 20 prosent.

Forfatterne peker på forskjeller mellom landene i den generelle velferdspolitikken. I Nederland er sosialforsikring rettighetsbasert (på grunnlag av opptjening) og kompensasjonsgraden er høy. I Storbritannia gis det flat støtte på et meget lavt nivå. Også sosialhjelpssystemet er mer utbygd i Nederland. Bostøtten kom på 1970-tallet i begge land og er svært forskjellig utformet.

I Storbritannia dekkes hele husleia for hushold som bare mottar offentlig inntektsstøtte eller jobbsøkertilskudd. Dette gjøres også for hushold som tjener like lave beløp i ordinær jobb. Den offentlige inntektsstøtten/jobbsøkertilskuddet utgjorde i 2002 4200 Euro pr. år for enslige og 6600 Euro for par (hvis alder over 25 år). Det er også en formuesgrense på 23 880 Euro. Hushold med høyere formue mottar ikke bostøtte. Det kreves ingen egenandel.

Følgende vilkår må være oppfylt hvis hele husleia skal dekkes. Først må ikke husleia være høyere enn et "rimelig" nivå i forhold til markedet for den aktuelle boligtypen. Dette nivået fastsettes av en lokal offentlig tjenestemann, en såkalt "Rent Officer". Hvis et hushold velger en dyrere bolig kan den imidlertid fortsatt motta bostøtte til den delen av husleia som er "rimelig". Det andre kravet er at boligen ikke må være for stor i forhold til husholdets behov. For enslige personer under 25 år gis det ikke bostøtte hvis de bor i en bolig med eget kjøkken, bad etc. Enslige over 25 år kan bare få bostøtte hvis de bor i boliger med 2 rom eller mindre. Disse kravene er ufravelige. Det nederlandske bostøttesystemet beskrives under kapitlet om Nederland.

5.3.3 Sverige

Lind (2006) skiller mellom subsidier på prosjektnivå og subsidier til de kommunale selskapene som helhet. Han viser til en utredning Ernst & Young har gjort som hevder at det fremdeles kan være visse støtteordninger til de svenske kommunale boligselskapene som gjør disse i stand til å tilby lavere husleier enn private utleiery.

Subsidieringen på selskapsnivå kan være av fire typer:

- Direkte støtte som påvirker selskapets resultatet
- Støtte for å redusere lånekostnader, for eksempel kommunale garantier
- Kommunen skyter inn kapital i selskapene der det ikke blir krevd høyest mulig avkastning
- Det gjøres for små avskrivninger

I tillegg til dette kan det gis statlig støtte fra Boligdelegasjonen og Statens Bolignemnd til kommunale boligselskaper i akutt krise.

Lind tar utgangspunkt i et "selvkostprinsipp" når han vurderer om det eksisterer noen subsidiering. På selskapsnivå er det relevant å skille mellom svake og sterke selskaper. I sterke selskaper er ikke direkte overføringer relevante og det er sjelden at avskrivningene er for lave. Kommunale garantier er også lite relevant. Det kan imidlertid eksistere støtte i form av "gratis" egenkapital. Selskapenes egenkapital kan være av fire ulike typer:

- Direkte overført kapital. Dette skjedde under oppbyggingsfasen og er som regel forlenget et tilbakelagt stadium i sterke selskaper

- Kapital generert gjennom overskudd i den løpende virksomheten.
- Kapital generert gjennom salg av boliger til høyere pris enn bokført verdi. Her bør det skilles mellom salg i et marked med konstante realpriser og salg i et marked med stigende realpriser.
- Skjult egenkapital som følge av for lav bokført verdi på boligene. Enten har dette oppstått på grunn av for høye avskrivninger eller det har oppstått som følge av det har blitt ført for høye vedlikeholdskostnader. Det kan også ha oppstått pga. en kombinasjon av de to årsakene.

Ut fra et selvkostprinsipp mener Lind det er korrekt å sette husleiene slik at kommunen får en markedsmessig avkastning på investert kapital. Det å ta hensyn til alternativkostnadene på boligkapitalen er ikke i tråd med selvkostprinsippet i følge Lind. Han hevder at en ikke kan si at selskapene er subsidierte fordi dette ikke gjøres.

I svake selskaper forekommer direkte overføringer fra kommune og kommunale garantier. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at disse subsidiene innebærer subsidier som gjør at private utleiere kommer i en dårligere situasjon, noe som kreves for at det skal være diskriminering ifølge EUs regelverk.

Det finnes altså subsidier av kommunale boligselskaper i Sverige, selv om det ikke gis direkte subsidier per bygd bolig slik som før.

Er det grunn til å tro at nybyggingen i kommunal sektor i Sverige er indirekte subsidiert. Lind starter diskusjonen med å slå fast at i et nybyggingsprosjekt innebærer et selvkostprinsipp at selskapene må sette husleia slik at en oppnår en markedsmessig avkastning på investert kapital. Den markedsmessige avkastningen må inneholde et element som tar høyde for prosjektets risiko. Nåverdimetoden benyttes i kalkylene, og et selvkostprinsipp innebærer at leia settes slik at nåverdien i prosjektet blir lik null. Lind hevder at en ikke kan si at prosjekter er subsidiert bare fordi det sees bort fra alternativkostnader på boligkapitalen. Et nybyggingsprosjekt er derimot subsidiert hvis:

- Husleia bevisst settes slik at det blir underskudd i kalkylen, for eksempel ut fra boligpolitiske begrunnelser.
- De renteutbetalinger/det rentekravet som benyttes i kalkylen er ikke basert på en markedsmessig rente, men satt lavere, for eksempel på grunn av kommunale garantier.

- Kommunen skyter til kapital med lavt krav til avkastning i kalkylene
- Urealistiske antakelser er gjort om avskrivninger/vedlikehold

Lind hevder at det i liten grad er subsidier av denne typen når det gjelder nybyggingsprosjekter. De kommunale selskapene setter bare i gang prosjekter som lønner seg. Dette er også motivert ut fra press fra leieboerforeningene, som i stor grad har satt seg imot at eksisterende leietakere skal betale for nybyggingsprosjekter. Det faktum at det sjelden er noen køer når nybyde boliger skal leies ut, er også en indikasjon på at leienivået ikke er vesentlig forskjellig fra markedsnivået.

Det eksisterer fortsatt støtteordninger til nybygging i enkelte områder, men disse er vedtatt avvirket. I dag består statens støtte til nybygging av produksjonsstøtte samt av statlige kredittgarantier på lån til boliginvesteringer. Den viktigste støtteordningen har siden 1993 vært en sjablonpreget rentestøtte til nybygging av boliger uavhengig av disposisjonsform i områder med boligmangel. De andre støtteordningene gis til leieboliger, men ingen produksjons-støtteordninger favoriserer de kommunale boligselskapene. Den nye svenske regjeringen har besluttet å ta bort alle investeringstilskudd til utleieboliger (inklusive studentboliger) som den forrige regjeringen innførte. Man har også besluttet å trappe ned rentebidragene slik at de blir helt avvirket i løpet av en femårsperiode fram til 2011. Et prosjekt må ha blitt påbegynt innen 31. desember 2006 for å få rentestøtte. Visse støtteordninger som gjelder tilpasning til handikappedes behov vil bli videreført.

Stønader på etterspørselssiden i Sverige blir tildelt uansett disposisjonsform (Chen og Enstrøm 2005). Den består av tre ulike komponenter. En komponent er kalt bostøtte til unge og familier med barn, en komponent er kalt boligtilskudd til funksjonshemmede og den tredje komponenten kalles boligtilskudd til pensjonister. Støtten har et svært høyt omfang. I 2003 utgjorde den 1,2 prosent av BNP. Komponenten kalt bostøtte beregnes i forhold til husholdstype (hushold uten barn hvor noen er eldre enn 29 år er ekskludert fra ordningen), husholdsinntekt (inntekt før skatt eksklusive sosialstønader), boligstørrelse (støtte kan ikke gis hvis boligene overstiger et visst areal) og bokostnader (hvor beregningene er forskjellige for de ulike disposisjonsformene).

Reglene har i mange år vært slik at hushold uten barn må være i aldersgruppen 18-29 år for å få bostøtte. Satsene er fom 2006 slik: Hushold uten barn får dekket 75 prosent av bokostnader mellom 1800

og 2600 SEK per måned og 50 prosent av bokostnader mellom 2600 og 3600 SEK per måned. Maksimalt boareal er 60 kvadratmeter. Inntekten kan ikke overstige 41 000 SEK pr år for enslige og 58 500 per mottaker for par.

Hushold med 1 barn får 950 SEK per måned. I tillegg får de dekket 50 prosent av bokostnader mellom 2000 og 5300 SEK per måned. Maksimalt boareal er 80 kvadratmeter. Inntekten kan ikke overstige 117 000 SEK pr år for enslige og 58 500 pr mottaker for par.

Hushold med 2 barn får 1325 SEK pr måned. I tillegg får de dekket 50 prosent av bokostnader mellom 2000 og 5900 SEK pr måned. Maksimalt boareal er 100 kvadratmeter. Inntektsgrensen er som for par med 1 barn.

Hushold med 3 barn eller mer får 1750 SEK pr måned. I tillegg får de dekket 50 prosent av bokostnader mellom 2000 og 6600 SEK pr måned. Maksimalt boareal er 120-160 kvadratmeter. Inntektsgrensen er som for par med 1 barn.

5.3.4 Nederland

Den ikke-kommersielle utleiesektoren i Nederland utgjorde 34 prosent av boligmassen i 2005, mot 41 prosent i 1990 (Socialministeriet 2006). De private leieboligene utgjorde 10 prosent i 2005 og eierandelen har økt betydelig de siste femten årene.

De ca. 500 ikke-kommersielle selskapene er private og uavhengige underlagt en rekke sosiale forpliktelser, fastlagt i lov og forskrifter (ibid.). Selskapene er "hybridselskaper" som skal forene lønnsomhet med en sosial forpliktelse til å bygge boliger med lave leier, lavere enn markedsleie. "Overskudd" fra deler av selskapenes portefølje i tillegg til inntekter fra salg av eksisterende boliger muliggjør balanse i driften. Det er et høyt prioritert mål i Nederland å øke eierandelen blant husholdningene. En ønsker å bygge ned den ikke-kommersielle sektoren og forbeholde boligene for de mest vanskeligstilte.

Kommunene kan ikke instruere selskapene til å bidra til oppfyllelse av lokale boligpolitiske målsettinger, men er avhengig av å forhandle med selskapene. Systemet kan resultere i uenighet både omkring omfanget, lokalisering og sammensetningen av nybyggingen av ikke-kommersielle utleieboliger.

Både stat og kommuner ønsker en større grad av offentlig styring av selskapene enn det dagens regelverk gir muligheter for. Regjeringen har nylig vedtatt en ny prosedyre der kommune gjennom anbud på

forpliktende samarbeid kan hente inn tilbud fra selskapene. Dersom ingen selskaper viser interesse kan boligministeren tvinge selskapene til å inngå slike avtaler (ibid.).

Det gis ikke offentlige tilskudd til nybygging, men det gis offentlige garantier slik at selskapene oppnår gunstig finansiering i lånemarkedet (AAA-rating). Elsinga et al. (2006) viser til at de ikke-kommersielle boligselskapene har skattemessige fordeler og de kan kjøpe kommunal tomtegrunn til priser som er lavere enn markedsverdien på grunnen.

Individuell bostøtte gis bare til leietakere i Nederland (Steen 2004). Hver tredje leietaker i den ikke-kommersielle leiesektoren mottar slik støtte. Støtten utgjør i gjennomsnitt 40 prosent av den regulerte husleien.

Det er opp til den enkelte kommune å lage tildelingsregler for ledige boliger. Leietakerne får fortsette å bo i boligene selv om inntektene etter innflytting øker. Først i de senere år er det en tendens til sosial og etnisk segregering i denne boligmassen, spesielt i de store byene. Det har vært et uttalt problem i den ikke-kommersielle sektoren at velstående husholdninger bor til leie i sterkt subsidierte utleieboliger, mens en stor del av de mest vanskeligstilte bodde i relativt dyre leieboliger med høy grad av individuell støtte (ibid.). Med leier under markedsleie oppstår det også en innelåsningseffekt i de ikke-kommersielle utleieboligene for de med lave inntekter, også fordi det ikke gis bostøtte til husholdninger i eide boliger. Det er da heller ikke overraskende at det er lange ventelister til de ikke-kommersielle boligene.

I det nederlandske bostøttesystemet må enpersonshushold med inntekt lavere enn 9 550 Euro betale 175 Euro i egenandel. 175 Euro kalles "minste husleienorm" (L 0). Hushold med flere medlemmer med inntekt mindre enn 13 654 Euro må betale samme egenandel. Også for denne gruppen er "minste husleienorm" den samme. Hushold som tjener mer enn inntektsgrensene må betale høyere egenandeler for sitt boligkonsum.

Hvis leia er mellom 175 og 310 Euro (L 1) dekkes tilleggskostnadene av bostøtten. Hvis leia er mellom 310 og 455 Euro (L 2) (430 for flerpersonshushold) må leietakeren dekke 25 prosent av tilleggs-kostnadene. Hvis leia er mellom 430 og 585 Euro må leietakeren dekke 50 prosent av tilleggs-kostnadene. For å få bostøtte i boliger med så høyt leienivå må lokalmyndighetene "godta" at husleia er "rimelig" og at husholdet har behov for en så stor bolig. Bare enslige og personer som både er eldre og handikappede får "ekstrabostøtten" når leienivået er så høyt. For de fleste nederlandske husholdningene er

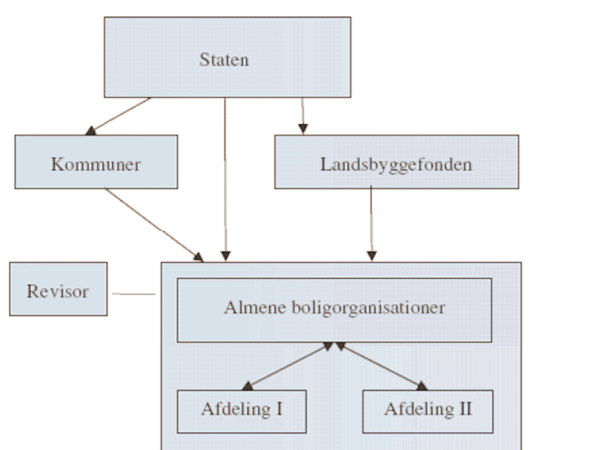
altså høyeste leienivå som kan gi bostøtte 455 (430) Euro. Ikke under noen omstendighet blir det gitt bostøtte til hushold som bor i boliger med høyere husleie enn 585 Euro (L3).

Hushold med høyere inntekter enn de nevnte inntektsgrensene blir stilt overfor en høyere "husleienorm". Relasjonen mellom inntekt og egenandelen som kreves er lineær. Videre kan "normhusleia" overstige både L1 og L2, avhengig av husholdsinntekt. Enslige med inntekter over 18 325 Euro kan ikke få bostøtte, for flerpersons-hushold er inntektsgrensen 24 575 Euro. Det er også formuesgrenser når det gjelder hushold med alder lavere enn 65 år på hhv. 19 875 og 36 290 Euro for hhv. enpersons- og flerpersons-hushold.

5.3.5 Danmark

Den allmenne utleiesektoren i Danmark utgjør i overkant av 20 prosent av boligmassen. Sektoren består av 771 boligorganisasjoner, fordelt på 7909 avdelinger. Husleien er om lag 3 prosent lavere enn i den private utleiesektoren (Socialministeriet 2006). Andelen husholdninger i den allmenne boligsektoren som er utenfor arbeidsmarkedet er steget fra 20 prosent i 1970 til 51 prosent i år 2000. Økningen har vært mindre i de andre disposisjonsformene. Sektorens boligsosiale formål er å stille boliger til rådighet for sosialt og/eller økonomisk vanskeligstilte grupper.

Figur 5.1 *Oversikt over den allmenne boligsektoren i Danmark*



Kilde: Socialministeriet 2006

Staten medvirker til finansiering av nybyggingen, mens kommunene er ansvarlig for utvikling av den lokale boligpolitikken, herunder ansvarlig for å løse boligsosiale oppgaver. Kommunene styrer omfanget av nybygging i den allmenne sektoren, inngår avtaler med boligorganisasjonene og har tildelingsrett i en del av boligene. Landsbyggefondet er et selveiende fond, som er opprettet og regulert ved lov. Fondet yter finansiell støtte blant annet til større rehabiliteringsarbeider, tilgjengelighet i boliger, områdeinnsats samt refusjon av statlig støtte til nybygging. Fondens midler kommer fra innbetalte leier i den allmenne sektoren.

Husleiefastsettelsen synes å være knyttet til den enkelte årgang av nybygde allmenne boliger gjennom et noe komplisert tilskuddssystem. På et gitt tidspunkt er det ikke nødvendigvis en sammenheng mellom husleiene og boligens kvalitet, mest sannsynlig heller ikke mellom de regulerte husleiene og en tenkt markedsleie. Dette fører til ulike ledighetsrater både mellom områder og mellom årganger i samme område.

I følge Socialministeriet (2006) utgjør for tiden nåverdien av det statlig bidraget 35 prosent av anskaffelseskostnaden. Kommunene må i tillegg stille med et grunnkapitaltilskudd på 14 prosent av anskaffelseskostnadene (vil gjelde fra 2007, etter noen mellom år der dette tilskuddskravet lå på 3,5 prosent). Forhøyelsen skal få kommune til å tenke grundig gjennom behovet for å øke boligmassen. Det vurderes en differensiering av grunnkapitaltilskuddet etter område slik at det blir bygget mest der etterspørselen er størst. Prinsipielt ønskes en insitamentbasert tilskuddsordning heller en kvotefordelt ordning.

Bostøtten i Danmark består av tre deler: Boligsikring og to særskilte ordninger: boligytelse for pensjonister og en boligsikring for førtidspensjonister. Bare leietakere kan få boligsikring. De andre ordningene ytes også til hushold som bor i andelsboliger, men her blir 60 prosent gitt som lån. Eierne kan også få støtte, men denne blir i sin helhet gitt som lån. Lånene forutsettes tilbakebetalt når boligen selges.

Boligsikringens størrelse er avhengig av en rekke faktorer: husstandens samlede inntekter, husleienivået, boligens størrelse og antall personer som bor i husstanden. Man skal dessuten alltid betale en egenandel selv. Denne egenandelen er på 20 300 DK per år i 2007 (Kilde: www.regeringen.dk). Utover dette beløpet dekkes høyst 15 prosent av husleia, med mindre det er barn under 23 år i husstanden (da dekkes mer). Høyeste beløp, som kan gis i boligsikring er 35 580 kr. årlig (2007).

Boligytelsen til pensjonister beregnes ut fra husstandens inntekter og formue, husleienivået, boligens størrelse og antall personer som bor i boligen. Alle må betale en egenandel på minst 13 100 kr. om året (2007). Høyeste beløp som kan gis er 36 612 kr. årlig (2007).

Boligytelsen til førtidspensjonister beregnes ut fra husstandens inntekter, formue, husleienivået, boligens størrelse og antall personer i husholdet. Det er en egenandel på minimum 20 300 kr. om året (2007). Høyeste beløp som kan gis i boligytelse er 35 580 kr. pr. år (2007).

5.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi gjennomgått utvalgte trekk ved boligmarkedene (spesielt leiemarkedene) og boligsubsidieordningene i Sverige, Danmark, England og Nederland.

Størrelsen på den ikke-kommersielle utleiesektoren varierer sterkt mellom land. Det er også store forskjeller når det gjelder om sektoren er rettet mot ”breie lag” av befolkningen eller om sektoren er en residual sektor rettet mot spesielle grupper av befolkningen med lave inntekter. Disse forskjellene må tillegges vekt når en vurderer de ulike subsidiemodellenes innretning. Vi har definert ikke-kommersielle boliger i Norge som kommunalt disponerte boliger og ikke inkludert hushold som leier hos slektninger/venner eller av arbeidsgivere. Definert på denne måten har Norge den desidert laveste andel ikke-kommersielle utleieboliger blant de landene som er nevnt i dette kapittelet. Videre er Norge sammen med England det eneste av de nevnte landene som har en ikke-kommersiell sektor som er øremerket spesielle grupper. I de andre landene har en imidlertid observert en tendens i retning av residualisering i sektoren, selv om den i prinsippet er åpen for alle søkere. Leiesktorens relative betydning synes også å være fallende i noen land, noe som er mer eller mindre tilsiktet fra de politiske myndighetenes side.

På tross av den ulike rollen sektoren har i landene, har det overalt vært en tendens til å gå fra et system med generell støtte til nybygging til mer målrettet støtte til personer. Denne politikken er imidlertid sjelden helt ut gjennomført. Det gis fortsatt direkte støtte til nyproduksjonen av ikke-kommersielle utleieboliger i enkelte land, selv om støtten er mer beskjeden enn tidligere. I land der det ikke gis direkte subsidier synes det som om at det fortsatt foregår indirekte subsidiering, for eksempel i form av gunstige lånevilkår og tomter. Sverige synes å være det landet med minst favorisering av den ikke-kommersielle

sektoren når det gjelder investeringssubsidiene (som er under avvikling). Norge synes å merke seg ut ved at det gis tilskudd også til kjøp av boliger i den eksisterende boligmassen, selv om dette blir gjort i marginal grad også i England.

Vi har også inntrykk av at husleiene i andre land er mer regulerte i ikke-kommersiell sektor enn hva tilfellet er i Norge, men alle landene har lagt om leiefastsettelsen i de siste årene, slik at den ikke lenger utelukkende er relatert til historiske nivåer eller utgifter. Det blir i større grad enn tidligere også tatt hensyn til markedsrelaterte faktorer, særlig har en sett dette i noen svenske kommuner. Selv om de 12 casekommunene i denne undersøkelsen stort sett har markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper, vet vi lite om hvor utbredt det er at norske kommuner baserer seg på de markedsbaserte leieprinsippene som finnes i Husleieloven. Loven kan jo fritt fravikes til leietakers gunst.

Alle land har bostøtteordninger som tar hensyn til både boutgifter/ boligstandard og beboernes inntekter/formue. Når det gjelder inntekt/formue er det maksimalgrenser som sier at bostøtte ikke kan gis når husholdets inntekter/formue overstiger dette nivået i alle landene vi har betraktet. Når det gjelder boutgiftstak er det to ulike utforminger. I enkelte land er det en variant hvor det gis bostøtte bare hvis boutgiftene er under en viss grense. England er et eksempel på en annen variant med et tak på boutgifter som dekkes, boutgiftene kan godt være høyere hvis beboerens inntekt er under inntektsgrensen og boligen er 2 rom eller mindre. I den svenske bostøtteordningen er koblingen til boutgifter kun indirekte via krav til maksimal boligstørrelse. Også når det gjelder hvor stor del av boutgiftene som dekkes er det ulike utforminger av bostøtteordningen. I England dekkes samtlige boutgifter under boutgiftstaket, mens bostøtteordningene i Sverige, Danmark og Nederland har egenandeler.

Det er også forskjeller når det gjelder om bostøtteordningen favoriserer bestemte disposisjonsformer. England og Nederland gir bostøtte bare til leietakere, men skiller ikke mellom ikke-kommersielle og private leieboliger. I Danmark særbehandles leieboliger, mens støtte i form av lån gis også til beboere i andre disposisjonsformer. I Sverige ytes bostøtte etter de samme kriterier uansett disposisjonsform, men indirekte kan en si at ordningen via arealkravet favoriserer leietakere, siden leieboliger gjennomgående har lavest areal. Det gis ingen spesiell bostøtte til beboere i ikke-kommersiell sektor. I Norge favoriserer bostøtteordningen til en viss grad leieboere i kommunalt disponerte boliger gjennom forhøyet dekningsprosent.

Gjennomgangen av ordningene i andre land har ikke gitt konkrete innspill til en videreutvikling av den norske subsidiemodellen. Ingen av disse landene har modeller som ser investeringstilskudd og konsumenttilskudd i ikke-kommersielle utleieboliger i sammenheng. I alle land har en hatt en utvikling i retning av mindre bruk av investeringstilskudd.

6 Utvalg av kommuner for intervju

Evalueringen av boligtilskuddet skulle i tillegg til den prinsipielle drøftingen inneholde en empirisk del basert på dybdeintervjuer med et utvalg av kommuner. Dette var ment å skulle bidra til en større relevans i de prinsipielle drøftingene.

Som et utgangspunkt ønsket vi å finne frem til 12 kommuner fra 3 av Husbankens regionkontorer, der noen kommuner kunne karakteriseres som pressområde i betydning av relativt høye bolig- og leiepriser, mens andre hadde et mindre press i boligmarkedet. En annen forutsetning var at en hadde hatt og fortsatt bruker boligtilskuddet til utleieboliger.

Før det endelige utvalget av kommuner ble bestemt, drøftet vi temaet i referansegruppen, da med omfattende kjennskap til hvilken aktivitet kommunene hadde hatt siden 2003.

Tabellen nedenfor viser hvor omfattende bruken av boligtilskudd til utleieboliger har vært de siste årene.

Tabell 6.1 *Deciler i fordelingen av boliger kjøpt eller bygd til kommunal utleie etter de kommuner som faktisk brukte ordningen det enkelte år. Sum er lik antall boliger kjøpt eller bygget i perioden 2003-2006*

Desiler	2003	2004	2005	2006	Sum
10 %	1	1	1	1	2
20 %	2	2	2	2	2
30 %	2	2	3	3	4
40 %	3	3	3	4	4
50 %	4	4	4	4	6
60 %	5	5	5	6	8
70 %	7	7	7	8	12
80 %	9	11	9	11	19
90 %	18	27	17	18	38
Antall kommuner som har fått tilskudd	94	69	65	69	158
Antall nybygde og kjøpte boliger	871	754	537	517	2679

Det kan være forskjellige kommuner som er med i tabellen fra år til år. I løpet av perioden 2003-2006 er det 158 kommuner som enten har kjøpt eller bygget en kommunal utleiebolig. I 2003 var det for eksempel 94 kommuner som benyttet tilskuddet til bygging eller kjøp. Tabellen viser at 10 prosent av disse 94 kommunene, dvs. 9 kommuner, kjøpte eller bygde flere enn 18 boliger dette året. I alle år er median 4 boliger, dvs. at halvparten av de kommunene som brukte tilskuddet bygde eller kjøpte mindre enn 4 boliger det aktuelle året.

Den lave aktiviteten og vårt ønske om å studere kommuner som hadde erfaring med å bruke tilskuddet før og etter omleggingen gjorde at vi valgte kommuner som hadde brukt tilskuddet mye. Vi laget derfor en liste med de 20 prosent av kommunene som hadde den mest omfattende bruken av tilskuddet i perioden og brukte dette som et utgangspunkt for å plukke ut våre 12 kommuner.

Tabell 6.2 *Kommuner som har bygget eller kjøpt flest kommunalt disponerte utleieboliger i perioden 2003-2006. Godkjent av Husbanken i det aktuelle året.*

	2003	2004	2005	2006	Sum
Oslo kommune	192	55	127	34	408
Trondheim	51	93	39	39	222
Råde		110			110
Skien	4	49	17	16	86
Bergen	8	33		45	86
Tromsø	29	23	20		72
Tønsberg	56	5	10		71
Stavanger	39	22	2	6	69
Fredrikstad	1		30	35	66
Asker	19	26	7	10	62
Ålesund		17	32	8	57
Kristiansand	7	30	17	2	56
Fjell	4	41	10	1	56
Sarpsborg	22	19	1		42
Sandefjord	33	5	1		39
Larvik	21	10		7	38
Arendal	13	6	15	3	37
Moss	24		8		32
Molde		6	6	16	28
Sandnes	10	6	6	5	27
Hammerfest		17	3	6	26
Porsgrunn	6	10	1	8	25
Hamar	3	5	6	8	22
Lørenskog	9	2	4	7	22
Strand	2	2		18	22
Enebakk	17		3	1	21
Bamble	8	8	4		20
Rakkestad		3	9	8	20
Grimstad		1		19	20
Meland			16	4	20

Antall utbedrede boliger er ikke tatt med

Bare halvparten av de 30 kommunene som har bygget eller kjøpt flest boliger har brukt tilskuddet i tre påfølgende år, 2003, 2004 og 2005. Referansegruppen for prosjektet ønsket at de største byene skulle være representert. Derfor er Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger plukket ut.

Resten av kommunene er plukket ut dels på grunnlag av geografisk spredning og dels ut i fra at vi også ville få med kommuner uten for sterkt prispress i boligmarkedet. Vi la vekt på å få med kommuner som har brukt ordningen før og har hatt en sterk nedgang (Asker) og kommuner som har en egen kommunal bostøtteordning. Halvparten av vårt utvalg hadde en egen kommunal bostøtteordning.²⁹

De 12 kommunene er Oslo, Bergen, Sarpsborg, Skien, Larvik, Ålesund, Trondheim, Kristiansand, Fredrikstad, Stavanger, Tromsø og Asker.

Det er kommuner som i betydelig grad har brukt boligtilskuddet for å anskaffe utleieboliger, både før og etter omleggingen, som er blitt oppsøkt og intervjuet. Det er viktig å understreke at disse kommunene ikke er representative for kommune-Norge. Halvparten av dem har en kommunal bostøtteordning og de ligger overveiende i pressområder.

Informantene i våre casekommuner ble utvalgt på følgende måte. Ut fra informasjonen som var lagt ut på kommunenes hjemmesider om kommunale utleieboliger tok vi telefonisk kontakt med antatt riktig person i kommunen. I utgangspunktet var vi ute etter administrativ leder for området, ikke politisk ledelse. I intervjuene kunne det komme frem synspunkter fra administrativt personale som var basert på politiske vedtak eller sentrale kommunale dokumenter.

De fleste kommunene vi har intervjuet har organisert de kommunale utleieboligene i en tilderenhet, som mottar søknader og får en oversikt over behovet for slike boliger, og en forvaltningsenhet som ofte også innstiller ovenfor kommunestyret i forhold til nyanskaffelser.

I intervjuene var ofte representanter for begge disse enhetene til stede. I andre intervjuer kunne én av enhetene representere kommunen. I noen kommuner hadde boligbyggelaget en sentral rolle og ble også intervjuet. Ut over representanter for disse enhetene ble en byrådsleder og en kommunal budsjettsjef intervjuet. I et tilfelle hadde en kommune opprettet en eierstrategigruppe som skal se på organiseringen av kommunens boligoppgaver. Der ble lederen for dette prosjektet intervjuet.

Representantene som skulle intervjues fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd. Intervjuguiden ble imidlertid omstrukturert og forbedret etter hvert som vi fikk erfaringer fra de første kommunene. I vedlegget som refererer kommuneintervjuene kan det være at ikke alle kommuner er

²⁹ Våre casekommuner ble plukket ut da vi hadde data frem til 1. halvår 2006. I tabellene har vi tatt med data for hele 2006.

nevnt under alle temaer. Dette skyldes dels at temaene ikke var relevante, men også at temaet i de første intervjuene ikke ble berørt. Informantene har fått lese gjennom og foretatt presiseringer i det vi har skrevet om den enkelte kommunen i rapporten.

Nedenfor vises tall fra KOSTRA for våre 12 casekommunene, der kommunene er gruppert etter antall innbyggere.

Tabell 6.3 *Gjennomsnittstall etter kommunegruppe. KOSTRA 2005*

	Sarpsb. Larvik, Skien, Ålesund	Fredriks. Asker, Kristian- sand, Tromsø	Bergen, Sta- vanger, Trond- heim	Oslo	Alle
Kommunalt eide boliger	568	1098	3841	11064	2437
Privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett	373	128	264	127	244
Kommunalt innleide boliger	28	32	52	602	83
Totalt antall kommunalt disponible boliger	970	1258	4156	11793	2764
Privat eide omsorgsboliger med kommunal disposisjonsrett	150	55	211	400	163
Kommunalt eide omsorgsboliger	173	168	537	788	314
Kommunalt disponerte omsorgsboliger	322	209	748	1188	463
Garantier for depositum til leie av bolig	107	170	635	3542	580
Lån til depositum for leie av bolig	1	14	30	430	56

Det synes å være de minste kommunene som i størst grad disponerer boliger til utleie som er eid av private aktører.

Våre 12 utvalgte kommuner representerer på ingen måte et gjennomsnitt av kommune-Norge. Som nevnt er utvalget basert på hvor omfattende bruken av boligtilskuddet for utleieboliger har vært de siste årene. I overveiende grad er det store sentrale kommuner og over halvparten av dem har innført en kommunal bostøtteordning i tillegg til den statlige.

Opplysninger de gir om prinsipper for husleiefastsettelse vil dermed heller ikke nødvendigvis representere kommune-Norge. Antakelig er utbredelsen av markedsleie eller gjengs leie langt mer utbredt i vårt utvalg enn ellers i landet.

Likevel vil vi understreke at de kommunalt disponerte utleieboligene i våre 12 kommuner utgjør hele 35 prosent av hele den kommunalt disponerte utleieboligmassen i Norge. Praksisen i disse 12 kommunene har dermed større betydning for leietakerne i den kommunale boligmassen enn det antall kommuner skulle tilsi.

7 Oppsummering av kommuneintervjuer

7.1 Innledende betraktninger

I dette kapitlet vil vi trekke opp erfaringene fra samtaler med representanter for våre 12 utvalgte kommuner. Informasjon fra kommunale dokumenter er også utnyttet. Vi grupperer oppsummeringen etter en rekke temaer. Under hvert tema ønsker vi å fremstille de variasjonene vi finner mellom kommunene.

I dette kapitlet fremhever vi hvordan tildelingen og forvaltningen av de kommunale utleieboligene er organisert, hvor stort behovet for utleieboliger er i kommunene og hva slags boliger de nå har bruk for. I forlengelsen av dette viser vi hvordan den kommunale boligmassen gradvis omstruktureres gjennom tilførsel av nye boliger og salg fra den eksisterende massen. Vi oppsummerer hvilke prinsipper som brukes for husleiefastsettelse, hvordan boligene tildeles og hvilke kontraktsformer som brukes. Til slutt ser vi nærmere på hva tilskuddet de siste årene har vært brukt til og hvilken rolle den statlige og en eventuell kommunal bostøtteordning har hatt i den kommunale boligsosiale politikken.

Spørsmål vi stilte kommunene om virkninger av omleggingen og forslag til eventuelle forbedringer tas opp i et senere analysekapitel.

7.2 Organisering og samarbeid med private

Det boligsosiale arbeidet generelt og de kommunale utleieboligene spesielt er organisert på ulike måter i de 12 kommunene vi har intervjuet. Likevel har de en del fellestrekk. I de fleste kommunene er det et tydelig skille i organiseringen mellom hva vi kan kalle bestiller og utfører. Når det gjelder kommunale utleieboliger brukes oftest

begrepet tildeler og forvalter. Tildeler har oversikt over behovet for utleieboliger, mottar søknader og tildeler boliger. Forvalteren står i hovedsak for anskaffelse av nye utleieboliger, salg av eksisterende, inngår leiekontrakter, følger opp disse, oppgraderer og vedlikeholder den kommunale eiendomsmassen. Forvalteren har også ofte ansvaret for å finne frem til leien som skal tas for boligen. Husleieprinsippene varierer, men som regel settes leien uavhengig av hvem som skal bo i boligen. Unntaksvis har forvalteren eller eiendomsseksjonen også ansvaret for de boligpolitiske virkemidlene.

Forvaltningsoppgaven kan være organisert i en eiendomsseksjon eller etat i kommunen, det kan være opprettet et eget KF eller det kan være en eller flere stiftelser med kommunal kontroll. Samarbeidet mellom tildeler og forvalter er tett i noen kommuner, mindre tett i andre. Ulike samarbeidsorgan eller forum er opprettet i mange av kommunene.

Forvalterenheten har i noen kommuner etablert et samarbeid med private aktører. I slike tilfeller mottar den private aktøren tilskuddet og det opprettes en langsiktig leieavtale, oftest over 20 år som er nedskrivningstiden for tilskuddet, mellom den private aktøren og kommunen. Disse aktørene kan være stiftelser, boligbyggelag, frivillige organisasjoner eller private utbyggere. Bygging og kjøp vil i slike tilfeller ikke belaste kommunale investeringsbudsjetter. Det kreves høy faglig kompetanse for å fremforhandle leieavtaler som ikke i for stor grad er med på å bygge opp privat formue i eiendom utover den årlige avkastningen de private aktørene må sikre seg. Noen kommuner nevner at stiftelser er private juridiske enheter og at kommuner med stiftelser mister noe av de boligsosiale styringsmulighetene. Dette kan for eksempel dreie seg om at stiftelsene selv tildeler boliger til søkerne, eller at det er stiftelsene som søker Husbanken om å bygge boliger for målgrupper som stiftelsen ønsker å bygge for.

Det ble hevdet at en fordel med kommunale foretak på forvaltnings-siden er at det blir stilt avkastningskrav på den løpende driften. Foretaket vil da være interessert i at byggene blir bra. Det utvikles også en bedre kompetanse og en vil kunne stå sterkere overfor politikerne.

Tildelingen gjøres enten samlet for samtlige kommunale boliger eller det opprettes flere tildelingsenheter for ulike brukergrupper. I det sistnevnte tilfelle er ofte den kommunale boligmassen øremerket ulike brukergrupper, slik at tildelingsutvalgene vet hvor mange og hvilke boliger som de har til disposisjon. Oftest er det en egen tildelingsenhet til førstegangs bosetning av flyktninger. I flere kommuner kan

tildelingsenheten stå for innleie av boliger fra det private markedet, innleie som foregår uten bruk av boligtilskuddet.

Oftest har den enheten som tildeler kommunale utleieboliger også ansvaret for de statlige boligpolitiske virkemidlene og den kommunale bostøtteordningen, dersom kommunen har opprettet en slik ordning. Dersom tildelingsenheten er organisert som en boligetat/ boligkontor er det en annen etat som har ansvaret for sosialhjelp til boligformål. I slike tilfeller er det behov for kontakt mellom enhetene, fordi mange leietakere må ha sosialhjelp for å dekke husleieutgiftene. Dette gjelder også de som får statlig bostøtte. Garantier eller lån til depositum på det private leiemarkedet gis oftest av sosialtjenesten.

Ovenfor brukerne er det viktig å synliggjøre hvilke typer tjenester kommunen kan tilby og hvor de kan henvende seg for å få hjelp. Mange kommuner har et servicekontor som en første kontakt med kommune, der de kan få informasjon om ordningene og søknadsskjemaer. For brukerne er det mindre viktig hvordan det boligsosiale arbeidet er plassert i kommunens organisasjon.

7.3 Behovet for kommunale utleieboliger, tildeling og kontraktstyper

7.3.1 Kontraktstyper i de kommunale boligene

Kommunale utleieboliger skal etter kommunenes forståelse være gjennomgangsboliger for hushold som er i en midlertidig vanskelig situasjon. For økonomisk og sosialt vanskeligstilte opererer de fleste med tidsbestemte kontrakter og en botid på 3 år. Etter 3 år behovs-prøves beboerne på nytt. I god tid før perioden utløper får leietakerne informasjon om muligheter for å leie i det private utleiemarkedet eller kjøp av en bolig. Startlån og personlig boligtilskudd og muligheter for statlig bostøtte er viktige elementer for realisering av et kjøp. Men høye bolig- og leiepriser vil for mange kreve et låneopptak som det er umulig å forsvare på relativt lave inntekter. Personlige boligtilskudd rekker bare til et fåtall.

Brukere som ikke er i en midlertidig vanskelig situasjon får ofte tidsbestemte leiekontrakter av kommunen. Dette kan gjelde psykisk og utviklingshemmede, funksjonshemmede og eldre. Ofte er kontraktene tidsbestemte i trygde- og omsorgsboliger.

7.3.2 Tildeling

Mange kommuner ser det som en fordel at søkere med et boligbehov søker til en sentral tildelingsenhet med sosialfaglig bakgrunn. Ett sentralt tildelingsutvalg kan bestå av personer fra enheter i kommunen som har "sine" boliger. Det gis dermed muligheter for å bytte "ikke-øremerkede" boliger mellom enhetene. En kommune nevnte at ventelisten hadde økt etter at sosialtjenesten oversøk søknadsbehandlingen. Dette skyltes at denne etaten var mindre streng i sine vurderinger enn det boligetaten tidligere hadde vært.

Andre kommuner har flere tildelingsutvalg. For eksempel kan leiligheter som har bemanning fordeles av et eget utvalg, men ofte er det flere enheter inne i en vurdering av hvem som skal bo i disse boligene. I mange kommuner er det en flyktningsetat som står for innleie og utleie av boliger til sine brukere.

I noen kommuner er forvaltningsenheten med å fordele beboere på boliger. Denne enheten sitter på kompetanse om hvilke beboere de ulike boligene passer for.

7.3.3 Behovet for kommunale utleieboliger

De aller fleste kommunene gir uttrykk for at de trenger flere kommunale utleieboliger. Behovet er basert på boligsosiale handlingsplaner Disse planene har lagt grunnlag for en boligpolitisk satsing i kommunene og planene rulleres. Bosetting av førstegangs flyktninger krever som regel en kommunal utleiebolig. Ved familiegjenforening vil disse trenge en stor utleiebolig. En videre karriere som eiere er ofte vanskelig og de får problemer med å oppnå leiekontrakter på det private utleiemarkedet. Noen kommuner synes de kunne vært enda bedre i å hjelpe disse familiene over i eide boliger.

Mange av de store bykommunene får inn sekundærflyktninger. Disse kan ikke regnes som bostedsløse siden de har et boligtilbud i den kommunen de kommer fra, og gjerne også har skaffet seg en dårlig og uegnet bolig i den nye kommunen. De må imidlertid betraktes som økonomisk vanskeligstilte på linje med andre. Samtidig har de store problemer med å skaffe seg en egnet utleiebolig i det private leiemarkedet.

En voksende gruppe med problemer er unge voksne i alderen 18-25 år som av en eller annen grunn har falt utenfor skole og arbeidsmarked. Det er ikke bare relatert til rusproblemer og psykiske vansker. De kan ha droppet ut av skolen eller ha funksjonshemminger av ulike slag.

Mange av dem bor fortsatt hos foreldrene og er ikke registrert hos sosialtjenesten. Noen kommuner samarbeider med NAV for å kartlegge hvor stor denne gruppen er.

7.4 Beholdning, salg og nyanskaffelser

Brutto tilvekst av kommunalt disponerte boliger kan dels skje ved at kommunen bygger eller kjøper nye boliger. Dessuten kan boliger som kommunen leier inn fremleies. I tillegg finnes det privat eide boliger der kommunen har tildelingsrett. For å få frem netto tilvekst i tilbudet av kommunalt disponerte boliger må eventuelle salg eller opphør av innleieforhold tas hensyn til.

I tillegg til de kommunalt disponerte boligene bistår kommunene med å formidle utleieboliger på det private leiemarkedet for eksempel ved å gi garantier eller lån til depositum.

En uttrykt bekymring er at kommunene selv eller gjennom private aktører kan få tilskudd til å øke antall utleieboliger samtidig som boliger selges, slik at netto tilbudet bare øker i beskjeden grad. For 100 tilskuddsfinansierte utleieboliger økte nettotilbudet med 50-85 boliger, se St. meld. nr. 23 (2003-2004), s.76. Spørsmålet er om begrunnelsen for de salgene som foretas er fornuftige, eller om det gjennom tilskuddet legges opp til et system der en belønnes for å skaffe nye boliger, samtidig som en ikke straffes for å selge unna gamle.

Vår undersøkelse i 12 kommuner gir mange begrunnelser for nedsalg av kommunale boliger. For det første kan konsentrasjonen av utleieboliger være for stor i enkelte områder av kommunen og at en gjennom salg og nyinvesteringer kan få til en større spredning av de kommunale utleieboligene. Noen kommuner bruker inntektene de får fra salg av uegnede boliger til kjøp eller bygging av mer egnede boliger. Områder med stor konsentrasjon av kommunale boliger ligger ofte i lavprisområder. Derfor oppretter noen boligfond. Salgsinntekter fra solgte boliger kan etter hvert brukes til anskaffelse av noen færre mer kostbare boliger. Bare et fåtall kommuner nevnte kommunens økonomiske situasjon som begrunnelse for nedsalg, og at salgsinntektene skulle tilføres kommunekassen til andre formål.

Den begrunnelsen som oftest ble nevnt for å selge ut boliger, var boligens uegnethet og at mange boliger hadde store vedlikeholds- etterslep. Uegnetheten kunne både gå på størrelse, standard og at boligene vanskelig kunne tilrettelegges for funksjonshemmede. Eldre

trygdeboliger i borettslag var boliger som kommunen ikke hadde bruk for til eldre og de passet heller ikke for de brukerne som kommunen nå skulle skaffe boliger til. Disse boligene ble derfor solgt. I noen typer nedsalg beholdt kommunen tildelingsretten til en fjerdedel av boligene. Mange kommuner nevnte at de hadde fått et stort behov for store boliger pga flyktningers familieforening. En ytterligere begrunnelse for nedsalg var at bygningene var verneverdige og at andre eiere enn kommunen bedre ville ivareta verneinteressene. De typer nedsalg vi hittil har omtalt er salg til andre interessenter enn de som kommunen har latt bo i boligene.

En del kommuner ønsker at leietakerne skal få overta den boligen de bor i for å hjelpe dem videre i en boligkarriere. En ytterligere begrunnelse for slike salg var at boligene var tilrettelagte for funksjonshemmede beboere. Spesielt gjelder dette leietakere som kommunen har plassert i borettslagsleiligheter eller sameier som kommunene har kjøpt for utleie.

Korte kontrakter og dermed kort botid i kommunale utleieboliger kan på den ene siden minske tryggheten i bosituasjonen. Når tilbudet er knapt, vil korte kontrakter føre til at de som klarer seg i det private markedet må ut av de kommunale utleieboligene, slik at nye husholdninger som er mer vanskeligstilt lettere får et tilbud. På den andre siden gir korte kontrakter kommunen større muligheter for å bistå og stimulere leietakerne til en raskere karriere over i eiermarkedet.

Flere av kommunene rapporterer at boligprisene har blitt så høye at det er blitt betydelig vanskeligere å få leieboere over i eide boliger ved hjelp av startlån og et personlig boligtilskudd.

Frem til endringen i Lov om borettslag i 2005 hadde kommunene dispensasjon fra forkjøpsretten, dvs. at det var enkelt å selge en borettslagsbolig til leietaker. Nå gjelder forkjøpsretten også for de boligene kommunene eier, noe som har skapt en del problemer.

Noen kommuner hevder at 20 års avskrivningstid er lite gunstig i forhold til å skulle selge videre til beboer før disse 20 årene er gått. Deler av tilskuddet må tilbakebetales til Husbanken. Ikke alle kommunene hadde valgt en politikk som innebar å tilby beboerne å kjøpe den boligen de leide. Disse kommunene ville beholde sin masse av anskaffede utleieboliger.

7.5 Husleiefastsettelse og beboerbetaling

7.5.1 Gjengs leie brukes ofte

Prinsippene som blir brukt for husleiefastsetting i de kommunalt disponerte boligene har betydning både for hvordan endringer i boligtilskuddsandel påvirker kommunens interesse for å fremskaffe et større tilbud av utleieboliger, for driften av den kommunale utleiemassen og for hvilke supplerende ordninger i tillegg til statlig bostøtte kommunene må bruke for at leietakerne skal kunne leve et tilnærmet normalt liv, til tross for ustabile og lave inntekter.

Vi har registrert ulike prinsipper for husleiefastsettelse i de kommunene vi har besøkt. De fleste bruker gjengs leie som retningsgivende for husleiefastsettelsen, men passer på å ikke være markedsledende i utleiemarkedet. Heller legger de seg litt under. Ved leiefastsettelsen tas det også hensyn til størrelsen på godkjente boutgifter i den statlige bostøtteordningen og til den normen for husleie som sosialtjenesten bruker. Noen kommuner er forsiktige i leiefastsettelsen fordi de vet at bare halvparten av beboerne er kvalifisert for den statlige bostøtten.

Leiefastsettelsen i en av kommunene var basert på et selvfinansieringsprinsipp. Dette er en form for utgiftsdekkende leie, ikke basert på utgifter til den enkelte boligen, men på utgifter til hele den kommunale boligmassen. En annen kommune brukte kostnadsdekkende leie basert på hele den kommunale boligmassen. Dermed unngikk kommunen at ellers like boliger, anskaffet på ulike tidspunkt med ulik tilskuddsandel, fikk forskjellig husleie. Fordi en trakk fra verdistigningen i beregningen, ble kontantstrømmen i kommunens boligmasse negativ.

Få differensierer leien etter beliggenhet, men lar leien variere med størrelse og standard på boligene. Innføringen av nye husleieprinsipper ble i mange kommuner bare gjort ved beboerskifte, ikke i etablerte leieforhold. Innføringen av mer markedsbaserte husleier har ført til større turnover i de kommunale utleieboligene, slik at en årlig har flere boliger å tilby nye brukere. Noen understreket at en da for eksempel fikk slutt på forskjellsbehandlingen av pensjonister i kommunale og private leieforhold. Ulempen er at beboermassen har fått en klarere sosial profil ved at bare de aller vanskeligst stilte blir igjen, med større slitasje på boligene.

Innføring av markedsbaserte leier i form av gjengs leie er foretatt før omleggingen av subsidemodellen. De tar allerede høyeste mulige leie, enten det er markedsleie eller gjengs leie. Selv om bostøtten til beboere i kommunale utleieboliger har økt gjennom forhøyet dekningsprosent, øker ikke kommunene husleien. I de fleste kommunene vi har snakket med har ikke omleggingen av subsidie-modellen ført til endringer i husleieprinsipp eller husleienivå.

7.5.2 Kostnadsdekkende leie vurderes i nyanskaffelser

I nyanskaffelser, enten en bygger nye boliger eller kjøper i brukt-boligmarkedet med tilskudd, er det noe ulik praksis ved husleie-fastsettelsen. Ved å bruke en form for markedsleie eller gjengs leie i de nye boligene brytes forbindelsen mellom investeringstilskuddet og den leien som fastsettes. Leien er i slike tilfeller ensidig markedsbestemt.

Dersom en kommune ønsker at investeringstilskuddet skal influere på hvilken leie som settes i nye prosjekter, legges som regel kostnadsdekkende husleie til grunn, se nærmere beskrivelse av det teoretiske grunnlaget for dette i kapittel 4. Jo større tilskudd, jo lavere husleie. I forhandlinger om langsiktige leieavtaler med private aktører som bygger med boligtilskudd er det vanlig at den leien kommunen skal betale til den private aktøren baseres på kostnadsdekkende leie.

Vi vurderer det slik at for den private aktøren spiller det ikke noen rolle om tilskuddet er på 30 eller 20 prosent hvis han uansett gjennom avtalen med kommunen får leieinntekter som tilsvarer et avkastningskrav på 5 prosent³⁰. Men kommunen kan synes at leiekravet blir for høyt. Gjennom et gitt avkastningskrav og kostnadsdekkende innleiepris, vil husleien som kommunen må betale øke når tilskuddet går ned. Det er kommunen som kan si nei, dersom leiene ved 20 % tilskudd for eksempel blir høyere enn markedsleie eller gjengs leie. Den private aktørens avveining mellom salg og leie til kommunen er imidlertid uavhengig av tilskuddsandel, så sant avkastningskravet på 5 prosent er oppfylt. Får han en større avkastning enn 5 prosent ved salg, vil han nok sterkt vurdere dette.

Det må nødvendigvis ikke være slik at den leien som fremforhandles mellom kommunen og en privat aktør må være den leien som

³⁰ 5 prosent er et eksempel brukt av Oslo kommune, fremkommet gjennom å se på forholdet mellom leienivå og omsetningspriser i Oslo.

leietakerne må betale. Ovenfor leietakerne synes det ryddigere å operere med markedsleie eller gjengs leie. Men i en situasjon der kommunen vurderer en investeringsbeslutning vil prosjekter som har en kostnadsdekkende leie som overstiger gjengs leie, ha vanskeligere for å bli realisert. Mange kommuner sier at tilskuddet må være så stort at den kostnadsdekkende husleien ligger nær gjengs leie.

Noen kommuner synes imidlertid å ha problemer med hva de skal legge i kostnadsdekkende husleier. De som bruker dette begrepet synes å blande sammen kostnadsdekkende og utgiftsdekkende husleie, samtidig som det tas lite hensyn til fremtidig forventet verdiendring på boligene. En kommune som bygger nye utleieboliger med tilskudd og serielån fra Husbanken sier den får en negativ kontantstrøm gjennom en 20-års periode, og ønsker økt tilskuddandel for å unngå dette. Å sette utbyggingen bort til en privat aktør kan løse problemet med negative kontantstrømmer for kommunen. Andre kommuner har en så stor kommunal eiendomsmasse at de kan tillate seg negative kontantstrømmer på de nye boligene, mens eldre nedbetalte utleieboliger gir en positiv kontantstrøm som mer enn oppveier den negative i nye prosjekter. Overskuddet i noen av disse kommunene pløyes dels tilbake til vedlikehold og oppgraderinger, i andre tilfeller går deler av overskuddet inn i kommunekassen for andre formål.

7.5.3 Private aktører og husleiefastsettelse

Det er de kommuner som lar private aktører bygge med tilskudd som er mest bevisst på å bruke kostnadsdekkende leie. Disse kommunene, som i praksis er svært få, har bygget opp kompetanse slik at de er i stand til å fremforhandle gode langsiktige utleieavtaler mellom kommunen og private utbyggere. De ønsker ikke å bidra til privat utleieres formuesoppbygging.

I den foreliggende markedssituasjonen vil private aktører heller bygge for salg enn å bygge for utleie til kommunen. Dette gir for tiden en avkastning som er langt høyere enn hva en kan stille krav om i leieavtaler som bygger på kostnadsdekkende leie. Det er grunn til å tro at den markedssituasjonen en nå er oppe i vil endre seg. For kommuner som bruker private aktører kan det kanskje være økonomisk mest fornuftig å leie inn boliger fra det private leiemarkedet på korttidskontrakter i påvente av at markedet roer seg.

I noen kommuner ligger gjengs leie, eller den husleien som kommunen bruker, under maksimalt godkjente boutgifter i den statlige bostøtteordningen. Det kan også tenkes at kostnadsdekkende husleie ligger under dette taket. Noen kommuner utnytter den statlige

bostøtten maksimalt ved at markedsleie eller en leie på høyde med godkjente boutgifter i bostøtteordningen legges til grunn for bostøtteberegningen. Ovenfor leietaker brukes gjengs leie, mens det tas transport i den statlige bostøtten.

7.5.4 Leie basert på beboernes inntekt

De kommunene som bruker en form for markedsleie/gjengs leie, bidrar ofte til leietakers økonomi gjennom kommunale bostøtteordninger eller sosialhjelp til boligformål i tillegg til den statlige bostøtten. Det kan virke stigmatiserende både å måtte søke om kommunal bolig, statlig og kommunal bostøtte og i tillegg kanskje be om sosialhjelp for å dekke husleien.

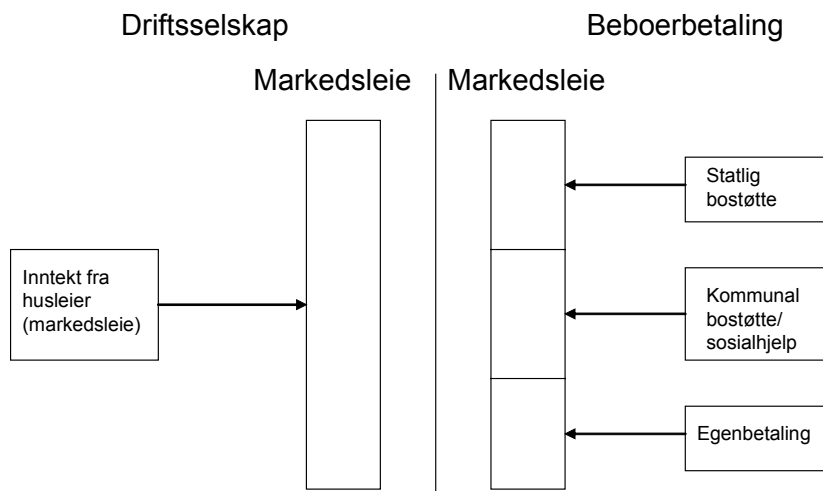
En måte å løse dette på er at husleiene fastsettes individuelt eller etter beoers økonomi. En kommune vi intervjuet tar utgangspunkt i markedsleien, tar transport i den statlige bostøtten knyttet til denne leien, og beregner hvor mye kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp som skulle vært gitt ut fra mål på hvor mye leietaker skal ha igjen av sine inntekter til annet forbruk. Denne beregnede nettoleien er det leietaker skal betale.

Det andre kommuner oppnår gjennom statlig og kommunal bostøtte, ofte supplert med sosialhjelp, oppnår slike kommuner direkte ved å sette individuelle lave netto husleier. I stedet for å synliggjøre subsidieringen i regnskapet for kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp, settes i stedet en leie som leietakeren er i stand til å betale. Eventuelt kan denne leiesubsidieringen synliggjøres i en annen post på kommunenes regnskap. For leietakerne fører denne praksisen til at flere slipper å søke om kommunal bostøtte og sosialhjelp i tillegg til bostøtte.

7.5.5 To modeller for husleiebetaling

Ut fra kommuneintervjuene kan vi presentere to ulike modeller for hvordan driftsselskapet, en stiftelse eller kommunen kan organisere utleievirksomheten og beboerbetalingen. I begge modellene tenker vi oss at husleiene fastsettes etter prinsippet om markedsleie eller gjengs leie. Den statlige bostøtten beregnes med utgangspunkt i denne leien og kommunen tar transport i den statlige bostøtten etter behov. Modellene er to ekstremvarianter, som ikke alle kommunene i vårt utvalg passer inn i. Flere av kommunene i vårt utvalg opererer med løsninger som ligger mellom disse modellene.

Figur 7.1 *Beboerbetalning og inntekter for driftsselskap. Modell der beboer betaler markedsleie*



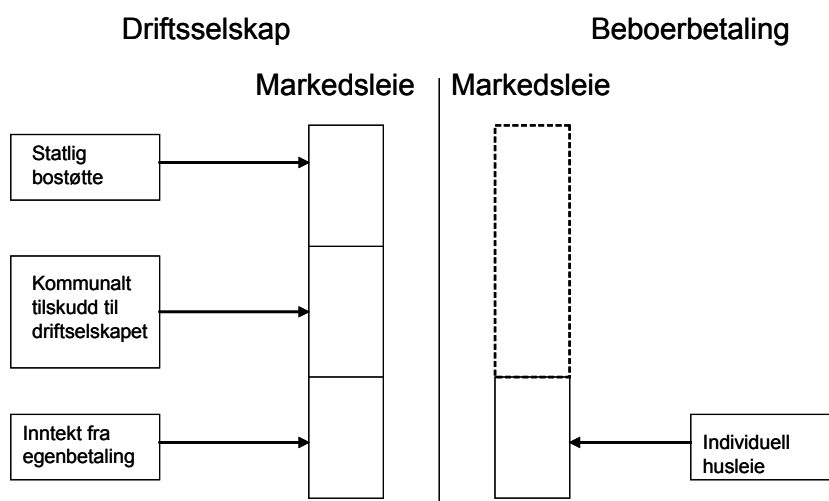
I denne modellen betaler beboer markedsleie for boligen. Dersom ikke statlig bostøtte er tilstrekkelig, bruker kommunen en egen kommunal bostøtteordning og/eller sosialhjelp i tillegg ut fra et mål på hvor stor del av husleien beboer selv kan klare å dekke. Beboer må både søke om statlig bostøtte, kommunal bostøtte og eventuelt sosialhjelp. Denne modellen gjør beboer avhengig av flere støtteordninger for å klare den markedsbestemte husleien. Driftsselskapet mottar inntekter fra markedsbestemte husleier og vil på dette grunnlaget kunne drifte boligene og dekke kapitalkostnadene. Boligtilskuddet vil i driftsselskapets egne eide boliger bedre lønnsomheten i nye prosjekter. Går tilskuddene til private aktører med innleieavtaler, vil disse leiene kunne fremforhandles til kostnadsdekkende leier. Denne leien kan både være høyere eller lavere enn markedsleien, avhengig av tilskuddsandelen. Oslo kommune er en typisk representant for denne modellen.

De fleste kommunene vi intervjuet satte husleien ut fra tilnærmede markedsprinsipper uavhengig av hvem som skulle bo der. Leienivået kunne være tilpasset godkjente boutgifter i den statlig bostøtteordningen i den forstand at en var forsiktig med å heve husleiene over dette taket selv om leieprinsippet skulle tilsi en økning. Selv innenfor denne modellen kan det finnes leietakere som helst vil betale netto leie, dvs. markedsleie minus statlig bostøtte. Disse ba derfor kommunen om å ta transport i den statlige bostøtten. Prinsippet kunne

imidlertid føre til misforståelser. Dersom bostøtten av inntektsmessige årsaker ble redusert trodde leietaker at kommunen hadde satt opp husleien.

I en alternativ modell settes individuelle husleier for beboerne lik nettoleien eller det vi kalte egenbetalingen i forrige modell. Det som i figuren er merket som individuell husleie er den faktiske leien som leietaker betaler til kommunen og som igjen er lik det som kommunen får som ”inntekt fra egenbetaling”.

Figur 7.2 *Beboerbetalning og inntekter for driftsselskap. Modell med individuell husleiefastsettelse*



Den statlige bostøtten tilfaller driftsselskapet etter at beboer har søkt på grunnlag av markedsleien og kommunen har tatt transport i bostøtten. Driftsselskapet får nå inntekter fra statlig bostøtte og inntekter fra beboernes egenbetaling. Dette vil ikke være tilstrekkelig for å dekke kapitalkostnader, drift og vedlikehold. I denne modellen må driftsselskapet tilføres et kommunalt tilskudd som er lik summen av den kommunale bostøtteordningen og den sosialhjelpen som ble brukt til boligformål i forrige modell. Skien kommune passer godt inn i denne modellen. Her settes individuelle husleier som tilsvarer 35 prosent av husholdningens inntekt.

Fordelen med denne modellen er at en gjør beboer mindre avhengig av ulike støtteordninger. Vanskeligere kan det nok være for driftsselskapet å få et tilstrekkelig stort tilskudd fra kommunen til

driften. I kommuneregnskapet vil ikke utgifter til en kommunal bostøtte synliggjøres og bruk av sosialhjelp til boligformål vil være liten. I stedet kan subsidieringen av leietakerne synliggjøres som en subsidiering av husleier i den kommunalt disponerte utleieboligmassen. Driftsselskapets inntekter og utgifter samt netto beboerbetaling blir lik i begge modeller.

7.6 Bostøtteordninger og sosialhjelp til dekning av husleie

Boligkravet i den statlige bostøtteordningen består av et funksjonskrav, et arealkrav og et finansieringskrav. Finansieringskravet anses oppfylt dersom utleieboligen er kommunalt disponert eller formidlet. Beboere i disse boligene som er kvalifisert for bostøtte får alle en dekningsprosent på 80, mot 70 for andre bostøttemottakere. Som vi tidligere har vist, var det 47 prosent av beboerne i kommunalt disponerte boliger som fikk bostøtte i 2005. Siden vi ikke vet hvor stor beholdningen av kommunalt formidlede boliger er, vet vi heller ikke hvor stor andel av disse som får statlig bostøtte. I 1. termin 2006 var det imidlertid 5800 hushold i kommunalt formidlede boliger som fikk bostøtte.

Det synes å ha blitt en stor bevissthet i kommunene om å utnytte den statlige bostøtteordningen. Særlig er dette blitt viktig etter at mer markedsbaserte husleieprinsipper ble innført. Det er nærmest blitt rutine i kommunene at nye leietakere blir bedt om å søke statlig bostøtte. Også de som ikke bor i kommunal bolig, men som søker om sosialhjelp, vil som regel få en henstilling om å søke bostøtte, dersom muligheten synes å være til stede.

I enkelte kommuner er de tydelige på at fordelene med den økte dekningsgraden i bostøtten for beboere i kommunale boliger har tilfalt beboerne. I andre kommuner er de klar over at husleien dels har blitt dekket av statlig bostøtte, dels av kommunal bostøtte eller sosialhjelp og dels av en egenbetaling av beboer. Økt statlig bostøtte har dermed redusert utgiftene til den kommunale bostøtten og sosialhjelpsutbetalingene. Det ble også hevdet at noe av fordelene med økt dekningsprosent, ble oppspist av overgangen til å bruke ett år gammel ligning i bostøtteberegningene.

For mange vanskeligstilte grupper leter kommunen etter egnede botilbud, såkalte lavterskel tilbud. Noen av disse boligene tilfredsstiller ikke funksjonskravene i bostøtteordningen, og beboerene faller

utenfor ordningen. Det ble også pekt på det uheldige ved at bostøtten kunne falle bort ved overgangen fra en kommunal til en ellers lik privat utleiebolig. Å få redusert dekningsprosenten fra 80 til 70 prosent ved flytting til et privat leieforhold var beboerne i mindre grad klar over.

Ingen av nabokommunene til Oslo hadde forhøyet tak for godkjente boutgifter, mens kommuner i lengre avstand fra Oslo hadde forhøyet tak. Det ble bedt om en ny gjennomgang av hvilke kommuner som skulle ha forhøyet tak. Den kommunale bostøtten i en av disse randkommunene ble i sin helhet brukt til å dekke opp for forskjellen mellom taket og den høyere markedsleien i de kommunale boligene.

Bare 31 kommuner hadde en egen bostøtteordning i 2005. Blant våre casekommuner hadde imidlertid halvparten en slik ordning. Kommunene tar transport i den statlige bostøtten av ulike grunner. Et motiv kan være det likviditetsmessige ved at bostøtten utbetales etterskuddsvis. Dels kan det dreie seg om å unngå problemer med at utbetalt bostøtte direkte til leier blir brukt til andre ting enn husleie. Et annet motiv for å ta transport i bostøtten er eksistensen av kommunale bostøtteordninger og bruk av sosialhjelp. Noen kommuner benytter begge disse ordningene og utbetaler kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp for at inntekt etter husleiebetaling skal være tilstrekkelig å leve av. I tilfeller der det ikke benyttes sosialhjelp, og at den statlige bostøtten er større enn den kommunale, får leietakerne utbetalt den statlige bostøtten.

Den kommunale bostøtten var i mange av kommunene begrenset til de kommunale utleieboligene, i én kommune bare til beboere på tidsbestemte kommunale leiekontrakter, i en annen kommune bare til pensjonister i kommunale boliger, i en tredje bare til omsorgsboligene. I en undersøkelse blant saksbehandlere av den statlige bostøtten ble en rekke kommuner med en kommunal bostøtteordning valgt ut (Østerby 2007). I de fleste av kommunene var ordningen begrenset til beboere i kommunale trygde- og omsorgsboliger, mens i en av kommunene gjaldt ordningen alle kommunale utleieboliger.

En av kommunene ønsket at den statlige bostøtten skulle utformes slik at en kunne legge ned den kommunale ordningen. I denne kommunen var den kommunale bostøtten knyttet til hvilke typer inntekter husholdet mottok.

7.7 Bruk av tilskuddet og innleie av boliger

I dette underkapitlet vil vi fokusere på hva kommune vi intervjuet faktisk brukte boligtilskuddet til. Vi tenker her på valgene som blir gjort i forhold til å bygge nye boliger, kjøpe boliger i brukmarkedet og leie inn boliger fra det private leiemarkedet uten bruk av tilskudd. I noen kommuner vet vi at innleie gjøres fra private aktører som kommunen tillater å bygge med boligtilskudd. Privat bygging med tilskudd er et resultat av forhandlinger mellom kommune og den private aktøren om en langsiktig innleieavtale som begge parter kan akseptere.

Mange kommuner som kjøper i brukmarkedet kjøper borettslagsboliger, i noen tilfeller leiligheter i sameier. En ytterligere mulighet er å benytte boligtilskuddet til utbedring, ombygging og bruksendring av boliger eller andre bygg som kommunen allerede eier. Flere kommuner hadde betenkeligheter med å kjøpe boliger i bruktboligmarkedet. De ville dermed bli konkurrenter til sine egne målgrupper for startlånordningen og bidra til å presse prisene i det samme markedet. På den måten kunne en også bidra til en overetablering av vanskeligstilte i de deler av kommunen som allerede hadde store sosiale problemer. Andre kommuner igjen hadde som politikk bare å bygge de boligene som ikke kunne skaffes i brukmarkedet.

En ulempe med å kjøpe i brukmarkedet var at en ikke kunne være sikker på å få innvilget tilskudd til kjøpet, siden søknaden ble sendt etter at kjøpet var foretatt.

Mange av de aktuelle brukergruppene kan ikke integreres i den vanlige boligmassen og løsningen vil ofte være å bygge gruppeboliger med tilknyttede tjenester for disse. Det er dermed kjennetegn ved de fremtidige brukerne som i stor grad bestemmer om det er behov for å bygge nytt eller om det er mulig å integrere leietakerne i den ordinære boligmassen. Behovet for å bygge nytt gjelder i hovedsak personer som har rusproblemer og psykiske vansker. Flere kommuner leter etter alternative boligløsninger for denne gruppen, eksempelvis lavterskeltilbud bestående av boliger med bemanning og tilsyn. En av kommunene kjøpte nybygde leiligheter i borettslag på prosjekteringsstadiet.

Andre brukergrupper krever spesialtilpassede løsninger i boligene. Å bli eiere av slike boliger kunne by på problemer ved omsetning av boligene. Selger ville da risikere ikke å få igjen det som ble betalt for boligen. For disse vil en kommunal spesialtilpasset utleiebolig være en god løsning.

Selv om kostnadene er høyere i nybygg, hevdet flere kommuner at et kjøp i brukmarkedet ofte medførte behov for oppgradering. Når også de løpende driftsutgiftene kunne være større var ikke så stor forskjell på nytt og brukt.

Ved innleie fra det private leiemarkedet brukes ikke boligtilskuddet. Noen kommuner har dårlig erfaring med slik innleie. Ved skifte av beboere påløper det ofte store utbedringskostnader. Disse kommunene mener det både organisatorisk og økonomisk er bedre at kommunen eier og forvalter boligene. En av kommunene hadde imidlertid god erfaring med denne typen innleie. Forutsetningen var at det ble garantert for leien og at de private slapp å forholde seg til leieboerne.

Flere kommuner nevnte at de søkte om å bygge eller kjøpe boliger til brukergrupper som var prioritert av Husbanken. Som regel stemte dette overens med hvordan behovet ble oppfattet lokalt, men ikke alltid. Enkelte kommuner lot være å søke om tilskudd til brukergrupper som ikke var høyt prioritert. En løsning var å sluse disse brukerne inn i den delen av den eksisterende boligmassen som er tiltenkt ordinære vanskeligstilte. Dette hadde også ført til en fokusering på definisjonen av bostedsløse. For eksempel hadde flyktninger som opprinnelig var bosatt i en annen kommune et boligtilbud der de kom fra og kunne ikke regnes som bostedsløse.

8 Analyse av endringer i subsidiemodellen

8.1 Innledning

Hensikten med dette kapitlet er å kople den teoretiske og prinsipielle drøftingen med de erfaringene som våre 12 casekommuner har gjort seg etter omleggingen av subsidiemodellen fra 2005. Det er viktig å understreke at de empiriske konklusjonene vi trekker baseres på intervjuer av 12 kommuner som i liten grad kan sies å være representative for kommune-Norge. Det er de mest aktive brukerne av boligtilskuddet vi har intervjuet, dvs. kommuner som gjennom de siste årene har kjøpt eller bygget flest kommunale utleieboliger.

I evalueringsarbeid er det vanlig å skille mellom målevaluering, også kalt effektevaluering, og prosessevaluering (Almås 1990, Foss 2000). I en målevaluering sammenlignes resultater av et prosjekt, program eller tiltak med målsetninger som er satt opp på forhånd. Denne form for evaluering vil ofte dreie seg om å måle og vurdere grad av måloppnåelse, eller å vurdere om den ressursmessige innsatsen står i forhold til utkommet av tiltaket - ofte noe unyansert referert til som kostnadseffektivitet. Problemet vil ofte være å definere et referansealternativ, dvs. hva resultatet ville ha blitt i en situasjon der virkemidlet ikke ble brukt (Mønnesland 2000).

For Husbanken har det vært viktig så tidlig som mulig å få frem om erfaringer knyttet til omleggingen er i tråd med de målsetninger som var satt opp for endringen. Tiden siden omleggingen er kort slik at en detaljert spørreundersøkelse til et representativt utvalg av landets kommuner ikke var ønskelig.

NIBR har tolket oppgaven slik at det både kan settes spørsmålsteget omkring riktigheten av de begrunnelser som ble gitt for endringen og ved premissene som ble lagt til grunn for kommunenes atferd i den

boligsosiale politikken generelt og som tilbydere av utleieboliger for vanskeligstilte spesielt. Den empiriske innsikten er ment å styrke den prinsipielle drøftingen. Samtidig vil vi kunne påpeke svakheter i de argumenter som kommunene legger til grunn for sine synspunkter på endringen i modellen. Det er dette samspillet mellom det prinsipielle og de erfaringer vi har innhentet fra et lite antall aktive brukere vil vi prøve å få frem i resten av kapitlet.

8.2 Om formålet med omleggingen og effekter av denne

Omleggingen av subsidiemodellen var ment å oppfylle følgende fire formål;

- gi en bedre tilpasning mellom kapasitet og behov
- redusere kostnader til fremskaffelse av utleieboliger
- unngå at utleieboligene blir en fattigdomsfelle
- gi større fleksibilitet når subsidiene følger beboer

Vi har tidligere påpekt sammenhengen mellom de prinsipper for husleiefastsetting som kommunen har i sine kommunale utleieboliger og de effekter som omleggingen vil kunne føre med seg. Husleienivået vil både være en viktig faktor i kommunenes investeringsanalyser og i betraktninger av hvordan regelverks-enderinger i den statlige bostøtten slår ut for kommune og leietaker. I det følgende vil vi referere til hvordan vi innledningsvis i rapporten valgte å operasjonalisere disse fire målene og gjøre en vurdering av i hvilken grad omleggingen av subsidiemodellen er i tråd med disse.

Vår operasjonalisering av målene, beskrevet i kapittel 1, innebærer at vi fokuserer på følgende spørsmål:

- Har tilveksten i kommunalt disponerte boliger blitt større enn den ville ha vært uten omleggingen?
- Har omleggingen ført til at det er blitt anskaffet flere boliger fra bruktboligmarkedet i stedet for nybygging som er mer kostbar å anskaffe?
- Har omleggingen ført til en sammensetning av den kommunale utleieboligmassen som innebærer en større fleksibilitet på tilbudssiden, dvs. at kommunen raskere kan endre tilbudet etter skiftende behov?

- Har omleggingen ført til større eller mindre innelåsing eller valgfrihet for beboerne i de kommunale utleieboligene, dels som følge av endrede husleieprinsipper og dels som følge av større vekt på konsumrettet støtte?

Formålsvalueringen avsluttes med en vurdering av modellen som helhet med den dreiningen som har skjedd fra investeringsstøtte til konsumstøtte. Vi avslutter dette kapitlet med en vurdering av hvilken av våre to kommunemodeller som synes å passe på den empirien vi har samlet inn.

I tillegg til en formålsvaluering ønsket Husbanken en vurdering av alternativer for videreutvikling av modellen. Disse spørsmålene vil bli behandlet i kapittel 9.

8.3 Evaluering av formålene med omleggingen av subsidiemodellen

8.3.1 Omleggingens betydning for tilbudet av utleieboliger

Omleggingen fra investeringsstøtte til konsumentstøtte betydde isolert sett at en av faktorene som inngår som grunnlag for kommunenes investeringsbeslutninger ble svekket. Alt annet likt vil en redusert tilskuddsandel øke kommunens kostnader med å frembringe og drifte en utleiebolig. En kan spørre om selve omleggingen også har ført til at noen av de andre faktorene som inngår i kommunenes investeringsbeslutning har endret seg som følge av omleggingen. Dersom omleggingen har ført til mer markedsbasert husleiefastsetting, vil effekten av redusert tilskudd riktignok svekke investeringsbeslutningen, mens økt husleie vil øke lønnsomheten.

Våre casekommuner hadde allerede før omleggingen gått over til å bruke mer markedsbaserte leieprinsipper. Omleggingen har dermed ikke influert på husleienivået i disse kommunene. Ut fra en ren investeringsbetraktning kan vi dermed konkludere med at omleggingen har ført til svekket investeringslyst. Mange kommuner har på grunnlag av sine boligpolitiske handlingsplaner fått politisk forankret flerårige investeringsbudsjetter for kommunale utleieboliger. Investeringsbudsjettene er basert på en større tilskuddsandel, i mange tilfeller 30 prosent. Det ble uttrykt bekymring for fremtidige avsetninger til dette formålet på investeringsbudsjettene ved

fremtidige rullinger av planene. I disse kommunene kan det forventes en nedgang i investeringene først flere år etter omleggingen. Også høye boligpriser og for lave tak for godkjente boutgifter i bostøtteordningen ble nevnt som grunner for lavere investeringsvilje.

Selv om redusert tilskuddsandel isolert sett svekker investeringslysten, var tanken med omleggingen at leietakernes økonomi skulle styrkes og at noe av fordelene av økt dekningsgrad i bostøtteordningen skulle tilfalle kommunen. Vi har gjennom kommuneintervjuene fått frem at en del kommuner som følge av endringen har fått innsparinger på den kommunale bostøtteordningen og redusert bruk av sosialhjelp til boligformål. En kunne dermed tenke seg at denne reduksjonen av kommunale utgifter til vanskeligstilte boligsøkere skulle motvirke svekkelsen av investeringsbeslutningen. Men, som vi også skal kommentere senere, synes denne sammenhengen å være svak. Dels skyldes det problemer med å få til en kopling mellom investeringsbudsjetter og driftsbudsjetter, dels skyldes det at ulike etater har ansvaret for hhv. investering og drift og dels skyldes det den uforutsigbarheten som mange kommuner påpeker ligger i konsumrettede ordninger.

Husbankens statistikk for alle kommuner viser en nedgang i bruken av tilskudd til kjøp og nybygging fra et nivå på rundt 800 boliger pr. år før omleggingen til et nivå på i overkant av 500 boliger pr. år etter omleggingen. På grunnlag av kommuneintervjuene kan vi ikke forklare hele denne nedgangen med omleggingen av subsidie-modellen. Også andre faktorer kan ha hatt betydning. Noen kommuner merker at behovet er blitt mindre som følge av generelt gode tider med mindre arbeidsledighet. Andre sier at byggekostnadene er høye og at investeringer i utleieboliger konkurrerer med skole og barnehageutbygging.

Det kan synes som om omleggingen har skjedd samtidig som en har merket et større behov for utleieboliger til husholdninger med rusproblemer og psykiske vansker. Slike botilbud krever ofte nybygging i konsentrert bebyggelse og tett oppfølging av tjenester. Samlet sett vil dette være kostbart for kommunen. Uten økonomisk dekning i de kommunale budsjettene for slike tjenester kan kommunene bli avventende i sine boliginvesteringsbeslutninger. Flere kommuner leter også etter gode alternative boligløsninger for de nye brukergruppene og nevner at planlegging og fullføring av slike botilbud vil ta tid.

8.3.2 Valget mellom å bygge nytt eller kjøpe i bruktboligmarkedet

I kapittel 5 viste vi at svært få andre land gir kommuner investeringstilskudd for kjøp av boliger i bruktboligmarkedet. Mesteparten av tilskuddene rettes der mot nybygde boliger. I Norge har kommunene en lovbestemt rett til å eie en viss andel boliger i et enkelt borettslag. Dette gjør det mulig for kommunene å anskaffe utleieboliger i eksisterende og nye borettslag.

I Norge kan en utleiebolig i mange tilfeller betraktes som et første steg mot å komme inn i eiermarkedet. Mange kommuner tilbyr leietaker å kjøpe den boligen de leier av kommunen. Slik kan de fortsette en boligkarriere i eiermarkedet uten å flytte. Også derfor kan det være hensiktsmessig å utnytte boligtilskuddet til å kjøpe leiligheter i eksisterende borettslag. Salg til leietaker skjer når denne er økonomisk i stand til å kjøpe boligen.

Endringer i Lov om borettslag i 2005 har fjernet kommunenes rett til å dispensere fra forkjøpsretten i borettslag. Tidligere kunne kommunene selge til beboerne uten at andre kunne bruke forkjøpsretten. Endringen har vanskeliggjort salg av utleieboliger til eksisterende beboere.

Omleggingens andre mål var å redusere kostnadene til fremskaffelse av utleieboliger. Vi knyttet dette målet til et større innslag av brukte boliger fremfor nybygging. Ved å gjøre investering i utleieboliger isolert sett mindre lønnsomt gjennom redusert tilskuddsandel, kan det teoretisk tenkes at kommunene beholder investeringsbudsjettet og målet om tilvekst i antall kommunalt disponerte boliger gjennom å vri bruken av tilskuddet i retning av brukte boliger, som er rimeligere å anskaffe.

Noen kommuner nevner i intervjuene at reduserte tilskudd kan føre til at en ser etter rimeligere boliger. Men mange av informantene vurderte disse boligene som ikke like godt egnet.

Husbankens statistikk for alle kommunene i Norge viser en svak nedgang i nybyggingsandelen etter omleggingen. Over en periode på fire år, fra 2003 til 2006, lå nybyggingsandelen på 62 prosent. Andelen svinger imidlertid fra år til år. Særlig blir dette synlig om vi ser på nybyggingsandelen for kommuner i ulike størrelsesgrupper. Nedgangen i nybyggingsandelen synes å være størst i de mest folkerike kommunene. Perioden etter omleggingen er likevel for kort til å konkludere her. Kommuneintervjuene synliggjør imidlertid at det er brukerbehov som er avgjørende for om det bygges nytt eller ikke.

Mange av kommunene understreker at de ikke finner egnede boliger i bruktboligmarkedet for flere av sine brukere og at de derfor må bygge nye spesialtilpassede boliger.

Et annet argument som blir brukt er høye vedlikeholdskostnader i brukte boliger. Ser en bygge- og driftskostnadene under ett kan nybygging over tid være et økonomisk like godt alternativ. Andre legger også vekt på at kjøp i bruktmarkedet ofte krever en oppgradering av boligene før de leies ut slik at kostnadene blir like stor som i nybyggingsprosjekter.

Selv om kommuner med gitte investeringsbudsjett, teoretisk vil kunne vri anskaffelsen mot brukte boliger når tilskuddsandelen reduseres, finner vi ikke andre egenskaper ved selve omleggingen av subsidie-modellen innenfor boligtilskuddet som skulle tilsi mer kjøp av brukte boliger. Kommuneintervjuene styrker argumentet om at det er brukernes behov som bestemmer omfanget av nybygde boliger heller enn hvordan forholdet er mellom investeringstilskudd og bostøtte.

Å kjøpe bruktboliger for kommunal utleie oppfattes av noen kommuner som at en blir konkurrent med sine egne prioriterte målgrupper som skal etablere seg i eiermarkedet. Disse kommunene mener at kommunale kjøp er med på å presse opp prisene i bruktboligmarkedet. Etter vår mening er kommunen som aktør i dette markedet helt marginal i forhold til den totale aktiviteten i bruktboligmarkedet og eventuelle priseffekter vil trolig være minimale.

Andre kommuner er oppmerksomme på at gunstige kjøp i bruktboligmarkedet gir utleieboliger i de samme områdene som målgruppen for startlån kjøper boliger i. Da kan konsentrasjon av (økonomisk) vanskeligstilte bli for stor, og kommunene er derfor bevisste på hvor aktive de er i slike områder.

Enkelte kommuner sier at de ved kjøp i bruktboligmarkedet må søke Husbanken i ettertid om boligtilskudd. Usikkerhet knyttet til om de faktisk får tilskuddet kan gjøre at kommunen heller satser på nybygging.

8.3.3 Større fleksibilitet på tilbudssiden?

Et formål ved omleggingen var knyttet til større fleksibilitet ved at subsidiet skulle følge beboer. Her ser vi først på fleksibiliteten knyttet til tilbudet av kommunale utleieboliger, tolket som større muligheter for raskere å kunne endre kapasiteten når behovet endres. Ingen av

casekommunene var spesielt opptatt av dette. Kapasiteten ble regulert uavhengig av omleggingen av subsidiemodellen.

Når behovet minsker så kjøper eller bygger kommunene færre boliger enn før. Øker behovet opplever kommunen større vanskeligheter med å få gjennomført investeringsbeslutninger etter at tilskuddsandelen ble redusert. Og som vi har vært inne på tidligere er det i første rekke brukernes behov som bestemmer om det bygges nytt eller kjøpes i bruktboligmarkedet.

Kapasiteten av kommunalt disponerte boliger kan også nedbygges gjennom økt salg av eksisterende boliger til andre enn beboerne. Slike salg ble ofte begrunnet i uhensiktsmessige boliger og for stor konsentrasjon av kommunale utleieboliger i visse områder.

Salg av borettslagsleiligheter ble gjort til hushold som var i stand til å kjøpe sin egen bolig som et ledd i å stimulere til en ønsket boligkarriere. Lengre nedskrivningstid på tilskuddet kan ha dempet interessen for å selge boliger før 20-årsperioden har utløpt. I tilfelle salg før periodens utløp må kommunen betale deler av tilskuddet tilbake til Husbanken.

Kommunalt disponerte boliger kan også anskaffes ved innleie av boliger fra det private utleiemarkedet, da uten bruk av tilskuddet. Det opprettes en leiekontrakt mellom utleier og kommunen, og kommunen fremleier videre til beboer.

Teoretisk kan det tenkes at denne formen for anskaffelse av utleieboliger blir et mer likestilt alternativ og i større grad blir valgt når tilskuddsandelen reduseres. KOSTRA-dataene skiller ikke mellom innleie fra private, der private aktører mottar tilskudd og inngår langsiktige leieavtaler med kommunen, og mer kortsiktig innleie fra det private utleiemarkedet. Men samtidig er det få kommuner som lar private aktører bygge med tilskudd.

De tilgjengelige KOSTRA-dataene viser at de privat innleide boligene bare utgjør 5 prosent av de kommunalt disponerte boligene. Andelen er størst i kommuner mellom 5 og 19 000 innbyggere, på 7,3 prosent. I våre utvalgte kommuner utgjør andelen privat innleide boliger 3,4 prosent. Casekommunene er i overveiende grad tilbakeholdne med denne typen innleieavtaler. Dels skyldes det missnøye med utleierens oppfølging av beboerne, dels har mange fått store kostnader knyttet til oppgradering av boligene ved leieskifter.

Med de brukergruppene som kommunene nå ser de må hjelpe med en kommunal bolig, synes ikke innleialternativet å være så aktuelt. Det

kan synes som om flere av kommunene heller bidrar til å formidle slike leieforhold. Leiekontrakten opprettes i slike tilfeller mellom utleier og beboer. Det er i hovedsak økonomisk vanskeligstilte, ofte sosialhjelpsmottakere, som skaffes et botilbud på denne måten. I mange tilfeller stiller kommunen med garantier eller lån til depositum.

Ut fra våre analyser og kommuneintervjuer kan vi ikke se at omleggingen av subsidiemodellen har ført til større fleksibilitet på tilbudssiden. Kommunene har uavhengig av omleggingen et strukturelt problem knyttet til sammensetningen av sin leieboligmasse. Nye brukergrupper som krever spesialbygde boliger og som har behov for oppfølgingstjenester, krever boliger som kommunen i liten grad disponerer i dag. Omstruktureringen skjer langsomt ved salg av uegnede boliger og bygging av nye – nokså uavhengig av omleggingen av subsidiemodellen.

8.3.4 Innelåsing og valgmuligheter

Et av målene med omleggingen var å unngå at utleieboligene blir en fattigdomsfelle, noe vi har tolket som at omleggingen burde føre til mindre innelåsingseffekter i kommunale utleieboliger. Det er viktig innledningsvis å påpeke at de fleste kommunene opererer med maksimalt 3 års botid med krav om ny vurdering før forlengelse. I forbindelse med ny vurdering gir kommunene rådgivning knyttet til mulighetene for kjøp av egen bolig. Fra kommunes side ligger det både et ønske og et press i retning av høy turnover i de kommunale utleieboligene.

Fra leietakers side vil økt dekningsgrad i bostøttesystemet i prinsippet fungere slik at det er ønskelig å bli boende i den kommunale boligen. En forutsetning er at omleggingen ikke har økt husleiene, noe vi tidligere har vist er tilfelle. Å flytte ut av en kommunal utleiebolig betyr dermed en reduksjon i bostøtten.

Leietakere i kommunale boliger er imidlertid en sammensatt gruppe. Vi vet fra kapittel 3 at mer enn halvparten av leietakerne ikke får bostøtte, til tross for at kommunene er svært bevisste på å få kvalifiserte søkere til å søke om dette. Noen av disse kan få kommunal bostøtte eller sosialhjelp til delvis dekning av husleien. Leietakerne i kommunale utleieboliger kan inndeles i følgende sju grupper:

1. De som klarer seg med egen inntekt
2. De som klarer deg med egen inntekt og statlig bostøtte

3. De som klarer seg med egen inntekt, statlig bostøtte og kommunal bostøtte
4. De som klarer seg med egen inntekt og kommunal bostøtte
5. De som klarer seg med egen inntekt, statlig bostøtte og sosialhjelp
6. De som klarer seg med egen inntekt og sosialhjelp
7. De som klarer seg med egen inntekt, statlig bostøtte, kommunal bostøtte og sosialhjelp

Sammensetningen av beboermassen vil være forskjellig ut fra hvor marginalt det kommunale utleietilbudet tar sikte på å være. Det er gruppene 2, 3, 5 og 7 som blir berørt av endringer i den statlige bostøtten. Vi kjenner totalt antall hushold i disse fire gruppene, men ikke antall hushold i hver enkelt gruppe. For hushold i gruppe 2, de som klarer seg på egen inntekt og statlig bostøtte, vil en økt dekningsgrad medføre økt bostøtte for disse og dermed økt kjøpekraft. Det er for gruppene 3, 5 og 7 at økt statlig bostøtte kan føre til en reduksjon i kommunal støtte til husleie.

For disse vil ikke den statlige bostøtten være så stor at husholdet er i stand til å betale den resterende husleien selv. I slike tilfeller kan kommunen gå inn med kommunal bostøtte, sosialhjelp eller begge deler. Etter omleggingen til økt statlig bostøtte har behovet for denne typen kommunal støtte blitt redusert. Dermed sparer kommunen penger på sitt budsjett, mens den økonomiske situasjonen for leietakeren forblir uendret. I slike tilfeller er det vanlig at kommunen tar transport i den statlige bostøtten, slik at økt statlige bostøtte kommer direkte til kommunen.

På landsplan er det bare rundt 30 kommuner som har en kommunal bostøtteordning. Mange av kommunene som har denne ordningen begrenser den til kommunale utleieboliger, noe om forsterker inne-låsingeffekten i disse boligene. Det kan være mindre stigmatiserende å få kommunal bostøtte enn å få utbetalt sosialhjelp til boligformål.

For de som ikke er kvalifisert for kommunal bostøtte, men som får sosialhjelp i tillegg til den statlige bostøtten, vil en økning i statlig bostøtte redusere sosialhjelpen, forutsatt at den økonomiske situasjonen skal forbli uendret for husholdet. Noen kan bli gjort uavhengig av sosialhjelp som følge av omleggingen.

For leietakerne med sosialhjelp og statlig bostøtte som ikke kommer bedre ut økonomisk som følge av økt dekningsprosent, fører ikke endringen i subsidiemodellen til større innelåsingeffekter enn tidligere. Flytter de og får en dekningsgrad på 70 prosent i den boligen

de flytter til, vil sosialhjelpen måtte økes, dersom ikke flyttingen er et resultat av økt inntekt og at de i større grad klarer seg selv.

Innelåsing kan også knyttes til husleiefastsettelse. Lavere leier enn i det private utleiemarkedet minsker leietakers interesse for å flytte. De fleste kommunene vi har intervjuet har innført mer markedsrettende leier i sin utleiemasse uavhengig av omleggingen av subsidie-modellen. I noen kommuner har omleggingen i seg selv ført til større bevissthet rundt markedsleier og utnyttelsen av den statlige bostøtteordningen til fordel for den kommunale økonomien.

Som vi pekte på ovenfor kan omleggingen av subsidiemodellen prinsipielt bidra til et ønske fra leietakerne om å forlenge botiden i kommunale boliger. Men kommunene hevdet at det var liten kunnskap blant leietakerne om at dekningsprosenten i kommunale boliger var større enn i andre boforhold. Bostøttesystemet er vanskelig å forstå, slik at endringer i bostøtteutbetalingene like gjerne kunne forklares med endringer i regelverket ellers, eller at inntektsendringer hadde slått ut i mer eller mindre utbetalt bostøtte.

For de som ikke er avhengig av kommunal bistand, vil en økt dekningsgrad i bostøtten i kommunale utleieboliger kunne øke interessen for å bo i slike boliger fremfor å leie i det private leiemarkedet. Å få en slik vridning i "etterspørselen" mot kommunale boliger er vel neppe ønskelig når politikken går ut på å hjelpe de mest vanskeligstilte og å frigjøre en større del av den kommunale boligmassen til disse.

Kommunen var imidlertid også opptatt av den generelle bostøtteordningens innelåsingeffekter i kommunale utleieboliger. Boligkravet i ordningen kunne føre til at en husholdning helt faller ut av det statlige bostøttesystemet ved flytting fra et kommunalt utleietilbud til det private utleiemarkedet. Boligene kunne ellers være helt like. Slike innlåsingeffekter var etter kommunens mening av større betydning enn selve omleggingen av subsidie-modellen.

8.3.5 Måloppfyllelse – konklusjon

Et overordnet spørsmål som ble stilt er i hvilken grad tilbud og etterspørsel påvirkes som følge av omleggingen? Vi oppfatter det slik at kommunene i liten grad ser investeringsstøtten og konsumentstøtten i sammenheng. Det er ofte også ulike etater/sektorer i kommunen som har ansvar for hhv. investeringer og driftsbudsjettene. Et gjennomgående trekk er at kommunene, i alle fall de vi har intervjuet - enten det er forvaltere eller tildelere, i liten grad har oversikt over

denne delen av kommuneøkonomien. Dermed vil en reduksjon i investeringstilskuddet oppleves som en direkte reduksjon i kommunenes lønnsomhet knyttet til å anskaffe nye utleieboliger. Særlig gjelder dette i kommuner som allerede før omleggingen hadde innført markedsbaserte leieprinsipper. Lavere tilskudd betyr høyere kommunale låneopptak for de kommuner som vil eie selv, noe som vanskeliggjør nybygging og kjøp. Nedgang i tilskuddsandel ses av mange kommuner også som et negativt signal om å skaffe flere utleieboliger. Etter omleggingen har det vært en reduksjon i bygging og kjøp av kommunale utleieboliger fra et årlig nivå på rundt 800 boliger til et nivå på i overkant av 500 boliger. Nedgangen kan også delvis være et resultat av nye brukergrupper med krevende og kostbare oppfølgingstjenester.

Ønsket om å vri investeringene mot relativt flere brukte boliger har ikke slått til. Igjen synes det å være brukernes behov som er bestemmende for om det må bygges nye boliger eller om en kan skaffe egnede tilbud i bruktboligmarkedet. Dessuten kan brukte boliger ha høye vedlikeholdskostnader og ofte ha behov for oppgradering før utleie. Det er usikkert om brukte boliger alt i alt koster mindre enn å bygge nytt. Noen kommuner er også bevisste på å unngå å presse prisene i bruktboligmarkedet ved ikke å være aktører her. For enkelte brukere er imidlertid kommunale oppkjøp av borettslagsleiligheter for utleie et godt alternativ. Slike boliger kan også selges til beboere som etter hvert blir i stand til å kjøpe.

Ønsket om å omstrukturere den eksisterende kommunale utleiemassen i takt med nye behov var sterkt fremtredene i kommunene. Flexibiliteten i tilbudet ble ivaretatt gjennom salg av eksisterende boliger samtidig som nye ble anskaffet. Dette skjedde uavhengig av subsidiemodellens innretning. Mer innleie fra det private markedet kan ses som uttrykk for større flexibilitet. Men mange kommuner var misfornøyd med utleiers oppfølging av beboerne i slike innleieavtaler og ønsket heller å eie selv.

Over halvparten av beboerne i kommunale utleieboliger har ikke statlig bostøtte og blir ikke berørt av omleggingen av subsidiemodellen. Et ukjent antall bostøttemottakere har bare fordeler selv av omleggingen. Den har i mindre grad ført til husleieendringer og økt bostøtte har økt den kjøpekraften de sitter igjen med til kjøp av andre varer og tjenester. De fordelingsmessige effektene av omleggingen kan derfor virke uheldig ved at det er de som i utgangspunktet får bostøtte, men klarer seg uten kommunal bostøtte og sosialhjelp, som får forbedret kjøpekraft. For de litt mer vanskeligstilte som får bidrag fra kommunal bostøtte og sosialhjelp blir situasjonen uforandret. Dette

skyldes at økt statlig bostøtte for disse fører til en tilsvarende reduksjon i de kommunale bidragene.

Reduserte tilskudd ble brukt til å øke bostøtten til de som bor i kommunale boliger. Økt bostøtte skulle i følge boligmeldingen kompensere både leier og utleier. Det viser seg at kommunene bare i mindre grad blir kompensert gjennom reduserte utgifter til kommunal bostøtte og sosialhjelp til boligformål. Dels tilfaller økt bostøtte beboerne direkte, dels er eventuelle fordeler for kommunen lite forutsigbare og vil sammen med boligtilskuddet i liten grad danne grunnlag for nye investeringsbeslutninger.

For noen vil økt statlig bostøtte i kommunale utleieboliger bidra til et ønske om å forlenge botiden, dvs. at omleggingen har ført til en innelåsingseffekt. Men brukernes kunnskap om bostøttens regelverk er nok for liten til at dette har stor betydning. Viktigere for innelåsing i kommunale utleieboliger er heller at kommunale bostøtteordninger i stor grad er konsentrert til disse boligene og at boligkravet i den statlige bostøtteordningen kan føre til at en faller ut av ordningen ved å flytte til en tilsvarende bolig i det private leiemarkedet.

Mange kommuner er urolige for politikken dreining fra investeringsstøtte til konsumentstøtte. De oppfatter de konsumrettende ordningene som mindre forutsigbare, både for kommunen og for den enkelte leietaker. Dels skyldes dette at regelverket når som helst kan endres, men det legges også vekt på at relativt små inntektsendringer kan føre til at hushold faller ut av ordningen. Det ble for eksempel hevdet at når introduksjonsstøtten skal regnes som inntekt i bostøtteberegningen, og husholdningen består av minst 2 personer, vil inntekten bli så høy at en ikke oppnår bostøtte i dagens regelverk.

Vi kan ikke se at omleggingen av subsidiemodellen er i tråd med de formålene som ble satt opp for omleggingen. Begrunnelsen for omleggingen, det å unngå dobbeltsubsidiering av kommunale utleieboliger, og å få til en ordning der støtten i større grad skulle følge brukeren, synes heller ikke godt nok belagt.

Vi vil understreke at investeringsstøtte til kommunale utleieboliger kan ha en selvstendig begrunnelse, dels ved at driftsutgiftene og oppgraderingsbehovet mellom skifte av leietakere er svært store med de målgrupper en tar sikte på å hjelpe, og dels ved at eierboliger er skattefavorisert i forhold til leide boliger.

8.4 Markedsorientert eller behovsorientert modell – hva passer på våre casekommuner?

8.4.1 Innledning

Vi har i denne rapporten sett på mulige virkninger av omleggingen av subsidiemodellen. I modellen ligger både en reduksjon av investeringsstøtten til kommunalt disponerte boliger og en økning i bostøtten til de som bor der. Endringen trådte i kraft i 2005 og har slik sett ikke virket lenge, spesielt tatt i betraktning av at et byggeprosjekt normalt tar ca 2 år å bringe fra planlegging til ferdigstilling. Endringen var imidlertid varslet tidligere slik at kommunene kunne innstille seg på denne endringen.

Vi vil i videre i dette underkapitlet se på noen prinsipielle problemstillinger knyttet til statens politikk overfor kommunene. De statlige virkemidlene synes å treffe en lite homogen kommunesektor. Kommunene har hatt ulik oppbygging av sin kommunale boligmasse, de kan ha ulike forvaltingsprinsipper for sine boliger, ulike prinsipper for husleiefastsettelse og ulike kommunalpolitiske mål og strategier. Det er derfor ingen grunn til å anta at effektene av omleggingen vil gi de samme konsekvensene for alle kommuner. I et effektperspektiv er det mest rimelig å tenke seg at endringer i subsidiemodellen ikke alene forårsaker endringer eller effekter, men at endringer og effekter oppstår i interaksjon med andre forhold i kommunene.

I den perioden vi har betraktet, og som omleggingen er en del av, har det pågått en utvikling i det boligsosiale feltet uavhengig av subsidiemodellens omlegging. For det første er skillet mellom bestiller – utfører, i dette tilfelle tildeler og forvalter, blitt tydeligere i kommunene. Over tid har det, og kanskje delvis som en følge av skillet mellom tildeler og forvalter, skjedd en overgang til mer markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper. Brukergruppene har endret seg med et større fokus på bostedsløse og grupper med dobbelt-diagnosen rus/psykiske vansker. Dermed har behovet for spesialboliger med oppfølgingstjenester blitt større. Det har også blitt sterkere presisert at de kommunale boligene skal være gjennomgangsboliger, særlig de som er rettet mot de økonomisk og sosialt vanskeligstilte. Vi skal i det følgende ta for oss den kommunale situasjonen som modellen og modellendringen skal virke i.

8.4.2 Omstilling av den kommunale leieboligmassen

Et ofte nevnt tema i intervjuene er omstillingen av den kommunale massen av leieboliger. Vi har vært i 12 kommuner og det mest typiske trekket vi finner, er at leieboligmassen er under omstilling.

Kommunene sitter jamt over med en leieboligmasse bygd opp over årtier og med en størrelse, standard og lokalisering knyttet til tidligere kommunale boligbehov. Omstruktureringen vil ta mange år og de kommunene vi har besøkt har med utgangspunkt i boligsosiale handlingsplaner laget et program for gjennomføringen. I omstruktureringen inngår både å avhende boliger og å bygge/kjøpe nytt. En grunn til at omstillingen kan ta tid er at mange eldre og trygdede sitter med tidsbestemte kontrakter.

Mange kommuner opplever at en sterk konsentrasjon av kommunale leieboliger er miljømessig uheldig. De har derfor strategier der en selger seg ned i enkeltområder/borettslag og ønsker å kjøpe eller bygge i områder der kommunen i mindre grad er representert. Hvordan kommunene skal gå fram for å oppnå dette, avhenger av utbyggingsstrukturen i disse områdene. I noen tilfeller handler det om å fremskaffe nybygde boliger. I andre tilfeller kan en kjøpe boliger i den eksisterende boligmassen.

Den kommunale boligmassen består av bygg med ulik standard med et etterslep i vedlikeholdet og høye driftsutgifter. I noen tilfeller kan dette være historiske bygg som vil bli bedre ivaretatt av private eiere og som derfor vil selges. Nedsalget skjer også fordi noen boliger krever så omfattende rehabilitering at en ikke vil få igjen investeringskostnadene gjennom leien.

Ofte er det størst konsentrasjon av kommunale boliger der prisene er lave. Det skjer derfor en avveining mot salg også ut fra markedsverdi og forvaltingsprinsipper.

Kommunene synes lojalt å følge opp statens politikk mht å prioritere de mest vanskeligst stilte, ofte personer med rusproblemer/psykiske vansker og flyktinger. De gjennomgår sin leieboligmasse mht dagens behov og undersøker om boligene kan fungere for målgruppene. Uro i bomiljøet kan vekke store naboprotester. Boligene skal være egnet for målgruppen mht til fysisk utforming og de skal planlegges ut fra optimalisering av tjenestene som skal betjene beboerne. Boligens utforming og beliggenhet må bidra til at det blir enkelt å organisere opp tjenestene. For de fleste kommunene tilsier dette anskaffelse av samlokaliserte, ny (bygde) boliger i områder som er sosialt robuste.

Flere av kommunene finner at deler av boligene opprinnelig beregnet på eldre, ikke er funksjonelle ut fra dagens krav, og at omsorgstjenestene ut fra pleiebehovet ser seg bedre tjent med nye omsorgsboliger. Avhenging av bygningsmessig standard og lokalisering blir disse boligene klargjort for andre brukergrupper.

Alt i alt synes det som om det er brukernes behov mer enn insentivene i subsidiemodellen som styrer kommunes tilbud av utleieboliger, en observasjon mer i tråd med den behovsorienterte modellen presentert i kapittel 4.

8.4.3 Husleieprinsipper

Ovenfor pekte vi på at boligmassens sammensetning var historisk betinget og at situasjonen i kommunene var ulike og et resultat av tidligere kommunal politikk. Noe av det samme gjelder for dagens fastsettelse av husleie. Innledningsvis ble det skissert ulike prinsipper for å fastsette husleien. Men vi må også peke på at det ligger et klart normativt element i husleiefastsettelsen. En kommune peker på at de har vedtatt at det skal være en sosial profil på husleiene.

Flere av kommunene oppgir at de bruker gjengs leie som prinsipp. I gjengs leie ligger en vurdering av prisene i leiemarkedet for sammenlignbare boliger. I fastleggingen av den faktiske leien vil det også ligge et skjønn, en tar hensyn til andre prinsipper som er mer eller mindre uttalte. Det viser seg da at gjengs leie er satt slik at det normalt ligger noe under det private leiemarkedet og at satsene i mange kommuner ikke ligger over Husbankens boutgiftstak. Større leieendringer ble oftest gjort ved skifte av leietakere. En var forsiktig med leieendringer i tidsbestemte kontrakter uten at det samtidig ble gjort oppgraderinger av boligen.

Som det fremgår av kommuneintervjuene har større bruk av markedsleier ført til større gjennomstrømning i den kommunale boligmassen og dermed til et større innslag av vanskeligstilte enn tidligere. Samtidig vil en økning i leieinntektene lette muligheten for å oppgradere og vedlikeholde boligene.

Markedsleie betyr også at leien er knyttet til boligen og ikke til den som skal bo der. Dette innebærer en større bevissthet rundt individuelle bidrag til husleiebetaling, både gjennom statlig bostøtte, eventuell kommunal bostøtte og sosialhjelp. I mange tilfeller må leietaker søke både om kommunal bolig, statlig bostøtte, kommunal bostøtte, og for enkelte, sosialhjelp i tillegg. Dette har ført til at kommuner som i utgangspunktet praktiserer markedsleie, har innført

nettobetalingsordninger for å unngå avhengighet av mange støtteordninger.

Flere av kommunene oppgir at de legger et selvfinansieringsprinsipp til grunn der inntekter og utgifter i boligmassen skal gå i hop. Store deler av boligmassen er eldre boliger og ved oppjustering av leiene i disse boligene har noen kommuner fått en inntekt som er større enn de løpende utgiftene knyttet til dem. Overskuddet går nødvendigvis ikke tilbake som investering eller vedlikehold i den kommunale utleieboligsektoren.

8.4.4 Hva bygger kommunene?

Omleggingen av subsidiemodellen kan innebære at kommunen søker å bygge billigere eller at en går ned i standard. Kostnaden er i stor grad bestemt av antallet kvadratmeter og kan reduseres ved å bygge færre kvadratmeter. Dette kan enten skje ved at en bygger færre enheter, eller beholder antallet enheter og endrer leilighetsfordelingen. Resultatet kan bli færre store leiligheter (for flyktinger) og flere mindre boliger for andre grupper. Dette kan være uheldig både i forhold til å ivareta statlige og kommunale mål i boligpolitikken og begrenser kommunenes fleksibilitet.

I intervjuene kom det fram at kommunene bygger for de grupper som allerede har tjenester eller der det er budsjettmidler til å opprette tjenester. En nøler med å bygge nye psykiatriboliger som blir stående tomme av mangel på tjenester. Når kommunene skal utnytte sin kapasitet til å bygge eller kjøpe inn nye boliger, ligger det en begrensning i tjenestebudsjettene. Gruppen flyktinger er av dem som har mindre tjenestebehov, men som ofte har behov for store og derfor dyre boliger.

Subsidiemodellen omhandler både investeringstilskuddet og bostøtten. Bostøtten er under omlegging. Vi vet at mange som i dag bor i kommunale boliger ikke er berettiget til bostøtte og at boligkravet kan gjøre noen boligløsinger kostbare for kommunene. Når en bygger for en gruppe av bostedsløse, gjør en ulike vurderinger av hva som er gode løsninger for gruppen. I noen tilfeller er gruppeboliger ansett som en god løsning, men slike boliger oppfyller ikke automatisk funksjonskravene i bostøtteordningen.

8.4.5 Konklusjon

På grunnlag av kommuneintervjuene kan vi konkludere med at en mer behovsorientert modell passer bedre overens med kommunens boligsosiale arbeid enn det en mer markedsorientert modell gjør. Begrepet etterspørsel har lite for seg når det er svært marginale vanskeligstilte som betraktes. Svært mange av de vanskeligstilte har behov for et sted å bo uavhengig av tilbudet og det de må betale for dette. De vil være avhengig av statlig bostøtte og kommunale bidrag for å kunne dekke husleien. Dersom økt statlig bostøtte reduserer det kommunale bidraget, endres verken leietakerens betalingssevne eller egenandelen som beboer må betale.

Mange kommuner har brukt ressurser på å utarbeide boligsosiale handlingsplaner som er politisk forankret og retningsgivende for det løpende boligsosiale arbeidet. Kommunene er blitt svært bevisst på hvilke grupper eller brukere det viktig å hjelpe med et boligtilbud.

Men selvfølgelig vil innsatsen ovenfor vanskeligstilte på boligmarkedet alltid konkurrere med andre gode formål i kommunen. Dermed opplever kommunene at redusert investeringstøtte til anskaffelse av nye prosjekter, ved at investeringsbudsjetter og låneopptak økes, vanskeliggjør gjennomføringen av den kommunale boligsosiale politikken og den politiske behandlingen av denne.

9 Alternative forslag til forbedring av subsidiemodellen

9.1 Innledende betraktninger

Husbanken ønsker å få utarbeidet alternativer for videreutvikling av modellen. I den forbindelse sier Husbanken at enkelte prinsipper i nåværende modell skal ligge fast. Prinsippet om økt vekt på konsumstøtte fremfor investeringsstøtte skal videreføres. Dette legger visse føringer på de alternative modellene, noe som på dette tidspunktet etter vår mening kan virke uheldig. Det er viktig for Husbanken at både justeringer av modellen og alternativer for videreutvikling ses i sammenheng med det overordnede målhierarkiet for boligpolitikken.

Husbanken spør også om den optimale løsningen med hensyn til tilskuddsutmåling og bostøtte, noe vi senere i kapitlet sier er vanskelig eller umulig å angi.

Det hevdes i forespørselen fra Husbanken at en nå har fått en modell der subsidiet følger brukeren og ikke boligen. I kapittel 4 konkluderte vi med at dette er en lite dekkende beskrivelse av virkeligheten i kommune-Norge. Ikke minst fordi det fortsatt gis 20 prosent tilskudd til kjøp eller bygging av utleieboliger. Subsidiet eller bostøtten er fortsatt avhengig av hva slags bolig som velges, kjennetegn ved husholdningen og boutgiftene. Heller ikke i en situasjon der tilskuddet ble fjernet helt, og en bare brukte bostøtte, ville subsidiet følge brukeren.

I dette kapitlet vil vi først gjennomgå de forslag til forbedringer som kom fra våre 12 casekommuner. Deretter viser vi til tidligere utredninger som har berørt subsidieimodellen og alternative

utforminger av denne. Så følger en gjennomgang av noen tenkelige alternativer som vi drøfter og vurderer i et begrenset omfang. Vi vier så diskusjonen om en optimal sammensetning av tilskudd og bostøtte et eget avsnitt. Til slutt oppsummeres kapitlet.

9.2 Kommunene om videreutvikling av modellen

Kommunene hadde i mindre grad gjennomtenkte forslag til videreutvikling av modellen. Noen momenter kom likevel tydelig frem.

- Flere av kommunene ønsket prinsipielt å ha investeringsstøtte til kommunale utleieboliger fremfor konsumentstøtte. Årsaken var, som vi tidligere har vært inne på, en uforutsigbarhet både for kommune og leietaker i de konsumrettede ordningene. Dels kunne ordningene endres av politikere og dels kunne små endringer i husholdssammensetning og inntekter gjøre at mottakeren falt ut av ordningene.
- Mange kommuner nevnte at en tilskuddsandel på 30 prosent kunne være passende. Dette gjorde at en fikk investeringsbeslutninger lettere gjennom politisk og at problemer rundt negative kontantstrømmer ville bli mindre. De negative kontantstrømmene ble også dempet ved å ta opp lån med en nedbetalingstid på opp til 50 år.
- Noen kommuner ønsket en kortere nedskrivningstid på tilskuddene enn 20 år. Dette ville øke fleksibiliteten i tilbudet.
- Med de leieprinsipper som kommunene bruker, og som de også brukte før omleggingen, har en ikke kunnet kompensere for nedgangen i tilskuddsandelen ved å øke husleiene.
- Noen syntes boutgiftstaket i den statlige bostøtteordningen var for lavt og til dels et hinder for å bruke mer markedsbestemte husleier. De så frem til en forbedring av den statlige bostøtten, noe som vil kunne få betydning også for den kommunale utleiesektoren.
- Når staten allerede har innført en dekningsprosent på 80, vil det være vanskelig reversere dette uten negative tilbakemeldinger til kommunene fra leietakerne.
- En kommune nevnte at målgrupper som staten prioriterte burde få høyere tilskudd, mens en annen kommune ville knytte høyere

tilskuddsandel til de boligløsningene som det kostet mest å fremskaffe

9.3 Tidligere drøftinger av alternativer

Nordvik (2004) drøfter alternative utforminger av ordninger for å finansiere kommunale utleieboliger eller ikke-kommersielle utleieboliger. For det første ser han vedlikeholdet som et problem og antyder at kommune burde kunne bygge opp vedlikeholdsfond med statlige midler. Han viser til lignende praksis ved avsetninger til et tapsfond i forbindelse med startlån og delvis fri utnyttelse av tilskuddsmidler knyttet til bygging av omsorgsboliger. Nordvik antyder at et fond kunne brukes som et tilskudd til kommunale bostøtteordninger.

Nordvik lanserer videre et forslag om å la boligtilskuddet til en utleiebolig omgjøres til et personrettet tilskudd ved salg av utleieboligen til beboer. For egen del vil vi legge til: I stedet for at kommunen må betale tilbake et ikke-nedskrevet tilskudd til Husbanken ved salg, kunne midlene inngå i en kommunal pott som både kunne brukes til å anskaffe nye utleieboliger eller gis som personlige tilskudd etter behovsprøving.

En ide om å opprette et statlig selskap for utleieboliger blir raskt avvist av Nordvik med den begrunnelse at dette vil gi store overgangsproblemer og en manglende utnyttelse av lokale preferanser og prioriteringer.

Nordvik er heller ikke positiv til å kreve at tilskuddet skal senke leiene i prosjektene. Begrunnelsen er vanskeligheter med å kontrollere hva husleien ellers skulle ha vært og at en legger skranker på lokale valg og prioriteringer. Han spør også om rimeligheten i at boligtilskuddet skal redusere leien i nyanskaffende boliger, både nye og brukte, men ikke i den beholdningen av utleieboliger som kommunen allerede sitter med.

Skal boligtilskudd bare gis dersom det øker nettotilbudet av boliger i kommunen, er et spørsmål som Nordvik stiller? Nordvik sier at det kan være gode grunner for at kommunen selger deler av sin utleieboligmasse. Dersom boligtilskuddet gjøres avhengig av en økning i nettotilbudet, legger det uheldige skranker på valgene til kommuner som ser behov for å endre sammensetningen av sin boligmasse. Hans løsning er at kommunen ovenfor Husbanken må begrunne at nyanskaffelser og salg er en del av en helhetlig boligpolitikk, selv om nettotilbudet ikke øker.

Avslutningsvis ender Nordvik opp med å anbefale en økning i rammen for boligtilskudd til utleieboliger, dersom innsatsen for bedring av boforholdene for vanskeligstilte skulle intensiveres.

9.4 Tilskudd knyttet til netto tilvekst

Gjennomgangen av kommuneintervjuene viser at det ikke spekuleres i tilskuddene ved at en anskaffer boliger med tilskudd samtidig som en selger unna egnede boliger fra massen av kommunalt disponerte boliger. Det selges en del boliger med utgangspunkt i at boligene er uegnede, at visse områder har for stor konsentrasjon av kommunale utleieboliger og at salg av borettslagsboliger kan være et ledd i en ønsket boligkarriere for beboerne. Dagens nedskrivningstid på 20 år vil kunne bremse en del av slike salg og enkelte kommuner ønsket derfor en kortere nedskrivningstid.

9.5 Ulike former for differensiering

9.5.1 Etter brukergruppe

En tanke er at tilskuddet kan variere med hvilke brukergrupper boligene skal benyttes til. Dette ble foreslått av enkelte kommuner i to varianter.

Den ene kommunen ønsket at de grupper som statlige myndigheter prioriterte å bosette skulle få en større tilskuddsandel. Det andre synspunktet på prioritering av brukergrupper ble begrunnet med at boliger for enkelte grupper kostet mer å fremskaffe og drive enn boliger for andre grupper. Høyere tilskuddsandel begrunnes derfor med forskjeller i kostnader.

Med hensyn til avvik mellom sentrale og lokale preferanser knyttet til hvilke grupper det er størst behov for boliger til, vil den siste modellen ikke stimulere til konflikter mellom stat og kommune. Den første modellen vil kunne vri byggingen mot boliger som det i enkelte kommuner egentlig ikke er størst behov for. En slik differensiering vil stimulere til å kjøpe eller bygge nye boliger for de brukergruppene som gir høyest uttelling på tilskuddet og vil kunne bidra til et tilbud av kommunalt disponerte utleieboliger som er i utakt med det lokale behovet.

Bergen kommune nevner i sin uttalelse til boligmeldingen at Husbankens krav i forbindelse med boligtilskuddet har bidratt til at kommunene avgrensner mulighetene for omdisponering av boligene til ikke-prioriterte grupper.

9.5.2 Ny/brukt bolig

Med den relativt lave oppkjøpsaktiviteten som norske kommuner har, vurderer vi faren for prispress i bruktboligmarkedet som minimal. Å bruke faren for prispress til bare å gi investeringstilskudd til nye boliger kan begrense mange kommuners handlefrihet. I andre land med en langt større utleiesektor er det mer forståelig at tilskuddene begrenses til anskaffelse av nybygde boliger.

Spesielt kan det være aktuelt for kommuner å kjøpe boliger i borettslag, også som erstatning for boliger en har solgt til beboere. Det vil nok særlig være rundt kjøp og salg av brukte borettslagsleiligheter at mistanke om utnyttelse eller misbruk av ordningen kan dukke opp. Kan det tenkes modeller der det kommunale tilskuddet til erstatningsboligen kunne tilfalle boligkjøperen som et individuelt boligtilskudd? For kommunen vil salg av noen boliger og kjøp av andre tilsvarende boliger i samme borettslag i prinsippet kunne gjøres uten statlig stimuleringstilskudd.

Når leietakere kjøper en borettslagsbolig som nylig er innkjøpt med tilskudd, kan en også tenke seg en modell der tilskuddet ikke betales tilbake til Husbanken, med kan inngå i potten for kommunens personlige tilskudd. Den som kjøper må vurderes om en er kvalifisert for tilskudd.

Å utvide modellen ved å differensiere tilskuddene etter kjøp i bruktmarkedet og nybygging, samtidig som en premierer utbedring, vil helt klart kunne påvirke sammensetningen av den kommunalt eide utleieboligmassen. En kan også tenke seg å differensiere ytterligere etter boligtype. Slike differensieringer kan komme til å lage en konflikt mellom statlige føringer og lokale preferanser på etterspørsels/behovssiden og anbefales ikke.

9.6 Statlig regulering av husleier

Det ligger ingen forpliktende føringer på hvilken husleiefastsettelsesmodell kommunene skal anvende på sine boliger. I de fleste kommunene er det ingen sammenheng mellom investeringstilskuddet

og husleienivået. Som vi tidligere har nevnt, fins det flere begrunnelser for å gi investeringstilskudd til kommunale utleieboliger. Større driftsutgifter og skattefavorisering av eiersektoren er det viktigste. Dersom tilskuddet ses som en kompensasjon for dette, er det ingen spesiell god grunn for å regulere husleiene. Vi går ikke videre inn på dette.

9.7 Bedre utnytting av private aktører

Å gi tilskudd til en privat aktør som bygger eller kjøper en bolig, kan gjennom innleieavtaler over 20 år sikre at kommunen får lavere leier enn om en skulle inngå slike avtaler med aktører som ikke får tilskudd. Kommunen får på denne måten indirekte det statlige tilskuddet, spredt over 20 år. Dette er en form for offentlig privat samarbeid (OPS) der eier har forvatningsansvaret og der kvaliteten kan sikres gjennom gode avtaler. I et slikt samarbeid kan kommunen ta markedsleie av beboerne, selv om leieavtalen mellom kommunen og den private aktøren bør være fremforhandlet på grunnlag av kostnadsdekkende leie og omforente avkastningskrav i prosjektene.

Spørsmålet er om staten, ved at kommunene tar markedsleie, kaster bort penger på tilbud som ikke kommer leietakerne til gode. Her gjelder de samme argumentene for tilskudd som vi tidligere har brukt når kommunen bygger, nemlig høye driftsutgifter i denne typen utleie og en skattefavorisering av eide boliger. For å være interessert i å bygge for kommunen må de private aktørene kompenseres for dette.

I en situasjon der det ikke lønner seg for private å bygge for utleie, vil de kunne bygge for kommunen med tilskudd og kostnadsdekkende husleie som innbefatter normale avkastningskrav. Bruk av private aktører krever at kommunen har kompetanse på økonomi og leieforhandlinger.

9.8 Andre forslag

9.8.1 Opprettelse av nasjonale utleiestiftelser

Kommunene kunne selge sine boliger til nasjonale (regionale) stiftelser (opprettet av staten). Vi tenker oss at dette i tilfelle måtte skje frivillig. Etter en overgangsperiode ville bare stiftelser få tilskudd til bygging og kjøp av utleieboliger. Stiftelsene kunne utnytte private aktører i byggingen slik som noen kommuner gjør i dag. Kommunene

måtte igjen lage langsiktige avtaler med stiftelsene. Leiene måtte være konkurransedyktige ovenfor kommunene som må stå fritt i om de vil leie fra markedet eller fra stiftelsene.

Fordelen med en slik ordning vil være at en i større grad sikrer at subsidiene forblir i boligene eller i stiftelsen og at kommunen slipper investeringer og låneopptak. Ordningen kunne også stimulere til interkommunalt samarbeid om utleietilbud. I små kommuner er det imidlertid svært få utleieboliger, noe som kan føre til at regionale selskaper kan få problemer med å følge opp enkelte småkommuner.

Betraktningene ovenfor er ikke uttømmende. Skulle et slikt alternativ være av interesse, måtte temaet gjøres til gjenstand for en egen grundigere utredning.

9.8.2 Statlige driftstilskudd til kommunal utleievirksomhet

Et alternativ kunne være at staten gir tilskudd til driften av kommunale utleieboliger. Tilskuddene måtte fordeles etter bestemte kriterier som vi ikke vil gå nærmere inn på her. Også dette vil være et alternativ som bryter med subsidiemodellen slik den foreligger i dag. En slik modell vil ta bort mistanken om at investeringsmidlene misbrukes i forbindelse med anskaffelse av nye boliger samtidig som eldre boliger selges. Kjøp og salg vil i dette systemet i større grad gjøres etter det behovet kommunen har for utleieboliger, og slik sett gjøre tilbudet mer fleksibelt.

9.9 Optimal sammensetning av tilskudd og bostøtte

I den grad flere og flere kommuner bruker markedsleie eller gjengs leie i sine utleieboliger, brytes sammenhengen mellom størrelsen på tilskuddet og husleien i den boligen som får tilskudd. For gitte husleier, bestemt i markedet, og vurderinger av hvor mye av husleien som kan dekkes av hhv. beboer, statlig bostøtte og kommunal bistand, vil tilskuddets størrelse bestemme økonomien i et marginalt utleieprosjekt. Mange av de kommunene vi har intervjuet mener at en tilskuddsandel på 20 prosent er for liten og ønsker seg tilbake til situasjonen før omleggingen av subsidiemodellen. For kommunene hersker det usikkerhet omkring hvor mye av den økte bostøtten som kommer leietaker direkte til gode og hvor mye som kommer

kommunen til gode gjennom spart kommunal bostøtte eller sosialhjelp.

Spørsmålet om å finne en optimal kombinasjon av tilskuddstørrelse og bostøtte kan derfor vanskelig besvares. Vi har tidligere argumentert for at boligtilskuddet til kommunal utleieboliger bør kompensere for følgende forhold: For det første må kommunene regne med større slitasje i disse boligene enn andre utleiere må regne med. Intensjonen som mange kommuner har om en maksimal botid på 3 år tilsier ekstra kostnader knyttet til at boliger kan bli stå ledige uten inntekter i perioder. Skattefavouriseringen av eierboliger er et annet argument for å støtte kommunenes fremskaffelse av utleieboliger. Størrelsen på tilskuddet bør kompensere for disse forholdene uten at vi her er i stand til å angi en bestemt tilskuddsandel.

Argumentene rundt innelåsingeffekter tilsier at en forbedring i den statlige bostøtten, for eksempel gjennom økt dekningsprosent, ikke bør begrenses til den kommunale utleiesektoren, men gjelde bostøtteordningen generelt. Samtidig må det nevnes at innelåsingeffekten er større i de kommuner som begrenser den kommunale bostøtteordningen til kun å gjelde kommunens utleieboliger. Slike kommunale ordninger gir ikke beboere i kommunale boliger noe insitament til å etablere seg i det private utleiemarkedet eller kjøpe en eid bolig. Dersom kommunen skulle utvide den kommunale bostøtten til alle typer boliger, vil dette imidlertid være et signal om at den statlige bostøtten er utilstrekkelig. Enkelte kommuner ønsket en forbedring i den statlige bostøtteordningen som kunne overflødiggjøre de kommunale bostøtteordningene. For å unngå innelåsingeffekter bør en likestille eierformer. Selve utformingen av bostøttesystemet er for tiden gjenstand for egne utredninger.

9.10 Videreutvikling – en oppsummering

Kapitlet gir ingen klare anbefalinger omkring en videreutvikling av modellen. Dersom grunnstammen i modellen beholdes og en betrakter videreutviklingen dels som et spørsmål om en optimal sammensetning av tilskudd og bostøtte, og dels som et spørsmål om differensiere tilskuddet for en bedre måloppnåelse, kan følgende argumenter frembringes.

Kommuneinformantene ser at en tilskuddsandel på 30 prosent lettere vil utløse investeringer i kommunale utleieboliger. Videre vil en reversering av dekningsprosenten på 80 for kommunale utleieboliger i

den statlige bostøtteordningen ikke være ønskelig ut fra de negative reaksjoner kommunene da kan forvente å få fra leietakerne.

Å differensiere tilskuddsutmålingen slik at det oppstår konflikter mellom statlige og lokale kommunale boligpolitiske mål vil være uheldig. Dette kan gi incentiver til kommunene som fører til et misforhold mellom tilbud og behov. Et forslag om å øke tilskudds-andelen til prosjekter som åpenbart er mer kostbare å fremskaffe, vil kunne være en god løsning. Et eksempel på dette er at kommunen noen ganger vil måtte bruke en av leilighetene som base for oppfølgingstjenester, noe som øker kostnadene pr. leilighet tiltenkt brukerne.

Andre mulige utviklinger av subsidiemodellen, eller rettere sagt utviklingen av et ikke-kommersielt utleietilbud for vanskeligstilte, er kortfattet berørt i sluttkapitlet. Å kunne *anbefale* noen av disse løsningene vil imidlertid kreve grundigere utredninger.

Litteratur

- Almås, Reidar (1990) *Evaluering på norsk: ei innføring i vurdering av prosjektarbeid og handlingsretta forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, Hans Skifter, Hedvig Vestergaard og Knud Erik Hansen (2006) *Erfaringer fra England, Norge og Tyskland med mer privatiserende former for sociale boliger*. SBI 2006:04
- Annaniassen, E. (2002) *Scandinavian Housing Cultures: A Historical Perspective on Convergence in the Diversity*, Paper presentert på ENHR konferanse, Wien, Juli 2002.
- Balchin, P. (1996) "United Kingdom" i Balchin, P. (Red.) *Housing Policy in Europe*, Routledge, London.
- Barlindhaug, Rolf (2004) *Boligtilskudd til etablering og tilpasning av boliger. Forvaltningsmodell, målområder og fordelingsnøkler*. Prosjektrapport 362. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf og Evelyn Dyb (2003) *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*. Prosjektrapport 355. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf og Per Medby (2004) *Boligøkonomi i husholdningene. Analyser basert på NOVA- og Levekårsundersøkelsen 2001*. Prosjektrapport 363. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, Rolf, Per Nitter Bondevik og Viggo Nordvik (1996) *Tilskudd og rimelige lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning*. Prosjektrapport 200. Norges byggforskningsinstitutt.

- Bengtsson, B. og Kemeny, J. (1997) "Från en generell marknadspolitik till en bostadspolitik för "dom andra"" i B. Turner och E. Vedung (red.) *Bostadspolitik för tjugohundratalet: återtåg och nya värden*. Gävle: Meyer: 17-34
- Bergen kommune (2005) *Boligmelding 2005*. Byrådsavdeling for byutvikling.
- Berger, Tommy (2000) Tobin's q på småhusmarknader (Tobin's q on markets for single-family houses). - Lindh, Thomas (red.). *En antologi om svensk bostadsekonomisk forskning* - Gävle: Institutet för bostads- och urbanforskning, 2000. - (2000:4)
- Brattbakk, Ingar og Thorbjørn Hansen (2002) *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*. Prosjektrapport 338. Norges byggforskningsinstitutt.
- Chen, J. og Enstrøm, C. (2005): "Housing Allowances and Recipient Homeownership – Evidence from a panel study in Sweden", *Housing Studies*, Vol. 20, No. 4, pp. 605-625, 2005.
- Dahl, Grete, Anette Walstad Enes, Tor Jørgensen og Cassie Trewin (2006) *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. SSB. Rapporter 2006/13.
- Elsinga, M, Haffner, M. og Hejden, H.v.d. (2006) *EU-proof social housing in the Netherlands*. Paper presentert på ENHR-konferanse i Ljubljana, juli 2006.
- Foss, Olaf (2000) "Evaluering – samfunnsforskning i politikkenes tjeneste". I Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red) *Evaluering av offentlig virksomhet*. NIBRs pluss-serie 4-2000.
- Grey, A., Hepworth N.P. og Odling-Smee, J (1981) *Housing Rents, Costs and Subsidies - A Discussion*. Document, 2. utgave, CIPFA, London 1981
- Hansen, Thorbjørn (1994) *Tilbudet av kommunale utleieboliger i Norge*, Prosjektrapport nr. 165, Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, Thorbjørn (2002) *Boligsamvirket i den sosiale boligpolitikken*. Prosjektrapport nr.319, Norges Byggforskningsinstitutt.

- Hansen, Thorbjørn og Brattbakk, Ingar (2002) *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*. Prosjektrapport nr.338, Norges Byggforskningsinstitutt.
- Hansen, Thorbjørn, Eigil Stang og Viggo Nordvik (1997) *Kommunale utleieboliger – lønner det seg?* Prosjektrapport 223. Norges byggforskningsinstitutt.
- Harloe, M. (1995) *The Peoples Home? – Social Rented Housing in Europe & America*, Blackwell, Oxford.
- Holm, Arne og Siri Nørve (2007) *Bostedsløshet i små og mellomstore kommuner. Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet*. NIBR-rapport nr. 8-2007
- Husbanken (2003) *Årsstatistikk 2003*.
- Innst. S. nr. 229 (2003-2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken*
- Kemeny, J. (1995) *From Public Housing to the Social Market. Strategies in Comparative Perspective*. Routledge, London.
- Kemeny, J. (2003) ”Korporatism och bostadsregimer” [Corporatism and Housing Regimes]. *Sociologisk Forskning*, 3, 37-56. (In Swedish).
- Kemeny, J., Kerslott, J. og Thalmann, P. (2005) “Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. *Housing Studies*, Vol. 20, No. 6, 855-872.
- KRD (2005a) Kommunale utleieboliger – en veileder for kommunene. KRD 23.06.05. <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/bolig/016031-120008/dok-bu.html>
- KRD (2005b) *Storbyperspektiv på administrasjon og innretning av statlig og kommunal bostøtte*. Rapport fra arbeidsgruppe, oktober 2005. Kommunal og regionaldepartementet.
- Langsether, Åsmund og Per Medby (2006) *Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelsen i kommunale utleieboliger*. NOVA's skriftserie 3/06. NOVA og Byggforsk.

- Lind, H. (2000) *Bostadshyrorna och rimligheten – om behovet av en ny hyresreglering*. Agora, Stockholm.
- Lind, H. (2001) "Rent regulation: A comparative and conceptual analysis". *European Journal of Housing Policy*. 1, 41-57.
- Lind, H. (2006) *Ar allmännyttan subventionerad och är de privata fastighetsägarna misgynnade?* Uppsats nr. 41, KTH, Stockholm.
- Lind, H. and Atterhög, M. (2004) "How does increased competition on the housing market affect rents? An empirical study concerning Sweden." *Housing Studies*, 19, No.1, 107-123.
- Mønnesland, Jan (2000) "Evaluering av offentlige tiltak – metodekrav i et tematisk mangfold". I Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red) *Evaluering av offentlig virksomhet*. NIBRs pluss-serie 4-2000.
- Nordvik, Viggo (2002) *Boligtilskudd, bostøtte og ikke-kommersielle utleieboliger*. Prosjektrapport 361. Norges byggforskningsinstitutt.
- Nordvik, Viggo og Pedersen, Bjørn (1997) *Kommunal subsidiering av bolig*. Paper presentert på ENHR konferanse.
- Rødseth, Asbjørn (2002) Stigen som blei dradd opp. NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken. *Økonomisk forum*. Nr. 5 2002.
- Socialministeriet (2006) *Den almene boligsektors fremtid*. Rapport fra arbeidsgruppen vedrørende fremtidsperspektiver for en mere selv bærende almen sektor.
- St. meld. nr. 23 (2003-04) *Om boligpolitikken*.
- Stamsø, Mary Ann og Per Medby (2005) *Sosialhjelp og privat utleie av bolig*. Skriftserie nr. 4, Norges byggforskningsinstitutt.
- Stavanger kommune (2004) *Boligplan Stavanger kommune 2005-2010. Del 1 – Boligpolitisk strategiplan*. Stavanger 10.11.2004.
- Steen, G.v. (2004) *Rent Benefits and the Marginal Wedge: Policy lessons for the Netherlands*. Paper presentert på ENHR konferanse i Cambridge juli 2004.

- Stephens, M. og van Steen, G.v. (2004) *An Exploration of the Behavioural Implications of Shifting from Housing Allowances to Income Subsidies*. Paper presentert på ENHR konferanse i Cambridge juli 2004.
- Tromsø kommune (2005) *Årsmelding 2005*
- Turner, B. og Magnusson, L. (2005) *Residualisation in Public Housing Companies in Sweden – more Social than Public*. Paper NSBB konferanse Gilleleje oktober 2005.
- Turner, B. og Whitehead, C. (2002) “Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context”, *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, 201-217
- Walker, Bruce, og Marsh, Alex (2003). ”Setting the Rents of Social Housing: The Impact and Implications of Rent Restructuring in England”. *Urban Studies*, Vo.40, nr.10, 2023-2047.
- Øistensen, Bård (1998) *Boligetablering. Analyse av problemer og evaluering av virkemidler*. Prosjektrapport 232. Norges byggforskningsinstitutt.
- Østerby, Steinar (2007) *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*. NIBR-rapport nr 4-2007

Vedlegg 1

Intervjuguide: Evaluering og videreutvikling av subsidie-modellen innenfor boligtilskuddet

Politiske styringsdokumenter

- Hvilke politiske styringsdokumenter er viktige for kommunens boligpolitikk ovenfor vanskeligstilte?
- På hvilke måte er de politiske styringsdokumentene retningsgivende for å regulere kapasiteten på kommunalt disponerte boliger (etter sektor)?
- Er det ett eller flere utvalg som behandler de boligsosiale spørsmålene og anskaffelse og forvaltning av boliger?
- Hvordan fungerer den politiske organiseringen av boligarbeidet i kommunen?

Om kommunale målsettinger i forhold til vanskeligstilte på boligmarkedet

- Hva ønsker man å oppnå med den boligsosiale politikken? Hva er de viktige målene?
- Hva er utfordringen lokalt?
- Hvilke grupper av vanskeligstilte skal det skaffes boliger til?
- Hvordan fungerer det private utleiemarkedet ovenfor ulike grupper av vanskeligstilte?

- Hvilke grupper er lette / vanskelige å skaffe boliger til? Hva skyldes dette?
- Hvor godt er behovet for kommunale utleieboliger dekket i kommunen?

Om organisering av utleieboliger – forvaltning og tildeling

- Hvilken instans bestiller (dvs. bestemmer om det skal bygges/kjøpes/leies inn kommunalt disponerte boliger)?
- Hvilken instans gjennomfører kjøp/bygging?
- Lar kommune private/boligbyggelag bygge/kjøpe med tilskudd?
- Hvem forvalter boligene (privat aktør, kommunalt selskap, kommunal etat)?
- Hvem bestemmer innleie av boliger (som kommunen disponerer)?
- Hvem gir garantier og lån til depositum til private leieforhold?
- Hvem bistår med annen formidling av leieboliger (utenom de kommunalt disponerte)?
- Hvem behandler søknader og tildeler kommunale utleieboliger?

Om kommunene bruk av boligtilskuddet

Vi ser av data vi har fått av Husbanken at kommunen brukte boligtilskuddet for 2003-06 slik....:

- Hvilke prosjektyper har dere brukt boligtilskuddet til de siste to årene?

Beholdning av kommunalt disponerte utleieboliger

- Hender det at kommunen selger utleieboliger og hvorfor?
- Selges i tilfelle disse boligene til leietakere (for eksempel boliger i borettslag)?
- Selges de (andre boliger enn i borettslag) til private aktører uten betingelser (for bruk til andre formål/ombygging osv)?
- Er det grupper av vanskeligstilte som det er nødvendig å bygge nye boliger til?
- Har kommunen hatt netto tilvekst i kommunalt disponerte boliger det siste året og hvordan vil beholdningen utvikle seg fremover?

Husleiefastsetting ovenfor leietaker

- Hvordan fastsettes husleien i kommunalt disponerte boliger?
- Har kommunen endret prinsipp og i tilfelle når?
- Er det forskjell i leieprinsipper på nybygde/nyinnkjøpte boliger og boliger som en disponerer fra før?
- Påvirker leiefastsettelsen interessen fra vanskeligstilte for å leie av kommunen?
- Hvis kommunen bruker private aktører for å bygge/kjøre med tilskudd – hvordan fastlegges innleienivået mellom kommune og privat aktør?
- Har eventuell endring i husleiefastsettelse ført til bruk av kommunale bostøtteordninger?
- Er det en sammenheng mellom husleiefastsettelse og bruk av sosialhjelp til boligformål?

Kontrakter med leieboere

- Hva slags kontraktslengder brukes i de kommunale utleieboligene?
- Varierer kontraktslengdene mellom brukergrupper?

Boligkarriere for vanskeligstilte

- Hva gjør dere i dag for å skaffe flere utleieboliger?
- Hva gjøres for å bistå folk til å beholde boligen?
- Hva gjøres for å hjelpe folk til å bli eier av en bolig?
- Har økt dekningsgrad i bostøtteordningen påvirket utflytting fra kommunalt disponerte og formidlede boliger?

Endringer i subsidiemodellen (20 % tilskudd – økt dekningsprosent i bostøtten)

Tilbudssiden:

- Har endringen fått betydning for anskaffelse av flere utleieboliger?
- Har det skjedd en vridning mellom å bygge nytt og å kjøpe i bruktboligmarkedet?
- Har det skjedd en vridning mellom kommunal eie og kommunal innleie?

- Har endringen i subsidiemodellen ført til endringer i fastsettelse av husleie i kommunale utleieboliger?
- På hvilken måte ses tilskudd og bostøtte i sammenheng?
- Har endringen ført til større fleksibilitet i tilbudet av kommunale utleieboliger?

Etterspørselssiden:

- Er kommunen blitt mer bevisst på bruken av statlig bostøtte i de kommunale boligene?
- Velger en bevisst leietakere som er kvalifisert for statlig bostøtte?

Videreutvikling av modellen

- Har kommunen forslag til videreutvikling av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet?

Vedlegg 2

Kommuneintervjuer

Hvordan fremskaffes og forvaltes kommunale utleieboliger?

Vi ønsker å tydeliggjøre hvem og hvordan beslutningene om å fremskaffe kommunalt disponerte utleieboliger tas. Her kan en tenke seg en tydelig bestiller/utfører modell i noen kommuner, mens denne distinksjonen er mindre tydelig i andre.

Mange kommuner har et boligkontor eller boligseksjon i tillegg til et sosialkontor eller sosialseksjon. Sarpsborg kommune har to slike seksjoner og har i tillegg opprettet stillinger som boligkontakter. Disse skal i tillegg til å være bindeledd mellom boligkontor og sosialkontor også ha kontakt til de andre tjenestestedene. I Sarpsborg er det boligtjenesten som administrerte den statlige bostøtten.

Ingeniørvesenet er en av seks fagavdelinger i Skien kommune. Under ingeniørvesenet ligger det en eiendomsenhet. Eiendomsenheten har flere organisasjonsenheter. Organisasjonsenheten "forvaltning" ledes av en boligsjef som har ansvaret for Husbankens låne- og støtteordninger og kommunale utleieboliger.

Skien kommune var opptatt av at boligproblemer for vanskeligstilte i større grad måtte løses på en mer effektiv måte ved et samarbeide på tvers av kommuner. Det burde ikke bygges opp tilbud til smågrupper på hver tue.

Larvik kommune har en enhet direkte underlagt rådmannen som heter Samfunnskontakt. Enheten Samfunnskontakt skal styrke og samordne kommunens tilbud overfor innbyggerne, og samtidig bidra til en raskere og smidigere saksbehandling. I Samfunnskontakt finner en Servicesenteret og Boligkontoret. Boligkontoret ble opprettet i 2004. Kontoret skulle være den første døra for folk som hadde behov for

boligbistand. Eiendomskontoret er kjøper og forvalter av kommunalt eide boliger, mens boligkontoret leier inn fra det private leiemarkedet.

Larvik kommune satte høsten 2005 ned et samordningsforum for bolig bestående av teknisk, eiendom, plan- og bygg, boligkontor, barnevern, omsorgssonene, sosialtjenesten og Omsorgstjenesten for funksjonshemmede. Boligkontoret er sekretær for forumet. Forumets oppgave er først og fremst å legge langsiktige strategier, samt å finne ut om kommunen har de boligene som det er behov for. De drøfter også om det er aktuelt å fordele boliger til andre enheter, for eksempel om gamle trygdeboliger kan brukes til sosialboliger. Forumet skal også ta stilling til om det er boligbehov kommunen ikke får dekket med den eksisterende boligmassen. Spørsmålet om salg av boliger som det ikke lenger er behov for er også en oppgave for forumet. Slike salg kan frigjøre kapital til å kjøpe, bygge nytt eller bygge om til dagens behov.

Samordningsforumet skal være et beslutningsforum. Det innebærer at lederne av de forskjellige enhetene må delta. Fordi disse personene har mye å gjøre, har det vært vanskelig å få arrangert møter. Arbeidet i forumet har derfor gått tregere enn ønsket. Nå har arbeidet kommet så langt at kommunen har fått listet opp boliger som er uegnet. Dessuten har de ulike enhetene fått oversikt over hva de trenger av boliger.

I Oslo med sin bydelsinndeling er det bydelene som har bestillerrollen når det gjelder frembringelse av utleieboliger for vanskeligstilte. De kartlegger sitt behov for tilvekst i kommunalt disponerte utleieboliger, med utgangspunkt i søknadsinngang, turnover rater og de boligene de totalt har til disposisjon. Ved å melde inn behovet, er det samtidig en forutsetning at de brukerne som får leie disse boligene blir hjulpet til å betale husleia om de trenger det. Dette kan enten skje gjennom kommunal bostøtte, som kan gis alene eller i kombinasjon med den statlige bostøtten og/eller gjennom sosialhjelp. Bydelene påtar seg gjennom denne bestillingen et ansvar for å betale leie for boliger som på denne måten disponeres av kommunen og som er skaffet til veie etter bydelenes bestillinger. Beslutninger om å øke antall disponerte utleieboliger må derfor være basert på vedtak i bydelsutvalgene.

Oslo kommune har opprettet et kommunalt foretak, Boligbygg KF, som forvalter de kommunalt eide utleieboligene. Bystyret har vedtatt at det skal brukes gjengs leie i disse boligene. Et annet kommunalt foretak, Omsorgsbygg KF, forvalter på tilsvarende måte de kommunalt eide omsorgsboligene.

Helse og velferdsetaten er en fagetat funderlagt byrådsavdeling for Velferd og sosiale tjenester. Etaten arrangerer årlige møter mellom bydelene og foretakene. Med utgangspunkt i bydelenes behov for

kommunalt disponerte boliger, ser en sammen på mulighetene det kommunale foretaket har for å fremskaffe boliger innenfor den aktuelle bydelen. Når Boligbyggs muligheter er brukt, tilbyr etaten å annonsere etter private aktører bydelene kan innleie boliger av.

På de årlige møtene møter de som arbeider innenfor det boligsosiale feltet. Noe av hensikten med møtene er å rydde opp i misforståelser mellom de kommunale foretakene og bydelene. Misforståelser kan gå på leienivå, oppsigelser av kontrakter når noen flytter, prosedyrer rundt utkastelse av beboere, ansvaret for forvaltning osv.

Boligbygg kan kjøpe kommunale boliger og leier ut til enkelt-husstander med vedtak om bolig fra bydel. Bydelene kan også på selvstendig grunnlag leie inn boliger fra det private markedet, men da på maksimalt 5-års basis. Også disse regnes som kommunalt disponerte boliger i KOSTRA. Bydelene kan også bidra med garantier, lån til depositum og visningsassistanse i forbindelse med opprettelse av leieforhold direkte mellom utleier og leietaker, såkalt kommunalt formidlede boliger. Bare garantier og lån til depositum registreres i KOSTRA, men alle de formidlede boligene har en dekningsgrad på 80 prosent i det statlige bostøttesystemet.

Ved innleie fra det private markedet er det bydelene som inngår kontrakt med eier av byggene og forvalter leiekontraktene. Ved innleie i 20 år må leieavtalen vedtas av bystyret.

Bydelene får på denne måten et økt antall kommunalt disponerte boliger enten gjennom at det bygges nye boliger, ved at det kjøpes brukte boliger (ofte enkeltvis i borettslag), ved ombygging av kommunale bygg til boliger eller ved innleie av brukte eller nye boliger i det private leiemarkedet.

Bergen kommune etablerte et kommunalt boligselskap Bergen Bolig og Byfornyelse (BBB) i 1991 som en kommunal særbedrift ved fusjon av flere eldre kommunale boligselskap og boligforvaltere. Fra 2004 ble bedriften omgjort til et kommunalt foretak. Bergen kommune eier boligene som dette selskapet forvalter. I en bestiller-utfører modell er det dette selskapet som gjennomfører bygging av nye utleieboliger, fra tomtekjøp til senere forvaltning. Siden selskapet skal stå for forvaltning, har en fokus på LCC/årskostnader i nye prosjekter. BBB ligger under Byrådsavdeling for byutvikling. De nye boligene som dette selskapet har fått bygget har utgjort om lag 10-15 prosent av den årlige nybyggingen i Bergen kommune. KOSTRA viser at Bergen kommune eide 5282 utleieboliger i 2005. Anskaffelser av nye utleieboliger bygger på politiske vedtak i byrådet, forankret i kommunens forslag til årsbudsjett og en fireårig økonomiplan der det

gis et investeringsbudsjett og et måltall for antall nye kommunale utleieboliger.

Det er Boligetaten, som også ligger under byrådsavdeling for byutvikling som har ansvaret for kommunens vesentligste individrettede boligpolitiske virkemidlene. Etaten tildeler ordinære kommunale utleieboliger, har ansvaret for kommunal og statlig bostøtte samt finansieringsordninger for erverv av egen bolig. I tillegg har etaten ansvar for finansiering av utbedring og tilpasning av bolig. Dvs. at mht utleiebolig foretas tildeling til ordinære utleieboliger, i BBB sine anlegg, i kommunens eierandeler i borettslagene samt i boligbyggelagens utleieboliger av Boligetaten.

Ansvaret for tildeling til kommunens spesialboliger, altså hvor beboer har behov for ytelser utover en bolig, tilligger Byrådavdeling Helse og omsorg. To seksjoner, Helse og omsorg samt Sosial og barnevern, tildeler spesielt tilrettelagte boliger med oppfølgingstjenester for særlige målgrupper som eldre, psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske vansker, funksjonshemmede og rusmisbrukere. Særlig innen psykiatri- og rusfeltet skjer dette i tett samarbeid med Boligetaten og BBB.

I tillegg har Bergen opprettet et mottaks og kompetansesenter for integrering av innvandrere og flyktninger (MOKS). Dette kompetansesenteret videreformidler boliger tildelt fra Boligetaten til førstegangsbosetning av flyktninger og innvandrere. De seinere årene har dette utgjort ca. ¼ av alle ordinære boligtildelinger.

Bergen kommune har i en årrekke samarbeidet med boligbyggelagene. Samarbeidet ble videreført på begynnelsen av nitti-tallet hvor en i utleieprosjekter i boligbyggelagets regi, etablert i samråd med Bergen kommune, søkte om boligtilskudd fra Husbanken. En del av avtalen var at kommunen skulle disponere en prosentandel av boligene til egne boligsøkere tilsvarende tilskuddsprosentsen fra Husbanken. Ved tildelingen av boligene tar en hensyn til bomiljøet. I følge Bergen kommunes boligmelding har denne modellen mistet hele sin aktualitet etter at boligtilskuddet er blitt redusert og ytterligere spisset mot de mest vanskeligstilte som innvandrere og bostedsløse.

Bergen kommune har også foretatt ombygging av et gamlehjem til 15 boliger for bostedsløse, samt andre kommunale bygg til vanskeligstilte boligsøkere

Kommunen har ikke samarbeidet med private utbyggere. Noen ideelle organisasjoner ønsker avtaler på levering av tjenester til beboerne.

Forutsetningen var at kommunen skaffer boligene, dekker husleien og betaler organisasjonene for tjenestene.

I Asker kommune har Eiendomsforvaltningen ansvaret for kommunale bygninger og eiendommer. Den forestår strategiske oppkjøp, bygger og driver kommunale bygg, samt forvalter, vedlikeholder og utvikler den kommunale bygningsmasse.

Ovenfor innbyggerne kalles ett av tjenesteområdene ”Bolig og eiendom”. Under dette området skilles det mellom flere typer tjenester. I vår sammenheng er det to typer som får større fokus enn de andre, nemlig ”Boligtilbud” og ”Boligstøtte”. Blant de andre hører for eksempel arealplanlegging og byggesak.

Tjenesten boligtilbud omfatter ulike typer utleieboliger som kommunen disponerer. En av mange kategorier er ”Kommunale utleieboliger”. De som er i målgruppen for å søke på disse boligene har av økonomiske og/eller sosiale forhold små muligheter til å skaffe seg bolig på det private boligmarkedet. Disse boligene har tidsbegrenset leiekontrakt. De andre utleieboligene er dels inndelt etter type brukere og dels etter hvor mye tjenester som er knyttet til boligene. Disse boligene har vanlige husleiekontrakter. Unntaket er personalboliger for kommunens ansatte som har en kontraktvarighet på 3 år.

Alle søknader om å få leie boligene rettes mot samme enhet ”Bestillerenheten – omsorgstjenester (eller tjenestetildelingen)”. Søknadene behandles av en boligkoordinator ved Bestillerenheten. Vedtakene gjøres i et tildelingsutvalg der en representant for sosialtjenesten er med. Søknader om personalboliger sendes imidlertid til ”Eiendomsforvaltningen”.

Den andre fokuserte tjenesten under Bolig og eiendom er ”Boligstøtte”. Her ligger alle Husbankens virkemidler som individrettede boligtilskudd, startlån, statlig bostøtte og en kommunal husleiestøtte. Denne sistnevnte kommunale bostøtteordningen er begrenset til de som har fått tildelt en tidsbestemt leid bolig via kommunen. Leietakere må søke om statlig bostøtte som de må akseptere at kommunen tar transport i. Det er eiendomsforvaltningen som beregner denne støtten. Maksimal husstandsinntekt er for tiden på 200 000 kroner.

Eiendomsforvaltningen får beskjed fra Bestillerenheten hvem som bor i kommunal bolig slik at en ikke trenger å søke om den kommunale bostøtten. Leietaker får beskjed om en er kvalifisert for kommunal bostøtte ved inngåelse av leiekontrakt.

Ålesund kommunale Eiendommer KF er ett av tre kommunale foretak i Ålesund kommune. Eiendomsforetaket har som formål å forestå en foretningmessig og kostnadseffektiv eiendomsforvaltning. Dette innebærer ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av eiendoms-massen og kjøp og salg av eiendom. Selskapet har ansvaret for kommunal eiendomsutvikling, tilrettelegger for boligbygging og næringsutvikling, samt gjennomfører kommunale boliginvesteringer. Foretaket, som har tre avdelinger, har eget styre som ligger direkte under bystyret. Ålesund kommune har to virksomheter, Eiendomsdrift og Renhold, som forvaltningsbedriften samarbeider med.

Det avsettes årlig et beløp i budsjettet til kjøp av boliger, rehabilitering og ombygging. Foretaket har selv frihet til å disponerer midler frigjort ved salg av fast eiendom og fondsmidler.

I Kristiansand kommune samarbeider det kommunale eiendoms-selskapet, etablert 1. januar 2005, med Helse og sosialetaten. Eiendomsselskapet er et KF med eget styre der kommunestyret er generalforsamling. I styret sitter sentrale politikere. Tidligere organiserte kommunen denne forvaltningen gjennom de to stiftelsene, Kristiansand boligstiftelse som skaffet boliger for eldre, funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede og psykiatrien samt Kristiansand kommunale stiftelse for utleieboliger som skaffet bolig for vanskeligstilte. Boligene forvaltes nå samlet.

Det har vært et ønske i kommunene om sterk prioritering og innsyn i boligpolitikken for svakstilte og styringen er derfor ikke lagt inn i en etat. Arbeidet drives i dag gjennom KF et og stiftelsene. KF-et disponerer boligene i stiftelsen, men nye boliger kjøpes ikke inn gjennom stiftelsene

Dette innebærer at det ikke er andre utvalg enn styret i KF-et som behandler anskaffelse av boliger og den tekniske forvaltningen (oppgradering og vedlikehold). Husleieavtalene gjøres med KF-et som er forvalter. Når det gjelder forvaltning i relasjon til brukere, kommer Helse og sosial inn med sitt hovedutvalg. Men deres vurderinger gjelder mer hvem som er prioriterte grupper og fordeling av boligene. Det er også Helse og sosial som gir lån og garantier til depositum.

Trondheim kommune har valgt en to-nivå modell, Rådmannen med sine kommunaldirektører for ulike fagområder og som står for den strategiske planleggingen - og enhetene som tjenesteutførere. Både Boligenheten og Trondheim eiendom er begge organisert under kommunaldirektøren for byutvikling.

Boligenheten ivaretar de fleste kommunale boligoppgaver og er den som på vegne av Rådmannen utarbeider kommunens boligprogram som vedtas av bystyret. Det er Boligenheten som er bestiller i forhold til anskaffelse av nye boliger. Trondheim eiendom er huseier.

Når det gjelder hva slags boliger og for hvilke grupper de skal anskaffe boliger til samarbeider Boligenheten med Trondheim eiendom som anskaffer og forvalter de kommunale boligene, også en enhet under byutvikling. Sammen gjennomgår de alt som er under bygging eventuelt til innkjøp og vurderer hva som skal selges. To hensyn må balanseres; de må prioritere god forvaltning samtidig som hovedoppgaven er å hjelpe.

Kommunen leier ikke inn fra private, men har tildelingsrett i flere private stiftelser. I tillegg er ca. 1000 boliger organisert i en egen kommunal boligstiftelse. Disse boligene forvaltes på lik linje med de kommunale boligene av Trondheim eiendom.

Fredrikstad kommune har en etatsmodell med fire etater. Boligoppgavene er delt mellom omsorgs- og oppvekstetaten og Teknisk Drift. Men arbeidet koordineres av den tverretatlige eierstrategigruppen. Kommunen vurderer en ny organisering med en boligforvaltning bestående av en teknisk side, rådgivingstjeneste, og forvaltningen av de boligøkonomiske virkemidlene. Før dette skjer må NAV på plass. Bak den nye eierstrategien ligger et stort arbeid der det har vært foretatt mange gruppevise utredninger om ulike spørsmål.

Ut fra folke- og boligtellingsen i 2001 har Fredrikstad 6000 leieboliger. Kommunen eier 720 boliger og har tildelingsrett til ca. 300 utover dette. Det bor få sosialklienter i de kommunale boligene. Sosialtjenesten betaler husleiestøtte til ca. 2000 personer. Det innebærer at de dekker husleien i 25-30 prosent av alle leieboliger. Kommunen er derfor indirekte en stor aktør i leiemarkedet. Det er viktig for kommunen at ikke sosialtjenestens husleiestøtte virker prisdrivende i leiemarkedet. Teknisk Drift bistår derfor boligkontoret ved vurdering av høye husleiekraav i private leieforhold, hvor det er søkt om sosialhjelp til dekning av husleien. I tillegg har Teknisk Drift utarbeidet veiledende husleiesatser som sosialtjenesten kan gjøre bruk av i sin vurdering av søknader om husleiestøtte.

Kommunen leier ikke inn vanlige boliger fra private aktører. Det er aktuelt med OPS- kontakter bare der det er tjenester med. I følge informanten er det ikke noe poeng å leie inn rene boliger når de selv kan utvikle egen boligmasse ved hjelp av offentlige tilskudd. Når det lønner seg for private å investere, lønner det seg like mye for kommunen å investere og utvikle eiendom. Det er teknisk drift som

gjennomfører kjøp og salg av brukte boliger og bygging av nye boliger.

Boligpolitikken i Stavanger kommune utformes og utøves av flere organisatoriske enheter i kommunen. Det er Stavanger eiendom som står for anskaffelse, forvaltning og kontraktsmessige forhold tilknyttet boligene. Enheten "Oppvekst og levekår" forvalter alle boligpolitiske virkemidler, inkludert statlig og kommunal bostøtte og arbeider generelt med boligløsninger ovenfor et vidt spekter av brukere. Enheten behandler søknader og tildeler bolig til ulike søkergrupper.

Behovet for kommunale boliger meldes inn fra bydelene eller distriktene. Oppvekst og levekår samler behovet og melder dette til Stavanger Eiendom. Kjøp og oppføring av nye boliger gjøres ofte i samarbeid mellom enhetene, slik at de mest egnede boligene blir kjøpt. Ved skifte av leietakere har boligene ofte et stort behov for oppgradering. Stavanger eiendom bruker det kommunale foretaket Stavanger byggdrikt KF til raskt å gå inn med en oppgradering av leilighetene.

Tromsø kommune praktiserer en to-nivå modell. Rådmannens sentrale administrasjon er organisert i 8 støtteenheter uten avgjørelsesmyndighet. På neste nivå er det opprettet 92 resultatenheter hvor ledere og medarbeidere jobber i nettverk, både på tvers av tradisjonelle områder og innenfor områder. Nettverkene har ingen beslutningsmyndighet. Resultatene har disposisjonsfrihet over eget budsjett. Eiendom, Boligkontoret og Sosialtjenesten er i vår sammenheng 3 viktige resultatenheter.

Ovenfor kommunens innbyggere brukes overskriften "Sosiale tjenester". Av underområdene her er "Hjelp til bolig" med Husbankens låne- og støtteordninger, bostøtte og kommunale utleieboliger samt "Sosialhjelp" de mest relevante. Når det gjelder utleieboliger skiller det mellom fire typer; flyktningeboliger, kommunale trygdeboliger/omsorgsboliger, kommunale ungdomsboliger og kommunale utleieboliger. Det er Boligkontoret som har ansvaret for tjenesten "Hjelp til bolig".

Tromsø kommune ønsker å øke aktivitetsnivået på bruk av individuelle lån og tilskudd for å få flest mulig til å kjøpe sin egen bolig. Dette gjøres for å lette presset på de kommunale boligene.

For førstegangs flyktninger disponerer Tromsø kommune 92 boliger som kommunen eier pluss 48 innleide boliger. Tilvisning skjer av flyktningetjenesten i kommunen i samarbeid med Boligkontoret som

behandler søknader til de andre utleieboligene. I alt forvalter boligkontoret utleie av 878 boliger.

Forholdet mellom egne kommunale enheter og private aktører

I dette underkapitlet vil vi behandle temaer som innleie av kommunalt disponerte boliger og formidling av utleieboliger. I en bestiller – utfører modell kan anskaffelsen av de kommunalt disponerte boligene enten utføres av kommunale foretak, kommunale eiendomsselskaper eller gjennom avtaler med private aktører, noen ganger som rene OPS-prosjekt (Offentlig Privat Samarbeid). Private profesjonelle aktører som er inne på dette markedet er interessert i å ha en viss størrelse på porteføljen av utleieboliger for å få stordriftsfordeler i forvaltningen av dem.

I Oslo er ett alternativ å basere brutto tilveksten av kommunalt disponerte boliger på langsiktig innleie av boliger fra private aktører. Å leie inn boliger fra private binder heller ikke opp kapital for kommunen. Inntil i år har kommunen hatt et visst omfang av innleiekontrakter med private aktører. En lar tilskuddet tilfalle de private aktørene og inngår langsiktige leieavtaler med dem basert på kostnadsdekkende husleier forutsatt et avkastningskrav tilsvarende hva en kan observere i det private leiemarkedet. Dette avkastningskravet måles som forholdet mellom årlig nettohusleie i markedet dividert på boligens omsetningspris. For tiden ligger avkastningskravet i markedet på rundt 5 prosent. For tiden synes det mer lønnsomt for private aktører å bygge for salg på det ordinære boligmarkedet. Et regneeksempel fra vår informant i Oslo kommune viste at avkastningen ved salg av boligene lå på omkring 15 prosent.

OBOS og USBL synes ikke å være interessert i å bygge utleieboliger for de som er prioritert som vanskeligstilte i dag. OBOS og UBBL bygde utleieboliger da målgruppen var ungdom, sine fremtidige medlemmer.

I Asker bygger både kommunen og et kommunalt AS nye boliger. Kommunen kjøper også boliger i bruktboligmarkedet, som oftest enkeltleiligheter i sameier. Det er svært få leiligheter i borettslag i Asker kommune.

Asker eiendomsforvaltning AS er et heleide kommunalt aksjeselskap som skal gå i balanse. Ordføreren er generalforsamling. Forvaltningen settes ut til en privat aktør. Dette selskapet har bygget en del kommunale boliger med tidsbestemte leiekontrakter.

I et kommende privatinitiert prosjekt vil Asker kommune prøve ut "Oslo-modellen". Det dreier seg om et privat utleieprosjekt. I noen av leilighetene får den private utbyggeren boligtilskuddet mot å inngå en langsiktig leiekontrakt med kommunen. Det har også blitt satt betingelser om kommunale kjøp av nye boliger i utbyggingsavtaler.

Bergen kommune har selv ingen leieavtaler med private aktører for tildeling til målgruppen flyktninger og innvandrere. 30 prosent av flyktningene bosettes i det private utleieboligmarkedet. De finner selv frem til boligene, mens kommunen v/MOKS kvalitetssikrer kontraktene, utleiery og utleieforholdene³¹. I 2004 ble det inngått 21 slike kontrakter. Boligene har lav standard og oppfattes som dyre. Mange av beboerne ønsker å forbedre sine boforhold og søker om kommunal bolig.

Skien kommune har ingen erfaring med å samarbeide med private. Det er ikke mange store, proffe, private aktører der. Men en samarbeider med boligbyggelaget. De bygger omsorgsboliger og har hatt et etableringsboligprosjekt. Kommunen har anbefalt søknaden fordi prosjektet kan ta unna noen av søkerne til kommunal bolig.

Skien kommune leier inn for fremleie når kommunen ikke har budsjetter til kjøp for utleie, men må løse et boligproblem. I slike boliger har kommunen mindre kontroll på slitasje og vedlikehold.

De fleste kommunale boligene i Larvik er organisert i stiftelser. Prinsippet er at de skal kunne drives til selvkost. Larvik kommune har samarbeidet tett med Larvik boligbyggelag (LABO) om utbygging og forvaltning av boliger. LABO er forretningsfører for de kommunale boligstiftelsene. Dette gjelder Larvik kommunale boligstiftelse, Stiftelsen trygdeboliger, Stiftelsen flyktningeboliger og Stiftelsen spesialboliger (psykiatri og PU). Kommunen tildeler boliger i stiftelsene. Vedtektene i stiftelsene åpner for at boligene kan leies ut til andre dersom det ikke er nok søkere i målgruppene. Dette må styrebehandles og er en tungvint prosess for kommunen. Styrene i stiftelsene har kommunale representanter (politikere).

For kommunen og boligkontoret bidrar organisering av boligene i stiftelser etter vår informants mening til at kommunen mister handlingskraft i den boligsosiale politikken. Kommunen blir mer bundet i forhold til virkemidler når kommunen ikke eier boligene. Stiftelsene er selvstendige juridiske enheter. Som aktiv aktør i

³¹ Vi er usikker på om disse leieforholdene kan klassifiseres som kommunalt formidlede boliger, noe som ville tilfredsstille boligkravene i bostøtteordningen og gi en dekningsprosent på 80.

boligsosialt arbeid blir kommunen litt langt unna de lokale bolig-politiske beslutningene. Man mister beslutnings- og styrings-muligheter ved stiftelser. Det er stiftelsene som setter husleiene.

Mange kommuner har opprettet sentrale tildelingskontorer og på denne måten unngått at ulike etater disponerer "sine" boliger til sine grupper, uten at det skjer en reell prioritering mellom husholdninger som er vanskeligstilte. Dette bekreftes også i en undersøkelse blant saksbehandlere av bostøtte (Østerby 2007).

I Ålesund kommune driver Blå kors ti botilbud og de har driftsavtale med kommunen. En del vanskeligstilte får botilbud gjennom leiligheter med fellesrom og tilsyn i 24 timer. Det er vanskelig å å drive slike tilbud i nær tilknytning til andre beboere. Det medfører utrygghet for de øvrige. Kommunene har i et par tilfeller etablert modulbygg.

Trondheim kommune lar ikke private eller boligbyggelag bygge boliger for vanskeligstilte med statlige tilskudd, og som seinere skal leies av kommunen. Det eneste unntaket er tre boligprosjekt som ble bygd av frivillige organisasjoner i forbindelse med prosjekt bosteds-løse. I tillegg kommer den store omsorgsboligsatsingen, der fleste-parten av omsorgsboligene med statlige tilskudd ble organisert i borettslag.

Flyktningekontoret i Fredrikstad leier inn fra det private markedet og det dreier seg om 26-30 enheter. Dette er gamle kontrakter. De bygger nå ned disse avtalene. Forøvrig vurderer de ikke innleie annet enn i OPS-prosjekter der oppfølging/tjenester inngår.

Innleie er problematisk i følge informanten fra Fredrikstad. Utleier følger ikke opp og en kan få erstatningskrav opptil 300 000 per bolig. De vil heretter bare ha innleie der det følger med oppfølging, og jobber nå med å få på plass et ambulent team for oppfølging av rus/psykiatri på 8.5 årsverk. I flyktningeboligene er det en viss oppfølging gjennom en vaktmester som reiser rund. Mange har ikke kunnskap om å bo i boligene og tetter avtrekk med sopp og råte som resultat. Spesielt baderom er utsatt.

Både Tromsø kommune og en kommunal stiftelse bygger nye boliger. Den kommunale stiftelsen er opprettet av kommunen som oppnevner styret. Boligstiftelsen bygger nå hovedsaklig for rus og psykiatri. Begrunnelsen for opprettelsen av stiftelsen var at en regnet med en mer kostnadseffektiv bygging. Stiftelsen disponerer dels sine boliger selv, dels leier stiftelsen ut boliger til kommunen.

Boliger leies også inn fra det private leiemarkedet. Det er de instanser som føler behovet som står for innleie. Dette dreier seg om nokså få boliger. Det foreligger nå et forslag om at boligkontoret skal stå for slik innleie.

Hva sier kommunene om behovet for utleieboliger?

Gjennom bydelene i Oslo er det registrert et stort behov for nye utleieboliger for perioden 2007-2009. Bydelene har ikke fått dekket sine behov for boliger fra de kommunale foretakene. De må dekke behovet gjennom den innleien de selv kan stå for i tillegg til at de kan bidra med garantier, lån til depositum og visningsassistanse. Bydelene i Oslo har de siste årene årlig bidratt til en formidling av ca 4000 nye leiekontrakter gjennom garantier og lån til depositum. Det fins ikke noen oversikt over beholdningen av slike leiekontrakter.

Den boligsosiale handlingsplanen som ble utarbeidet i 2003 la grunnlag for en positiv boligpolitisk satsing i Asker kommune. Behovet for kommunale utleieboliger ble fastsatt der. Men det kontinuerlige behovet registreres også i tildelingsenheten som mottar alle søknader om kommunale boliger.

I fastsettelsen av investeringsbudsjettene til kommunal utleieboliger var det forutsatt en tilskuddsandel på 30 prosent. Våre informanter er redd for at denne satsingen kan bli mindre når tilskuddsandelen reduseres til 20 prosent. Asker kommune har gått fra en situasjon med lav lånegjeld til en relativ høy lånegjeld. Bolig må nå i større grad konkurrere med idrettshaller, kulturhus m.m. Hittil har imidlertid kommunen fulgt målene i den boligsosiale handlingsplanen. Denne er nå under revidering.

Asker kommune bruker nå mye tid til å planlegge nyanskaffelser. En er blitt mer bevisst på hva en trenger som følge av den boligsosiale handlingsplanen. Boliger i den vanlige boligmassen passer best for økonomisk vanskeligstilte, flyktninger og funksjonshemmede. Det var ønskelig å spre disse leietakerne i den vanlige boligmassen og i minst mulig grad utsette dem for stigmatisering.

Sosialkontoret og Flyktingeteamet formidler innleie av boliger fra det private utleiemarkedet. Eiendomsforvaltningens i Asker kommune forvalter kommunens egne eiendommer og boliger, og følgelig anskaffer eiendomsforvaltningen boliger til utleie for vanskeligstilte i kommunen. Kommunen mener at man ikke skal utøve press for enhver pris for at alle grupper skal eie sin egen bolig. For noen

målgrupper er det hensiktsmessig å gripe fatt i andre problemer personen har enn akkurat å lage det til et problem at vedkommende ikke eier boligen, men leier kommunalt. Dette gjelder spesielt personer med problemer knyttet til psykiatri og rus. Å presse brukere med behov for spesialløsninger inn i eierboliger, vil kunne medføre problemer i forhold til nye kjøpere av disse boligene, spesielt dersom det hadde blitt brukt en del penger til oppgradering.

Et argument for konsentrasjon av visse brukergrupper er også at disse beboerne trenger tjenester tilknyttet det å bo og det er en fordel for kommunen at beboerne bor konsentrert. Noen har behov for daglig oppfølging. Asker kommune nevnte eksempler på beboere i den normale boligmassen som hadde behov for tjenester, men som ikke ville motta tjenester, noe de etter loven har rett til nekte. Kommunen mente de var for dårlige til å bo alene og måtte i noen tilfeller vurdere utkastelser. I Asker er det imidlertid utkastelser i det private leie-markedet som dominerer, det er bare noen få utkastelser fra kommunale utleieboliger. Asker kommune ser ikke på utkastelse som en løsning fordi kommunen får problemet med manglende bolig på et senere tidspunkt. En strekker seg derfor langt i forhold til husleierestanser og andre ting før en foretar seg noe.

Bergen kommune opplyste at de hadde 500 på venteliste til ordinære utleieboliger og et behov for 200 nye PU-boliger og 180 innen psykiatri. Under prosjekt bostedsløse hadde de etablert 100 boliger, men hadde behov mellom 50 og 100 til (innspill fra Helse og omsorg).

I Bergen har det vært en klar økning i ventetiden på kommunal bolig, også for prioriterte barnefamilier. Det er lettest å få tildelt en 3-roms bolig. For 2-roms boliger kan ventetiden være 2 år. En fjerdedel av de ledige boligene går til førstegangs bosetting av flyktninger. Å øke bosettingen slik UDI ønsker er vanskelig. Boligkonsekvensene av familiegjenforening setter press på de store boligene. De som skaffer seg en bolig selv privat, bor ofte dyrt og dårlig og endrer opp i den kommunale køen. Nesten alle med flyktningbakgrunn ender opp i de kommunale boligene.

Skien kommune tar et ansvar for dem som faller utenfor markedet og opplever at flere og flere faller utenfor. Inntektene til vanskeligstilte stiger ikke i takt med bolig- og byggepriser. Mange av de vanskeligstilte kan ikke bosettes i borettslag, for eksempel gjelder dette rusmisbrukere. De må bo i kommunalt eide bygg og eneboliger. Kommunen har noen få tomanns- og firemannsboliger som brukes til denne gruppen. Når det er gode utsikter for folk til å komme seg videre, prøver kommunen å hjelpe. Men dette er vanskelig fordi

adressene de bor på er kjent i byen. Selv om folk holder seg rusfrie så blir de oppsøkt av rusmiljøet. Behovet synes å gå i retning av et lavterskeltilbud bestående av boliger med bemanning og tilsyn. Et eksempel på et tilbud som fungerer, er en gammel personalbolig som ligger inne på sykehusområdet. Der bor det 5 beboere som har tilknyttet 8-9 stillinger. Tilbudet har betydd mye i forhold til redusert kriminalitet og mindre institusjonsbruk. Det har vært tjenelig for samfunnet, men dyrt for Skien kommune.

Flyktningene i Skien flytter en del innen de kommunale boligene. Dette gjelder særlig når de får behov for bedre eller større bolig. Kommunen kunne etter eget utsagn være flinkere til å bistå flyktningene videre til egen bolig.

Larvik kommune har høsten 2006 hatt ganske mange familie-gjenforeninger med påfølgende store familier og behov for store boliger. Det er vanskelig å finne store nok boliger i den eksisterende boligmassen som er tilpasset store familier. Kommunen opplever også at flyktninger generelt sett har vanskelig for å få aksept på det private leiemarkedet, og de må søke hjelp hos kommunen til tross for at både økonomi og ressurser tilsier at de skulle klart seg selv. Det er videre en mangel på boliger til de med utagerende atferd, rus/psykiatri.

Ålesund vedtok en boligsosial handlingsplan i 2003. I planen foreligger det tre mål:

- Innta en aktiv rolle i arbeidet med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte grupper
- Sette inn tiltak for å etablere flere familieboliger i sentrum, også for barnefamilier og at det bygges flere boliger i ytre strøk. Dette er et tiltak for å få økt aktivitet i sentrum. Denne målsettingen gjelder ikke spesielt for de kommunale boligene, men for den private boligbyggingen.
- Sikre et utvidet tilbud i hver bydel for å bedre mulighetene for integrering og for å få en bedre geografisk spredning av kommunens utleieboliger.

Det er politisk uenighet om det er nok kommunale boliger, men for psykisk utviklingshemmede er det behov for flere. Det kan være foreldre som tidligere ønsket å ha barna boende hos seg men som nå begynner å bli gamle. Det legges til rette for en økning av boliger til denne gruppen.

I Kristiansand ble boligsosial handlingsplan vedtatt i 2002. Planen rulleres hvert år på tiltaksdelen. Helse og sosialetaten fremmer ønsker

om boliger for ulike grupper ut fra hvilke "driftsmidler" de har tilgjengelig. Dette begrenser "bestillingen" av boliger til grupper med store tjenestebehov. De står friere når det gjelder boligbehov hos grupper som ikke har behov for mange tjenester. I denne gruppen kommer spesielt boliger til flyktninger. Kristiansand mottar årlig en stor gruppe, ca. 120 pluss de som kommer på familieforening. De bygger ikke boliger der det ikke finnes midler til drift.

Den boligsosiale planen foreslår at personer som må ha oppfølgings-tjenester for å mestre boforholdene prioriteres til disse tjenestene og denne gruppen prioriteres samtidig til de kommunale boligene. Dette er ofte personer med problemer innen rus og psykiatri. Det er behov for like mange psykiatriboliger framover (til 2010) som det antallet kommunen nå bygger med støtte fra opptrappingsplanen.

De øvrige prioriterte gruppene er unge voksne i aldersgruppen 18-25 år og mennesker med annen etnisk bakgrunn en norsk. Disse gis hjelp til innpass i det private markedet.

Det private utleiemarkedet omtales som velfungerende, men en vet ikke hvordan utleiemarkedet fungerer overfor ulike grupper. Kommunene leier ikke inn boliger, men hjelper folk til selv å ta kontakt i det private markedet. Det har vært vanskelig å få klientene ut i private boliger fordi kommunen har vært dårlig i sin oppfølging av disse personene (depositum, hærverk med mer). Kommunen fikk prosjektmidler til en stilling fra høsten 2006. Målet var innleie av 100 boliger i løpet av et år. En har hittil jobbet mot 50 utleiere og fått avtale med 13.

I Trondheim kommunes boligprogram settes det årlige mål for antall boliger som skal anskaffes. Kommunen skaffer bolig til dem med store sosiale problemer som rus og psykiatri. En ønsker å øke antallet utleieboliger drevet av profesjonelle utleiere og boliger for funksjonshemmede i det private markedet. Kommunen bruker startlån også til leietakere for betaling av depositum i stedet for at sosialkontoret skal garantere. Sosialkontorets garanti fungerte som en klientifisering. Utleiere er heller ikke fornøyd med å få inn en garanti for depositumet fra sosialkontoret. Det var viktig å ikke stemple folk.

Trondheim er en stor studentby og det er lav dekning av studentboliger. Studentene vil bo sentralt og de er aktive som gruppe. Det kan føre til at de øvrige blir presset utover, de vil også bo sentralt. Det er mye ulovlig bruk, noe som fører til at de vanskeligstilte får de dårligste og mest brannfarlige boligene. Utleiemarkedet er et lite profesjonelt marked og kommunen ønsker at det profesjonelle markedet skal øke, for eksempel gjennom et samarbeid med

boligbyggelag og andre profesjonelle utbyggere. Det er også et mål å utvikle modeller for rimelige boliger for unge og andre som har liten inntekt. Formannskapet har i den forbindelse vedtatt å bidra med tre kommunale tomter gratis for utbyggere.

De som bor i kommunale boliger får informasjon om at det finnes muligheter for å kjøpe bolig ved hjelp av startlån og boligtilskudd. Tidligere var det flere som kjøpte den borettslagsleiligheten som de leide av kommunen. Dette, hevder kommunen, er det imidlertid ikke lenger anledning til pga. ny borettslagslov. Men vår informant understreker at ikke alle kan bli eiere av egen bolig pga pengemangel og dårlig forvaltning.

Behovet for kommunale boliger er ikke dekket i Fredrikstad. Kommunen er helt i starten hva angår bygging av utleieboliger til vanskeligstilte. I tillegg til statlig initiert boligsosial handlingsplan, har kommunen utviklet en egen plan for rusmisbrukere og bostedsløse. Gjennom bygging, omgjøring og kjøp er planen at kommunen skal få til disposisjon rundt 200 nye utleieboliger av variabel størrelse i perioden 2005-2010. Kommunen tar sikte på å bygge ut flere boligprosjekter til personer med store atferds- og rusproblemer.

Kommunen har vedtatt å bosette 175 flyktninger i perioden 2005-2007, hvorav 75 i 2007. I tillegg har kommunen en betydelig innflytting av sekundærflyktninger. Behovet for boliger til flyktninger må i det alt vesentlige dekkes i det private leiemarkedet.

Stavanger kommune har etter egen vurdering relativt mange kommunale utleieboliger. For noen år siden ble det ervervet en del nye boliger for flyktninger. De siste to årene har kommune anskaffet få nye utleieboliger. I følge kommunen skyldes dette at behovet for kommunale utleieboliger er mye mindre i gode tider. Å leie i det private markedet eller å kjøpe bolig har blitt lettere for mange. Det er ikke endringen i subsidiemodellen som har redusert omfanget av kjøp og bygging i Stavanger. Kommunen har satt av like mye investeringsmidler til dette formålet som tidligere. Rammen for investeringer økes ved salg av eksisterende boliger.

Det er spesielt de ordinære utleieboligene for økonomisk og sosialt vanskeligstilte det er blitt mindre behov for. Samtidig understreket kommunen at gode tider kunne bli avløst av dårlige og behovet kunne endre seg. En så også at gode tider kunne føre til et press både på leieprisene og kjøpsprisene, og på den måten øke behovet for kommunale løsninger. Leiene i det private utleiemarkedet hadde gått merkbart opp i det siste, og noen kunne bli diskriminert i det private

utleiemarkedet pga hudfarge. Også enslige forsørgere med mange barn kunne ha vanskeligheter med å få en bolig i det private leiemarkedet.

Det er også en grense for hvor mye startlån en kan gi til husholdninger som er aktuelle for å bli eiere. Flere tilsagn om startlån ble derfor ikke brukt. Noen tar på seg ekstrajobber i en periode for å kunne klare låneforpliktelsene. Det var spesielt personer med kun 1 inntekt, ofte med bil og studielån, som kunne få problemer.

Tidligere kunne vanskeligstilte i Stavanger bo i en kommunal utleiebolig over lang tid. Det er nå mer fokus på at boligene skal fungere som gjennomgangsboliger for hushold som er i en midlertidig vanskelig situasjon. Botiden er i utgangspunktet 3 år for alle brukergrupper, men en har ikke maksimal botid for eldre leietakere.

Det er heller ikke så mange søknader om omsorgsboliger fra eldre. Mange eldre kjøper seg leiligheter i nye sentrale privat utbygde boligprosjekter som det for tiden er mange av i Stavanger. Det er størst behov for boliger innenfor rus/psykiatri. Ikke alle dem med slike problemer kan plasseres i borettslagsboliger. Kommunen leter etter egnede løsninger for disse og antydte kommunale hybelhus. En annen løsning er å endre formålet på noen "omsorgsboliger" som er bygget før handlingsplanen for eldre. Det vil imidlertid ta lang tid å få frigjort disse. I konsentrerte botilbud for brukere innen psykiatri ønsker en å bruke en av leilighetene som base for tilbud av kommunale tjenester. En ønsker også å kjøpe enkelte satelittleiligheter i gangavstand til denne basen.

Tromsø kommune trekker frem en gruppe mennesker som en bør fokusere på fremover, unge mellom 18 og 30 år uten arbeidserfaring. Av ulike grunner har de falt utenfor og blir i realiteten minstepensjonister. De ligger akkurat over fattigdomsgrensen og får ingen tilleggssytelser. Det er ikke bare rus og psykiatri som er problemet, det kan også være en funksjonshemming eller andre ting som har gjort at de har falt utenfor. De bor ofte på gutte/jente-rommet. NAV har registrert dem ved at de får habiliteringspenger, men det er en stor utfordring å få de inn i arbeidslivet. Kommunen har ikke oversikt over hvor stor denne gruppen er.

Beholdning, tilvekst og salg av kommunalt disponerte boliger

Oslo kommune selger boliger dels fordi de ligger for konsentrert i enkelte bydeler, og dels for å få penger til å vedlikeholde de boligene de vil beholde. I følge regnskapet til Boligbygg KF ble det solgt

eiendom for 198 millioner i 2005 eller 231 boliger (Boligbygg 2005, s.27). I 2006 er det planlagt salg for 625 mill, mens salgsmålet i 2007 er redusert til 50 mill. I perioden 2004- 2006 ble det kjøpt, ombygget eller innleid ca 510 boliger til ulike grupper vanskeligstilte. I tillegg er 210 boliger under bygging/ombygging i 2006. Foretakene har foreløpig planlagt kjøp, ombygging og nybygging av ca 120 boliger i 2007. Av fremskaffede boliger i 2004 – 2006 er 355 boliger finansiert med boligtilskudd resten med oppstartings- og kompensasjonstilskudd.

I Asker kommune er det ikke noen automatikk i at beboere som leier en kommunal leilighet i et sameie får kjøpe den. Kommunen prøver å selge boliger der konsentrasjonen av kommunale utleieboliger er stor. Dette er som regel i områder der prisen er moderat. Salgsprisen er derfor ikke tilstrekkelig til å kjøpe en ny bolig i et område med høyere pris. Kommunen har opprettet et boligfond som midlene fra salg settes inn på. Midler fra dette fondet brukes til å kjøpe nye boliger. Mange av de som kan kjøpe boligen de leier vil være avhengig både av startlån og et personlig boligtilskudd. Vanligvis rekker rammen for boligtilskudd til 10 slike kjøp.

Asker kommune er nå bekymret for prisutviklingen på boligmarkedet og ser i ettertid at de tidligere burde fått flere med tidsbestemte leiekontrakter ut av de kommunale boligene. Nå har disse små muligheter for kjøp og må få forlenget botiden i de kommunale utleieboligene.

På 1990-tallet solgte Bergen kommune utleieboliger som ikke lenger tilfredstilte kommunens behov. Imidlertid beholdt alle beboerne sine leieavtaler og bostøtteordning. I tillegg kan kommunen fortsatt tildele 25 % av boligene til egne boligsøkere. Stram kommunal økonomi siden slutten av 1990-tallet har gjort det problematisk å få fullført så mange nye kommunale utleieboliger som ønskelig. I 2004 og 2005 ble det i følge statistikk fra Husbanken bygget hhv 33 og 40 utleieboliger med tilskudd fra Husbanken. Bergen kommune solgte 3 boliger i 2005. Begrunnelsen som nevnes i BBBs årsrapport var u hensiktsmessighet/ strid med vedtekter/salgspålegg.

Skien kommune sier det er en kommunal kjerneoppgave å ha boliger til vanskeligstilte og å bistå dem videre i boligmarkedet. Problemet er å ha passende boliger til denne gruppen. Derfor kan det være et behov for å omstrukturere den kommunalt disponerte boligmassen. Kommunen ønsker å selge til dem som er i stand til å eie. Boligtilskuddet må da tilbakebetales til Husbanken i forhold til hvor mye som er nedskrevet. Men, det meste som er kjøpt i Skien tidligere er

kjøpt uten tilskudd. Boligene selges til beboere for en passende markedspris. Andre boliger kan da kjøpes med tilskudd. 20 års avskrivningstid er lite gunstig i forhold til å skulle selge videre til beboer.

En kan spørre seg om det er riktig at folk først får subsidiert leie og så subsidiert pris ved kjøp? Informanten i Skien mener ja når det gjelder vanskeligstilte. En må huske på at det bare er folk med problemer som får kommunal bolighjelp. Og, det er bare dem med akutte problemer som får kommunal bolig raskt.

En selger ikke kommunale boliger for å selge, men for å hjelpe folk videre i en boligkarriere. Dessuten selges boliger som er uegnet for kommunal utleie. I Skien er boligprisene lave. Det ble antydnet at prisen på en bruktbolig utgjør halvparten av en tilsvarende ny bolig. Likevel har kommunen sterke argumenter for å bygge nytt, se nedenfor. Til tross for noe salg av kommunale boliger øker antallet kommunale boliger i kommunen. En har hatt fullmakt til å kjøpe for de midlene som har kommet inn på salg. I tillegg har en hatt et investeringsbudsjett på 2-5 mill pr. år utover tilskuddene som kommer fra Husbanken.

Larvik kommune har for tiden leid inn 46 boliger, hvorav 16 boliger, fordelt på to adresser, er inngått med langsiktige leieavtaler. Ved disse to prosjektene ble det gitt tilskuddsmidler ved bygging. Andre innleide boliger prøver kommunen å finne i markedet før de eventuelt bygger nytt. En del av de innleide boligene går til flyktninger.

Ålesund kommune ønsker en bedre geografisk fordeling av den kommunale boligmassen med et større innslag av kommunale boliger i de østlige bydelene. De vestre bydelene omfatter den gamle bebyggelsen. Her har kommunen mange boliger og det kommunale foretaket har nettopp oppgradert flere av dem. For å kjøpe boliger i øst, kjøper de seg også inn i borettslag for å etablere utleieleiligheter. Boligmassen har heller ikke en ønskelig sammensetning mht størrelse. Det er få boliger over 3 rom, men det er størst underskudd på 2-roms leiligheter til bruk i det boligsosiale arbeidet. De trenger større boliger til flyktninger.

Ålesund kommune har i flere år vært i en presset økonomisk situasjon. For å få balanse i budsjettet solgte de noen av boligene. Det ble solgt 43 boliger i 2004 -2005. Nedsalget skjer også fordi noen boliger krever så omfattende rehabilitering at en ikke vil få igjen investeringskostnadene gjennom leien.

Kristiansand kommune har som målsetting å ha utleieboliger spredd i alle bydeler, de skal ha en nøktern god standard og ligge nær senterfunksjoner/og eller nær offentlig kommunikasjon. Boligene skal utformes mht omsorgstjenester. På bakgrunn av disse kriteriene har kommunen gjennomgått den kommunale boligmassen på ca. 1900 boliger. Gjennomgangen har gått både på brukbarhet for brukergruppen og teknisk standard. Ut fra denne gjennomgangen har en funnet at en rekke boliger skal selges og andre skal renoveres. Kommunen vurderer om det er mulighet for tilrettelegging for funksjonshemmede (livsløpsstandard). Det er nå relativt mange av søkerne som har behov for dette. Eldreboliger som var utgått på dato i relasjon til pleieproblemstillinger, blir ikke solgt. Men de blir tildelt andre målgrupper etter hvert.

Kommunen har en eldre boligmasse i sentrum som vil bli sanert. Her avventer de ny reguleringsplan for området. Noen av disse boligene vil bli totalrenovert, andre solgt. Inntektene fra salget brukes til renovering og/eller nyinnkjøp.

Kristiansand kommune overtok et bygg med 38 ett-roms leiligheter etter sykehuset (personalboliger) som ble brukt til vanskeligstilte og fikk problemer med for stor konsentrasjon. De vedtok da å selge til ungdom i alderen 18-35 år og laget et sameie. Boligene ble avertert til fast markedspris og 20 prosent av kjøpesummen ble gitt som et rente- og avdragsfritt lån som kjøperne oppebar så lenge de bodde i boligen.

Før ny lov om borettslag solgte Trondheim kommune en hel del boliger i borettslag til leietakerne, i hovedsak flyktinger. Nå har de ikke lenger dispensasjon fra forkjøpsretten. Derfor gjennomførte de en storaksjon før loven trådte i kraft. Kommunen beklager lovendringen.

Trondheim kommune selger også boliger som er uhensiktsmessige. De har boliger som er dårlige. Det kan dreie seg om eldre boliger som er kjøpt opp til andre formål, eksempelvis framtidige vegutvidelser, og de kan også være uhensiktsmessige i størrelse. Kommunen ønsker en omstilling av den kommunale boligmassen. Behovet for utleieboliger for eldre er i dag betydelig mindre enn tidligere, fordi eldre i dag har egen boligformue og relativt god økonomi.

Fredrikstad kommune eide en del "grå" boliger. Etter borettslagsloven har ikke kommunen lov til å eie mer enn 10 prosent av boligene. Kommunen selger ut eldre boliger etter en egen salgsplan og legger til rette for ny bruksmåte. De solgte boliger for 13,5 millioner i 2006.

Fredrikstad har mange gamle trygdeboliger bygget på 60 og 70-tallet på 50-60 kvadratmeter. Mange av dem er i borettslag.

Omsorgstjenesten trenger dem ikke lenger, de vil ha omsorgsboliger. Deler av denne boligmassen er uegnet for kommunenes brukere. Boliger i borettslag kan ikke bare omdisponeres til rusklinter og de er for små til barnefamilier. Kommunen selger for å få nye boliger som bygges med skreddersøm. De må bygge nytt til rus og psykiatri.

Det er også strategisk å skille ut eiendom som krever mye vedlikehold. Et annet område er boliger i verneverdige bygninger. Disse boligene fortjener nye eiere. I slike tilfeller tømmer de eiendommen gradvis, før de selger hele bygget samlet. Fredrikstad kommune selger bare unntaksvis til de som bor i boligene.

Stavanger kommune har enkelte steder for stor konsentrasjon av kommunale utleieboliger. Dessuten er flere av boligene uhensiktsmessige, i forfall og krever vedlikehold og oppgradering. Kommunen har på dette grunnlag valgt å selge en del boliger – ikke til beboerne. For eksempel vil over 50 boliger bli tilbudt boligbyggelaget som enten vil rive disse og bygge nye leiligheter eller rehabilitere de eksisterende. Om lag 10 prosent av de nye boligene vil bli kjøpt av kommunen og bli brukt til utleieboliger.

Det hadde kun vært et par tilfeller av salg av kommunale utleieboliger til beboere. Dette var boliger som var tilrettelagte for funksjonshemmede. En burde ha gjort dette mer, det kunne for eksempel være aktuelt for barnefamilier der det var viktig for barna å beholde sitt etablerte miljø. Kommunen synes det kunne være problematisk å sette en riktig pris ved slike salg. I de to tilfellene hadde en brukt to takstmenn og en skjeler også til hva andre tilsvarende leiligheter har blitt solgt for.

Tromsø kommunes egen boligmasse er gjennomsnittlig 33 år gammel. I borettslag eier kommunen 202 leiligheter. Mange av disse synes å trenge oppgradering. Flere av leilighetene står i fare for ikke å kunne leies ut pga for dårlig tilstand. (Tromsø kommune 2005, s. 44)

Boliger som Tromsø kommune eier, for eksempel i borettslag, selges ikke til beboere. Salg skjer bare i forbindelse med sanering og det har vært noen tilfeller av kommunalt eide lærerboliger i distriktet som ingen er interessert i å leie.

Hvordan brukes tilskuddsmidlene?

I dette underkapitlet vil vi få frem hvordan tilskuddsmidlene faktisk brukes i våre casekommuner. Er det kommunen selv som bygger og eier boligene? Er det private aktører som bygger og får tilskudd, der kommunen inngår langsiktige leieavtaler? Eller brukes tilskuddet i

stor grad til å kommunale og private kjøp i bruktboligmarkedet? Kommunale kjøp av leiligheter i borettslag er et eksempel på det siste. En siste mulighet er å benytte tilskudd til utbedring av boliger som kommunen allerede eier.

Oslo kommune har i perioden 2003- 2006 brukt av tilskuddsrammen til å utbedre 522 eksisterende boliger og å bygge om 253 eksisterende kommunale bygg til utleieboliger. Det er i samme periode gitt tilskudd til nybygging av 329 boliger i regi av stiftelser eller private utbygger, hvorav kommunen disponerer 283 av boligene.

Det er egenskaper ved beboerne som er bestemmende for om det bygges nytt i Oslo. Mange kan ikke plasseres i borettslagsboliger sammen med andre. Derfor er det viktig med en gulrot til private aktører som skal leie ut til slike brukere.

Informantene i Asker kommune hadde den oppfatning at det var avsatt midler fra Husbanken til Oslo og Akershus. Dersom interessen fra Akershus-kommunene var liten, ble restpotten gitt til Oslo der interessen for å fremskaffe nye utleieboliger var større. Statistikken fra Husbanken fra 2005 viser at Oslo fikk en tilskuddsandel på 29 prosent til nybygging i 2005. Asker er en av de få kommunene i Akershus som bruker boligtilskuddet i et større omfang. Husbanken vil gjerne ha større bruk av tilskuddsmidler i Akershus, mens mange av kommunene etter Askers oppfatning er redde for store låneopptak.

Asker kommune hadde inntrykk av at bostedsløse og flyktninger var prioriterte grupper fra Husbankens side og at det kunne være vanskelig å få tilskudd til å bygge eller kjøpe for andre grupper. Det kunne derfor hende at Asker kommune ikke søkte Husbanken om midler når boligene var tiltenkt andre vanskeligstilte. Ofte blir det ikke anskaffet boliger til de som ikke er prioriterte.

Ett problem er definisjonen av bostedsløse. Å være økonomisk vanskeligstilt er ikke nok til å være bostedsløs. Et annet problem var flyktninger som opprinnelig var bosatt i en annen kommune men som etter kort tid flyttet til Asker. Ikke fikk kommunen integrerings-tilskudd og flyktningetjenesten var opptatt av første gangs bosetting. De tilflyttede flyktningene hadde faktisk et boligtilbud der de kom fra. I Asker hadde de ofte skaffet seg en midlertidig bolig med forholdsvis lav standard. Skal disse regnes som flyktninger eller økonomisk vanskeligstilte? En lokal løsning på gruppeprioriteringen som Husbanken gjør er å sluse alle andre enn bostedsløse og flyktninger inn i den eksisterende kommunale boligmassen, mens de boligene en søker tilskudd for forbeholdes bostedsløse og flyktninger. Hvis for mange flyktninger ikke kommer seg videre fra de kommunale

boligene, dvs. for liten turnover, kan det få konsekvenser for mottak av nye flyktninger.

Asker kommune mente det ikke var så stor kostnadsmessig forskjell på å bygge nye boliger og å kjøpe brukte boliger. En brukt bolig måtte som regel oppgraderes før utleie. Asker kommune har brukt ordningen til å bygge boliger og å kjøpe boliger. Den er ikke brukt til utbedring.

Sarpsborg kommune bygger nye boliger når det ikke passer å plassere brukerne i etablerte borettslagsboliger. Valget mellom å bygge nytt eller kjøpe brukt synes å være mer bestemt ut fra brukernes behov enn at omleggingen av subsidiemodellen og eventuelle økonomiske insitammenter skulle føre til en vridning over til rimeligere brukte boliger. Et annet argument er at kjøp av brukte boliger i første omgang kan synes rimeligere enn å bygge nytt, men at mange av boligene raskt vil kreve ressurser til oppgradering.

Bergen bygger bare nye boliger fordi det er bare nybygging som på lengre sikt kan dempe presset på priser og husleier i boligmarkedet. Nedgangen i tilskuddsandel har ikke ført til kjøp i bruktmarkedet, kun til en nedgang i nybygging. Bergen kommune har bevisst prøvd å få ned kostnadene i nye prosjekter gjennom å utprøve nye kontraheringsmodeller. Nye tekniske krav har gjort kostnadsreduksjoner vanskelig.

Bergen bolig- og byfornyelse (BBB) mottar sjelden eller aldri bestillinger på kjøp av brukte boliger. Dette kan forklares med at Bergen kommune oppfatter at en ved kjøp i bruktboligmarkedet blir konkurrenter til sine egne prioriterte målgrupper. Dels kan dette presse opp prisene og dels kan det føre til en overetablering av vanskeligstilte familier i de delene av byen som allerede er overrepresentert med sosiale problemer (Bergen kommune 2005, s. 38).

I Skien sier politikerne at det ikke bygges nye boliger i kommunal regi fordi en mangler prosjektledere. Vår informant mener at slik kompetanse kan leies inn og at realiteten er at boliger for vanskeligstilte blant annet konkurrer med sykehjem. Samtidig sies det at det er behovet som styrer utbyggingen av nye kommunale utleieboliger og at det er tilfeldig at det ikke er bygd nytt de siste årene. Politikken er å bygge de boligene som ikke kan kjøpes i bruktboligmarkedet, for eksempel samlokaliserte boliger. Og, jo bedre ordninger, jo lettere er det å få gjennomført byggingen. Skien etterlyste mer fleksible ordninger fra Husbanken. En gruppe som vokser og som trenger bolighjelp er personer med problemer knyttet til rus, psykiatri, ADHD osv. For denne gruppen trengs tilpassete boliger som krever nybygging. Det er ikke lett å finne hele bygg med flere ledige boliger.

For Skien er det et dilemma for kommunen å kjøpe borettslagsboliger der prisene er lave. I slike områder opptrer også mange av dem som har råd til å kjøpe seg bolig med startlån. Flere av disse ligner på kommunens leietakere og dersom kommunens leietakere over tid får kjøpe leilighetene sine, blir det en opphopning av mange ressursvake på samme sted. På bakgrunn av dette vurderer kommunen å kjøpe boliger i andre borettslag for å spre sine leietakere. En oppfatter at prisnivået er relativt rimelig i Grenland, at det er mye lavere enn i Vestfold og noe helt annet enn i Oslo. Kommunen mener de lave prisene henger sammen med et arbeidsmarked som i stor grad består av ufaglært arbeidskraft innen industri.

Skien kommune opplyser at når en ønsker å kjøpe boliger med tilskudd, tildeles tilskuddene på etterskudd. Dette skyldes at søknaden sendes etter at boligene er kjøpt. Når det er begrensede rammer for tilskudd, ligger det en usikkerhet i om en faktisk oppnår tilskudd, noe som oppfattes som lite forutsigbart for kommunen. Når det gjelder nybygg er det en større prosess og da søker kommunen i forkant. Kommunen etterlyser en tydeligere gulrot: ”Gjør det, så får dere det!”

Når Skien kommune leier inn boliger fra det eksisterende private leiemarkedet brukes ikke boligtilskuddet. Kommunen får mange henvendelser fra folk som vil leie ut, og kommunen prøver å markedsføre sin fortreffelighet. Det garanteres for leien og en prøver å opptre som en ryddig part. De private slipper å forholde seg til leieboeren. Standarden på disse boligene er jevnt over gjennomsnittlig standard. De foretar en befaring ved oppstart og ved leieforholdets slutt. Kommunen har rundt 20 innleieforhold i dag.

Ålesund kommune leier ikke inn boliger fra det private markedet, men er åpen for å kjøpe brukte boliger. Men kommunen kjøper helst i nybygg. Der kommunen eier tomten, blir utbyggere bedt om å komme med et tilbud, for eksempel at de bygger noen enheter som kommunene får kjøpe. I forhold til en ønskelig østlig lokalisering må kommunen kjøpe nytt. I disse områdene er det kjøpt en 4-mannsbolig der kommunen eier alle fire enhetene. I sentrum har kommunen kjøpt en 6-mannsbolig.

Kristiansand kommune kjøper nå oftere boliger enkeltvis i bruktmarkedet, fortrinnsvis i områder der de ikke er representert. Det er raskt og lett å styre kjøp i bruktmarkedet og det er (har vært) billigere. I 2006 kjøpte KF-et 3 boliger i bruktmarkedet mot 2 i 2005. Samme år bygde de selv 15. Dette var rusboliger, der boliger i bruktmarkedet ikke var egnet.

Trondheim har en årlig investeringsramme på ca 70 millioner til utleieboliger, tilskuddet inkludert. De regner nå med ca. 1,5 million pr. bolig og har et mål om 50 boliger i året. Når det selges boliger, benyttes salgssummen til kjøp av nye boliger.

Kommunen kjøper mye i bruktmarkedet. Det de bygger er spesialboliger til rus, psykiatri og utviklingshemmede. Det er et stort press på denne sektoren der det også skal leveres tjenester. Nesten all nybygging i Trondheim knyttes til psykiatireformen. Det er også eksempler på at pårørende bygger boliger for sine utviklingshemmede barn, og de får da det personrettede tilskuddet.

For tida benyttes hoveddelen av finansieringsrammen til boligbygging for personer som har stort tjenestebehov, særlig i forhold til psykiatri. Dersom Trondheim kommune hadde hatt mer ressurser til tjenester kunne de ha bygd mer.

Fredrikstad kommune bygger i hovedsak nytt, men kjøper også inn brukt. Kommunen har gjort en beregning som omfatter fire pågående prosjekter med til sammen 35 boliger av variabel størrelse. Beregningene viser at prosjektene samlet går i balanse med 30 prosent boligtilskudd med den husleiemodellen kommunen bruker og forutsatt annuitetslån over 30 år til 4,5 % rente.

Prisene er imidlertid i sterk vekst. Forhåpentligvis kan det oppnås bedre pris ved utvikling av små boligprosjekter enn store skole- og institusjonsprosjekter, gjennom at prosjektene vil være interessante for små entreprenører, samtidig som kommunen kan være fleksibel både på oppstart og byggetid.

Fredrikstad kommune er fornøyd med at tilskuddet bevilges som en ramme, men mener at rammeavtalene burde kunne reforhandles. Kommunen søker ut fra en skisse og byggekostnadene påløper 1,5 - 2 år senere. Både nybygg og kjøp i markedet er i mellomtiden blitt dyrere og da må kommunene gjøre endringer. Kommunen må vurdere både å gå ned på størrelse på leiligheter og antall enheter.

Stavanger kommune bygger nye boliger for noen brukergrupper fordi en ikke finner passende boliger i egen boligmasse eller andre steder. Kommunen eier mange boliger i borettslag. Disse blir oftest kjøpt på prosjekteringsstadiet. Da er prisen fast og en får ikke problemer med hva en skal by i bruktboligmarkedet. En ønsket heller ikke å presse prisene i konkurranse med egne målgrupper.

Stavanger kommune hadde få innleide boliger fra det private markedet. I forbindelse med bosetting av flyktinger hadde en brukt

denne løsningen, men nå var kommunen i ferd med å avvikle slike leieavtaler. Ved skifte av leietakere var det ofte dyrt å sette leilighetene i stand igjen. Kommunen sa de heller var interessert i å eie boligene selv.

Tromsø kommune har underskudd på spesialboliger og tilrettelagte boliger innenfor pleiesektoren. Når det gjelder personlige tilskudd til kjøp i kombinasjon med startlån, så aksepterer ikke kommunen at kjøper går over verditakst i pris. Dette for å forhindre at kommunale virkemidler skal være prisdrivende.

Om tildeling og type husleiekontrakter

Noen kommuner gir 3 års kontrakter, men eldre og barnefamilier med problemer får ofte bo på ubestemt tid. Andre behovsprøves på nytt etter 3 år. Dette innebærer at noen må flytte. Disse vil miste dekningsgraden på 80 prosent dersom de i dag får bostøtte.

I Oslo får beboerne 3 og 5 års kontrakter som må fornyes etter behovsprøving. I 2005 ble det tildelt 1862 boliger etter vedtak fra bydelene. Litt over en tredjedel av de som fikk vedtak fra bydelene om bolig, fikk fornyet sin kontrakt. (Boligbyggs årsrapport 2005)

Asker kommune sier at det er en stor fordel at alle med et boligbehov søker om kommunal bolig til tildelingsenheten og at det er tildelingsenheten med sosialfaglig bakgrunn som vurderer søknadene. Eiendomsforvaltningen har ikke faglig bakgrunn for å prioritere søkere. De forvalter boligene og setter leier uavhengig av hvem som skal bo der.

Signalene fra tildelingsenheten brukes av eiendomsforvaltningen i beslutninger om hva og hvor det skal bygges eller kjøpes boliger. Samtidig må investeringsbudsjettet avklares med politikerne.

Det foregår for tiden en omorganisering av tildelingsenheten, der navn og oppgaver er gjenstand for vurderinger. Mer skal samles i sosialtjenesten. Asker ser fordelene av at boligvirkemidlene er tilknyttet sosialtjenesten. NAV-reformen skal senke terskelen for henvendelse til sosialtjenesten, noe som letter integreringen av boligvirkemidlene under sosialtjenesten.

Bergen kommune gir 3 års kontrakter og beboerne blir vurdert på nytt når kontrakten går ut. Kommunen ønsker ikke at de kommunale boligene skal bli permanente boliger. De som ikke lenger kvalifiserer til å bo i en kommunalt disponert bolig får rådgivning med sikte på etablering i egen eid bolig med boligtilskudd og startlån.

I Bergen er det slik at hvis beboerne ikke lenger tilfredsstillter kriteriene for kommunal bolig får de heller ikke fornyet kontrakten når den går ut. De som er over 60 år får tidsubestemte husleiekontrakter. En del av dem sitter på store boliger som de ble tilvist da de var en større familie. Administrasjonen ønsket seg en situasjon hvor folk ble tildelt kommunal bolig, men at kommunen kunne flytte på dem ved behov, for eksempel at en kunne flytte enslige eldre over i mindre boliger.

Skien kommune inndeler sine leietakere i tre grupper; sosialt vanskeligstilte, flyktninger samt eldre og uføre. De har et felles tildelingsutvalg for alle gruppene. Første gangs bosetting av flyktninger skjer vanligvis i kommunalt eide boliger. For store familier og andre spesielle forhold kan hus bli leid inn. Denne gruppen blir prioritert uavhengig av ventelisten. Leiligheter med bemanning fordeles av Pleie og omsorg i kommunen. Når noen har behov for bolig med tjenester, er det flere inne og vurderer behov og løsning.

Selv om det alminnelige nå er 3-års kontrakter i Skien, bor mange lengre enn dette. Eldre og uføre kan bli boende, blant disse er det sjelden endring i situasjonen som skulle tilsi utflytting. Flere av beboerne har bodd i det private markedet før. De kommer til kommunen fordi de ikke orker å flytte så ofte. Hvis en først er vanskeligstilt, så oppfattes en kommunal bolig som mer stabil enn en bolig i det private leiemarkedet.

Når det gjelder flyktninger som ble bosatt i en kommunalt eid bolig i et borettslag, har en god del kjøpt den leiligheten de ble bosatt i. Etter at kommunenes dispensasjon fra forkjøpsretten i "Lov om burettslag" ble opphevet i 2005 ble den muligheten beboerne hadde for å kjøpe leiligheten de leide redusert. Kommunen mener dette var et stort tilbakeslag for vanskeligstilte som kan klare seg selv fordi det er lettere å kjøpe en bolig de alt er etablert i og hvor de trives, enn å gå ut i markedet. Før lovendringen sendte kommunen brev til 300 beboere med forespørsel om de ville kjøpe. Av disse var 30 interessert og 15-17 kjøpte. Minst halvparten var flyktninger.

Enkelte kontrakter i Skien har blitt evigvarende ved at boligene er fullfinansiert med et rente- og avdragsfritt lån fra kommunen til beboer. Dette ble gjort fordi en ikke fikk kjøpt leilighet i et borettslag. Kontrakten blir i praksis evigvarierende, men kan ikke arves. Kommunen skal ha tilbake leiligheten når vedkommende flytter.

Skien nevner et eksempel på at et borettslag bygges i privat regi av foreldre til unge uføre. Dette blir kostbare boliger til omkring 2 millioner kroner for brukere med rundt 130 000 kroner i inntekt. For å

få det til, bruker kommunen tilskudd til omsorgsboliger. Boligene er klausulerte og kommunen har tildelingsrett. Statlig bostøtte er ikke nok, kommunen bidrar i tillegg med støtte. Den delen av den kommunale støtten som benyttes til å dekke avdrag på fellesgjelden vil bli tilbakebetalt til kommunen den dagen beboer flytter eller selger leiligheten. Kommunen tar pant for denne delen av kommunal bostøtte.

I Larvik kommune fins det boliger å leie, men det er ikke sikkert at det er de mest passende boligene som er ledige i markedet, for eksempel boliger til flyktninger. Foreløpig har det ikke vært vanskelig å få leie i det private markedet når kommunen er mellomledd. Kommunen oppleves som en sikker part å rette krav mot. Når det inngås kontrakter, lages en tilstandsrapport og bilder tas av boligen. Dette gjøres også når kommunen gir garanti for depositum og kontrakt inngås direkte mellom eier og leietaker.

Et tildelingsutvalg står for fordelingen av kommunalt disponerte boliger i Larvik. Her sitter de enhetene som har boliger. De kan bytte ikke-øremerkete boliger seg i mellom. Det er ikke noe problem å finne kandidater til boligene. De som sier nei til et tilbud uten grunn, mister tilbud om bolig. Informanten spør seg om de da faktisk har et boligproblem.

I Ålesund kommune skjer all tildeling av kommunale utleieboliger i samråd mellom eiendomsforetaket, Helse og sosialsektoren og Kultursektoren ved flyktningekonsulenten. Søknadene blir sortert og behandlet på utleieavdelingen i eiendomsforetaket. Deretter har de fellesmøter mellom foretaket og Helse og sosial, som har klare prioriteringer. Beslutningen blir tatt i møtet. De som blir prioritert er slike som er ikke-ønskede leietakere. Helse og sosial stiller da husleiegaranti for å få dem plassert.

Kommunen utlyser ordinære kommunale utleieboliger ca 1 gang pr mnd og lyser da ut 4-6 boliger om gangen. De får da 50-60 søknader som blir vurdert. En del av dem som søker vil kunne komme inn på det private utleiemarkedet. Når en ser på hvem som er berettiget til en kommunal bolig i forholdet til tilbudet, dekker tilbudet nesten etterspørselen. Botiden i ordinære utleieboliger varierer fra 3-5 år med mulighet til å søke om forlengelse. Boliger for spesielle grupper som psykiatri, PU-boliger eller bokollektiver lyses som hovedregel ut bare internt og tildeles administrativt gjennom Helse – og sosialsektoren.

Ålesund mener at mange av dem som blir tildelt bolig på sikt vil klare å etablere seg selv på boligmarkedet ved hjelp av startlån, noe

kommunen prøver å legge til rette for. Det er et stort innslag av utenlandske navn blant dem som etablerer seg ved hjelp av startlån.

I Kristiansand er det Helse og sosial som prioriterer søkere og fordeler boligene. Det er også Helse og sosial som gir lån og garantier til depositum. Flyktingeetaten er egen etat og står for innleie og utleie av boliger til sine brukere.

Kristiansand kommune bruker tre års kontrakter for økonomisk og sosialt vanskeligstilte, mens klienter med rusproblemer bruker kontrakter etter husleielovens paragraf 11.1. For psykiatri, funksjonshemmede og utviklingshemmede bruker de tidsbestemte kontrakter. Ved nye kontrakter følger et bostøttesøknadsskjema.

For de som det er vanskelig å bosette, er det trygt med en kommunal leiekontrakt. Det er større toleranse og forståelse i det kommunale systemet. De kommunale boligene er også blitt av bedre standard etter hvert.

For tidsbegrensede kontrakter meldes det fra når det er gått 2,5 år og beboeren kalles inn til samtale med bolig tjenesten. Her gjennomgår de situasjonen mht økonomi og det sosiale og de treffer beslutninger om en eventuell ny periode i kommunal bolig, eventuell privat leie eller hjelp til komme seg inn på eiermarkedet ved bruk av startlån. Bare i spesielle tilfeller selges boligen til beboeren. Det er vanskelig å prissette slike boliger og de ønsker ikke egentlig å selge ut en alminnelig kommunal bolig.

Når det gjelder søknad om kommunal leiebolig i Trondheim og behandling av søknadene, er det sosialforvaltningen som mottar og behandler søknadene og Boligenheten som tildeler. Boligenheten inngår kontrakt på vegne av Trondheim Eiendom. Etter at sosialforvaltningen har overtatt søknadsprosessen, har ventelista økt sterkt til kommunale boliger. Når boliger blir ledige, må de prioritere og det kan da være at noen de har sagt ja til og som står på venteliste, aldri vil få noen kommunal bolig. Boligenheten var strengere i sine vurderinger om hvem som var kvalifisert.

Trondheim understreker at kommunale boliger er ment å være en hjelp i en overgangssituasjon. Kommunen har derfor tidsbestemte kontrakter på mellom 3 og 5 år, unntaket er eldre pleietrengende, utviklingshemmede, psykiatri og rus.

I Fredrikstad tildeles omsorgsboliger av eget tildelingsteam i omsorgsetaten sentralt. Trygdeboliger blir tildelt av omsorgstjenesten i hvert enkelt omsorgsdistrikt. Psykiatriboligene fordeles av psykiatri-

tjenesten. For alle disse boligene har Tekniske Drift både kontraktene og den bygningsmessige forvaltningen. Fag tjenestene samarbeider om tildeling av nye utleieboliger.

For beboere i trygdeboliger og omsorgsboliger, er kontraktstiden ubegrenset, mens en for vanskeligstilte følger husleielovens bestemmelser om 3 års tidsbestemt kontrakt. Her har kommunen ikke hatt gode nok oppfølgingsrutiner slik at tidsbestemte leieforhold har glidd over tidsubestemte.

Fredrikstad bygger nå et eneboligprosjektet for rus/bostedsløse med 9 boliger hver på 50 kvm. Boligene ligger vakkert og sentralt til mot elva i randsonen mellom industri- og LNF-område. Det er nødvendig med oppfølgingstjenester. En av boligene vil bli vurdert brukt som personalbase. Det vil også bli vurdert bruk av særreglene i husleielovens kap. 11.

Det er sosialkontoret i Stavanger som gir garanti og lån til depositum i private leieforhold. De godkjenner ikke hva som helst av leier i det private utleiemarkedet som grunnlag for å gå inn med sosialhjelp til boligformål.

I Tromsø er det fire tildelingsutvalg som tildeler boliger fra sin øremerkede del av boligmassen. De fire utvalgene fordeler omsorgsboliger og trygdeboliger, ordinære kommunale utleieboliger, flyktningeboliger samt rus og psykiatri. Tromsø kommune har også noen ungdomsboliger som var tiltenkt unge i arbeid. Dette kriteriet er i ferd med å utvannes. I følge kommunens hjemmesider må en fortrinnsvis ha fast jobb i hel stilling, eller ha trygdeytelser som erstatter arbeidsinntekt. Tildeling av ungdomsboliger skjer ved loddtrekning.

I tillegg disponeres en del boliger av den kommunale boligstiftelsen. Brukerne kan da søke to instanser for å få bolig. Tromsø kommune ønsker at stiftelsens tildeling skal skje i samråd med boligkontoret. Et forslag er at boligsjefen blir daglig leder i stiftelsen.

Noen takker nei til et boligtilbud de får i kommunen. De har ikke råd til å bo der. Det er usikkert hva slags boligløsning disse finner. Seksti prosent av de som søker får avslag på kommunal bolig. Inkludert her er også de som er kvalifisert, men som det for tiden ikke er et boligtilbud til. Disse settes på en venteliste. Noen søker fordi de har en oppfatning om at det å leie av kommunen er rimeligere enn å leie i det private leiemarkedet, og det forekommer at de derfor har ikke prøvd å få seg bolig i det private leiemarkedet. Disse får avslag på sine søknader hvor det anbefales vurdert om å søke startlån mv.

Botiden i de kommunale utleieboligene i Tromsø er begrenset til 3 år, med muligheter for forlengelse. Det samme gjelder ungdomsboligene, men her er maksimal botid 5 år. I trygdeboligene er det ikke begrenset botid for personer over 60 år. I de kommunale utleieboligene kreves det depositum. De som ikke kan stille dette, kan søke kommunen om garanti eller lån til depositum.

Husleieprinsipper i kommunale boliger

Prinsippene som blir brukt for husleiefastsetting i de kommunalt disponerte boligene har betydning både for hvordan endringer i boligtilskuddsandel påvirker kommunens interesse for å fremskaffe et større tilbud av utleieboliger, for driften av den kommunale utleiemassen og for hvilke supplerende ordninger i tillegg til statlig bostøtte kommunene må bruke for at leietakerne skal kunne leve et tilnærmet normalt liv, til tross for ustabile og lave inntekter.

I Sarpborg har kommuneområde eiendom i samarbeid med bolig tjenesten foreslått standarder for husleie med utgangspunkt i gjengs leie. Samtidig er det tatt hensyn til den normen for husleie som sosialtjenesten bruker. Tidligere ble andre prinsipper brukt, trolig kostnadsdekkende leie med regulering hvert år etter konsumprisindeksen. Der hvor leien er høyere enn maksimalt godkjent boutgift i den statlige bostøtteordningen er en forsiktig med å sette opp leien. Dette gjelder i de tilfellene der husholdningen er kvalifisert for statlig bostøtte.

Oslo kommune uttaler at boligtilskuddet skal komme leietaker til gode gjennom at de leier som en oppnår gjennom innleieavtaler med private aktører skal være lik eller ligge under markedsleie. I motsatt fall sier vår informant at kommunen kan leie til markedsleie i bruktmarkedet. I dagens marked med høye tomtepriser og høye byggekostnader må tilskuddsandelen utgjøre mer enn 20 prosent dersom en gjennom avtaler med private, som krever et visst avkastningskrav, skal oppnå leier lik eller under markedsleie.

I Boligbygg (2005, s.14) heter det at: ”Tilskudd fra Husbanken bidrar til lavere leie for kundene i ulike bygge- og utviklingsprosjekter”. Helse og velferdsetaten viste regneeksempler der husleia ved innleie ble beregnet til 8000 kr. pr. mnd (kostnadsdekkende leie), mens gjengs leie var 6000 kr for en slik bolig. Ovenfor leietakeren lages det et regnestykke med utgangspunkt i en leie på 8000 kroner. Kommunen beregner hvor stor statlig bostøtte leietakeren ville ha fått dersom leien var på 6000 kroner. 6000 kroner minus denne bostøtten er den leien leietaker skal betale til kommunen (her kalt nettohusleie).

Siden boutgiftstaket er over 8000 pr. mnd i Oslo, setter kommunen husleien for denne boligen til 8000 kroner som grunnlag for beregning av statlig bostøtte. Kommunen tar transport i den bostøtten som utbetales fra staten på grunnlag av de 8000 kronene. Dermed får kommunen dekket 80 prosent av differansen mellom 8000 og 6000 kroner, samtidig som leietaker betaler leie med utgangspunkt i gjengs leie.

En slik praksis gjør det mulig for kommunen å gå inn i relativt dyre prosjekter, så lenge husleien ligger under boutgiftstaket. Dette synes å være lovlig etter regelverket. Det er i alle fall mulig etter husleieloven å la leietakeren betale 8000 kroner i leie og beregne statlig bostøtte på grunnlag av dette. Da vil leietakeren tape 400 kroner måneden, $(8000 - 6000) * 0.2$, i forhold til bostøtte på grunnlag av en leie på 6000 kroner pr. måned. Men i forhold til det kommunale vedtaket om gjengs leie bryter kommunen dette prinsippet ved å kreve 8000 kroner av leietakeren.

Asker kommune bruker en markedstilpasset husleie som nok ligger litt lavere enn hva som kan oppnås dersom boligen hadde blitt leid ut i det private utleiemarkedet. I boliger som er bygget for 30-40 år siden ligger husleien på 3-4000 kroner pr. måned. Litt nyere boliger ligger rundt 4-4500 kroner. I nyere prosjekter kan husleien ligge på 6000 kroner og oppover. Dette innebærer at noen boliger ligger under taket for godkjente boutgifter i den statlige bostøtteordningen, mens husleien i andre boliger ligger over. Asker kommune satte et spørsmålstegn ved hvorfor kommuner som for eksempel Fredrikstad og Drammen hadde forhøyet tak for godkjent boutgift, mens de som var nabo til Oslo, med det prispresset det medfører, ikke hadde det.

Husleien i boligene settes for den bestemte boligen uavhengig av hvem som flytter inn. Hvordan husleien blir betalt eller dekket opp er en annen sak.

I nybygde boliger som ble bygget av Asker eiendomsforvaltning AS, ble husleien satt et sted mellom utgiftsdekkende og kostnadsdekkende husleie. Husleien settes ikke ned når lånekostnadene reduseres som følge av en rentenedgang. Dette tilsier en viss vekt på kostnadsdekkende leie, der boligens verdi også er en faktor. Kommunen betaler husleie for fellesarealer som det var meningen skulle vært dekket av beboerne. På den måten subsidieres selskapet. Husleien blir indeksregulert.

En har ikke benyttet muligheten til å sette leien til gjengs leie i gamle leieforhold. En slik endring blir ikke gjort uten at det samtidig skjer en oppgradering av boligen. Oppgradering skjer vanligvis ved skifte av

beboer. I tidsubestemte kontrakter kan derfor husleiene være lavere enn i tidsbestemte kontrakter. Asker foretar ikke en systematisk heving av husleiene i trygdeboligene slik husleieloven og kontraktene gir rom for.

I Bergen brukes gjengs leie som prinsipp og leieinntektene gir grunnlag for et rimelig godt vedlikehold av boligene.

Skien kommune finner markedsleien på boliger de anskaffer seg. Med utgangspunkt i denne søker leietaker statlig bostøtte. Kommunen har knyttet et mål til at deres leietakere skal betale maksimalt 35 prosent av inntekten i leie. Det tas derfor transport i den statlige bostøtten. Dersom markedsleie minus bostøtte gir en høyere andel en 35 prosent, setter kommunen en nettogleie som er slik at leietaker faktisk betaler 35 prosent av inntekten. Dette gjelder også leietakere som ikke kvalifiserer for bostøtte. Denne subsidieringen synliggjøres ikke over sosialbudsjettet gjennom bruk av sosialhjelp, men avspeiles i lavere leieinntekter. Beboerne står ovenfor individuelle husleier, tilpasset regelen om hvor stor andel av inntekten husleien skal utgjøre. En kan kalle denne ordningen for en form for kommunal bostøtte uten at ordningen registreres som dette i KOSTRA. En fordel med denne ordningen er at leietaker ikke trenger å søke om bidrag fra for mange ordninger som statlig bostøtte, kommunal bostøtte og sosialhjelp for å oppnå det samme. Kommunen oppfatter dette som positivt for den enkelte leietaker. Denne praksisen gjelder bare boliger som kommunen selv eier, ikke de som kommunene leier inn fra private som de fremleier videre.

En tilpasning av leiene til markedsleie har ført til høyere turnover i det kommunale leiemarkedet. De som tidligere var subsidierte og som nå kan få en tilsvarende leilighet i det private leiemarkedet flytter. Dette har ført til at beboermassen har fått en klarere sosial profil. Det er de aller mest vanskeligstilte som blir igjen. Etter at Skien kommune overtok 37 Ungbo-boliger, og satte opp leien forsvant de mest vellykkede ungdommene, mens en fikk problemer med sterk slitasje og herping blant det nye klientellet av mer vanskeligstilt ungdom.

I Larvik kommune har alle alminnelige kommunale boliger tilnærmet markedsleie. En to-roms bolig koster omtrent kr. 3-5000 kroner pr. måned. De kommunale boligene er spredd rundt i kommunen, dels som en følge av kommunesammenslåing, men også fordi boligene var spredd innenfor de tidligere kommunene. En representant for boligbyggelaget hevdet at stiftelsen tok kostnadsdekkende leie, men ikke i forhold til hver bolig – men kostnadsdekkende på stiftelsesnivå. Likevel hadde en et skjevt blick til markedsleier. I det siste

psykiatriprosjektet som ble bygget med 15 prosent tilskudd ble husleiene på kr. 7 – 8.000 pr. måned. Boligbyggelaget regner med at beboerne får full bostøtte, men at det likevel vil bli mye å betale. Boligbyggelaget avventer hva kommunen vil gjøre her. Representanten for boligbyggelaget sier at kommunen eier 80 leiligheter i borettslag og at den ikke krever ytterligere leie av leietaker enn den husleia alle betaler til borettslaget. Dette prinsippet gir i dag lave leier.

Ålesund kommune vedtok i år 2000 å bruke gjengs leie i kommunens utleieboliger. Utleieboligene deles inn i tre kategorier ut fra fysisk standard. Med utgangspunkt i beregnet gjengs leie settes husleiene for de tre kategoriene til hhv. 80, 75 og 60 prosent av denne. På denne måten subsidieres husleien i de kommunale utleieboligene med 20 til 40 prosent av gjengs leie. Disse subsidiene, eller ”kommunal bostøtten” er knyttet til boligen uavhengig av leietakers inntekt.

For omsorgsboliger beregnes husleien med utgangspunkt i kostnadsdekkende leie basert på byggekostnader minus oppstartings-tilskuddet fra Husbanken. De aller fleste leietakerne her kvalifiserer for bostøtte. De har lagt seg så høyt som det er mulig i relasjon til vilkårene for bostøtte. Leien skal ikke bidra til en realverdiøkning for kommunen, men skal dekke renter og drift.

Maksimal husleie i Ålesund er nå ca 5500 kroner pr. måned. Sosialkontorets satser for husleie ligger lavere en maksimalsatsen i kommunale boliger. Men sosialkontoret godtar en høyere sats når det gjelder midlertidig hjelp. Blir hjelpen varig, må de finne seg en rimeligere bolig.

Kristiansand kommune vedtok i forbindelse med den boligsosiale handlingsplanen fra 2002 at det skal være en sosial profil på husleien, men samtidig brukes gjengs leie som prinsipp. Det legges til grunn et selvfinansieringsprinsipp der utgifter og inntekter for boligmassen skal gå i hop. Den kommunale bostøtten ble avviklet i 1999.

Kristiansands utleiestiftelse ble etablert i 1990. Stiftelsen var relativt alene på markedet som kjøper og kjøpte ca. 400 boliger. Etter at lånene var nedbetalt, satt de ned husleien i disse boligene, men har nå gjort om på dette. Faktorer som standard og sentralitet bestemmer nå husleia. Ved fastsettelsen tas det hensyn til bostøttens boutgiftstak. Overskuddet fra utleien av de eldre boligene planlegges brukt til delvis dekking av kapitalutgifter i de nye boligprosjektene som er foreslått i kommunens handlingsprogram.

Kristiansand kommune regner med at de nye boligene som bygges koster 2 millioner. Når husleien ikke settes høyere enn boutgiftstaket og tilskuddet ligger på 20-30 prosent, anslår kommunen at hver bolig årlig trenger en betydelig subsidiering.

I Kristiansand er det ingen sammenheng mellom den husleien som settes i de kommunale boligene og den normen som sosialkontoret bruker. Sosialkontoret klager derfor på at leien settes for høyt.

Trondheim kommune bruker kostnadsdekkende leie. Forventet verdistigning og boligtilskuddet trekkes fra før husleien beregnes. Husleien i alle boliger beregnes under ett og det tas samme leie for like boliger, uavhengig av anskaffelsesår. Det legger inn tre ulike standardnivå, men ikke sentralitet. Inntekter og kostnader skal da gå i null. Men fordi en har trukket ut forventet verdistigning fører det til en negativ kontantstrøm. Ved leiefastsettelsen skjeles det ikke til boutgiftstaket, men vår informant konstaterer at de i flere tilfeller ligger under boutgiftstaket.

Husleien ligger lavere enn i det private markedet, men nye boliger er dyre boliger. Leiesatsene for de ordinære kommunale boligene er lavere enn det en kan ta etter husleielovens bestemmelser. Loven åpner derfor for en leieførhøyelse i disse boligene dersom det skulle anses som boligpolitisk ønskelig.

1. januar 1994 ble det foretatt kommunesammenslutning i Fredrikstad som omfattet fem kommuner. Det var derfor på høy tid at det ble foretatt en husleieregulering og husleieharmonisering i 2004. Bakgrunnen kan sammenfattes slik:

Det var store husleieforskjeller mellom "kommunene" for sammenliknbare boliger. For mange boliger var husleienivået svært lavt. Det vil si at kommunen ga omfattende subsidier på områder hvor det forelå statlige støtteordninger. Lavt husleienivå ga lav treffsikkerhet på subsidieringen, og ikke minst ga lav husleieinntekt dårlig vedlikehold.

Stor subsidiering innebar en utilsiktet og urimelig forskjellsbehandling av for eksempel minstepensjonister, hvor de som bodde i kommunal bolig ble subsidiert, men den store gruppen i egen eid eller privat leid bolig måtte dekke alle utgifter selv.

Kommunen hadde opparbeidet seg et stort akkumulert underskudd over flere år. Derfor hadde kommunen behov for økte inntekter. Kommunen har innført eiendomsskatt. Skattesatsen er nedjustert etter at kommunen igjen går med overskudd.

Kommunens boligmasse er homogen med hensyn til størrelse og alder. I 2004 var 80 prosent av kommunens boliger bygget etter 1970 og 70 prosent av boligene var på 40-60 kvm. Det lettet arbeidet med fastsettelse av nye husleier for boligene.

I 2004 ble gjengs leie innført. Kommunen brukte eiendomsめklere til å vurdere gjengs leienivå for et representativt utvalg av kommunale boliger. Med bakgrunn i dette materialet ble gjengs leie fastsatt for alle kommunale boliger. Husleien varierer med boligens alder, størrelse, standard og hvor vidt boligen har fasiliteter som fellesarealer, personalrom, innebygde trafikkarealer etc.

Leien forutsettes å ligge under markedspris. Estimert merinntekt som følge av husleieøkningen er på 10 - 11 mill årlig. Kommunen har fått en gradvis styrkning av avsetningene til vedlikehold.

Fra 2003 bruker Stavanger kommune gjengs leie i sine boliger. Kommunen ønsker ikke å være prisdrivende, heller legger en seg litt under markedet. Leien blir satt etter størrelse, antall rom og standard, men uavhengig av beliggenheten i kommunen. I gjennomsnitt lå husleiene på 4-5000 kroner pr. måned. Noen nye store boliger lå rundt 7-8000 kroner, mens de nyeste omsorgsboligene hadde husleier over 8000 kroner pr. måned. Omsorgsboliger bygd under handlingsplanen for eldre har kostnadsdekkende husleie, mens eldre "omsorgsboliger" nå har husleier basert på gjengs leie.

Å bruke kostnadsdekkende leie gir etter Stavanger kommunes oppfatning ikke lik leie mellom ellers like boliger. Dette skyldes mest at tilskuddsandelene kan være forskjellig.

Leietakerne har ikke god kunnskap om leienivået i kommunale boliger. De fleste antas å ville leie andre steder enn hos kommunen, men husleienivået hos kommunen kan ha litt å si for interessen. Dekningsprosenten i bostøtteordningen vet leietakerne lite om og vil ikke vite om det er endringer i inntekt eller andre ting i bostøttesystemet som gir endring i utbetalt bostøtte.

Tromsø kommune skiller mellom husleiefastsetting i nybygde boliger og husleiefastsetting i massen av eksisterende boliger. Fra 2001 innførte kommunen kostnadsdekkende husleie i nye boliger. Fra Boligkontorets side planlegges det å fremme en sak hvor hensiktsmessigheten i kommunens definisjon av kostnadsdekkende husleie vurderes.

I den eksisterende boligmassen brukes en markedsleie, for tiden på 80 kr. pr. kvm pr. mnd. Denne multipliseres med en aldersbestemt faktor

som varierer mellom 0,7 og 1,25. Beliggenheten teller også inn. Markedsleienivået ble fastsatt før 2001. De som bor i en kommunal utleiebolig får justert leien årlig med KPI. Ved nye kontrakter eller skifte av leietaker blir leien justert med en kommunal deflator som er bestemt av lønnsutvikling og KPI. Denne kunne ligge over KPI. Kommunen vet ikke hvordan leien i egne boliger i dag ligger i forhold til markedsnivået.

Boligkontoret har i 2006 vært pålagt et resultatkrav på 5,3 millioner som skulle brukes til å saldere andre budsjetter. Kommunen har samtidig et stort vedlikeholdsetterslep i den kommunale boligmassen. Fra 2007 og i fire år fremover er det besluttet at overskuddet fra driften av de kommunale utleieboligene skal brukes på vedlikehold av den kommunale boligmassen.

Statlig bostøtte i kommunale utleieboliger

Boligkravet i den statlige bostøtteordningen består av et funksjonskrav, et arealkrav og et finansieringskrav. Finansieringskravet anses oppfylt dersom utleieboligen er kommunalt disponert eller formidlet. Beboere i disse boligene som er kvalifisert for bostøtte får alle en dekningsprosent på 80, mot 70 for andre bostøttemottakere. Som vi tidligere har vist, var det 47 prosent av beboerne i kommunalt disponerte boliger som fikk bostøtte i 2005. Siden vi ikke vet hvor stor beholdningen av kommunalt formidlede boliger er, vet vi heller ikke hvor stor andel av disse som får statlig bostøtte. I 1. termin 2006 var det imidlertid 5800 hushold i kommunalt formidlede boliger som fikk bostøtte.

Selv om det har vært en stor gjennomtrekk av beboere i de kommunale utleieboligene i Oslo etter at gjengs leie ble brukt som prinsipp for fastsetting av husleie, var det fortsatt bare 39 prosent av beboerne i kommunalt disponerte boliger som fikk statlig bostøtte i 2005. I kommunalt formidlede boliger var det 353 husholdninger som fikk statlig bostøtte samme år.

I Asker blir alle som inngår leiekontrakter, og som en ser har mulighet for å få bostøtte, bedt om å søke om statlig bostøtte. Det samme er tilfelle for dem som får tildelt sosialhjelp av kommunen. I forbindelse med vedtaket undersøkes mulighetene for statlig bostøtte.

Noen ønsker at kommunen tar transport i den statlige bostøtten fordi de bare vil forholde seg til nettleien. I noen tilfeller har det oppstått misforståelser når den statlige bostøtten har blitt redusert. Leietakerne tror da at kommunen har satt opp husleien. Også for de som får

kommunal husleiestøtte tar kommunen transport i den statlige bostøtten, dersom de får denne.

Ca. en tredjedel av de som bor i kommunalt disponerte utleieboliger (trygdeboligene) i Asker får statlig bostøtte transportert via kommunen. Asker kunne i prinsippet ha hevet leiene enda nærmere markedsnivå. Dette er de reservert til fordi et flertall ikke får fordelene av økt dekningsgrad i den statlige bostøtten. Imidlertid ville nok noen flere ha fått statlig bostøtte dersom husleienivået hadde blitt hevet.

For mange av de som mottar statlig bostøtte i Asker har økt dekningsprosent ført til at leietakers økonomi har bedret seg. Økt dekningsprosent har ikke kommet kommunen til gode i slike tilfeller. Det samme gjelder i leieforhold der beboer ikke får statlig bostøtte. Verken beboer eller kommune merker da noe til den økte dekningsprosenten. Asker kommune ønsker et høyere tak for godkjent boutgift.

Skien kommune sier at bostøtten blir markedsført som mye mer enn det den er. Hvis for eksempel to personer som bor sammen har trygd, skal det ikke mye til før de tjener for mye til å få bostøtte.

I Trondheim kommune er det mange av leietakerne som ikke har statlig bostøtte. Dels er mange ikke berettiget, selv om de etter informantens oppfatning burde vært det. I andre tilfeller er husleien lav og de har for lave boutgifter til å være berettiget. Dette vil kommunen nå se på.

For Trondheim kommune er den supplerende sosialhjelpen til bolig like høy som den statlige bostøtten. Hadde bostøtteordningen vært bedre, ville de hatt lavere sosialhjelpsutgifter. Det er i dag ingen sammenheng mellom husleiefastsettelsen og bruk av sosialhjelp til boligformål.

Stavanger kommunes representanter i bydelene/distriktene tenker ikke på sammenhengen mellom investeringsstøtte og bostøtte. Det ble hevdet at økningen i dekningsprosent fra 70 til 80 prosent i kommunale boliger delvis ble oppspist at bostøttesystemet gikk over fra å bruke skatteligningen 2 år tilbake i tid til å bruke siste års ligning.

Bostøtten er i følge våre informanter i Stavanger et godt virkemiddel som gis til de som trenger det mest. Men det er i dag en del boliger som faller utenom. Ikke alle kan bo i ordinære boliger og kommunen har i noen tilfeller funnet frem til løsninger for disse som gjør at de faller utenom bostøtten, selv om det er et kommunalt botilbud. Et

eksempel kunne være et såkalt ”ungkarshjem” med hybler som ikke kan defineres som selvstendige boliger.

Det synes å være få av beboerne som er klar over at dekningsprosenten reduseres fra 80 til 70 prosent ved flytting til det private utleiemarkedet. Et større problem kunne være boligkravet. Inntektene og boligene kunne være helt like, men utflytting til et privat utleieforhold gjorde at en falt helt ut av bostøtteordningen fordi boligen ikke tilfredstilte Husbankens boligkrav.

Kommunal bostøtte i kommunale utleieboliger

Enkelte kommuner har en egen kommunal bostøtteordning. I følge KOSTRA var det 31 kommuner som ga noen hushold kommunal bostøtte i 2005, seks av disse kommunene er med blant våre 12 case-kommuner. Kommunene kan ta transport i den statlige bostøtten av ulike grunner. I noen kommuner beregnes statlig bostøtte og denne trekkes fra før leien fastsettes ovenfor leietakeren. Den statlige bostøtten utbetales til kommunen. Motivet er trolig dels likviditetsmessig ved at bostøtten utbetales etterskuddsvis, dels kan det dreie seg om å unngå problemer med at utbetalt bostøtte direkte til leier blir brukt til andre ting før en relativt høy husleie skal betales. Et annet motiv for å ta transport i bostøtten er eksistensen av kommunale bostøtteordninger og bruk av sosialhjelp. Noen kommuner benytter begge disse ordningene og utbetaler kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp for at inntekt etter at husleie er betalt skal være tilstrekkelig å leve av. Når den statlige bostøtten utbetales går så denne direkte til kommunen. I tilfeller der det ikke benyttes sosialhjelp, og at den statlige bostøtten er større enn den kommunale, får leietakerne utbetalt den statlige bostøtten.

Oslo har flere kommunale bostøtteordninger. I 2004 ble det gitt kommunalt boligtilskudd til eldre og uføre med lave inntekter uavhengig av disposisjonsform. Saneringsstøtte ble gitt til 376 husholdninger. Den største bostøtteordningen er bostøtte til beboere i kommunalt disponerte utleieboliger, begrenset til utleieboliger som forvaltes av det kommunale foretaket Boligbygg KF. To av tre beboere i disse boligene får kommunal bostøtte (KRD 2005b), dvs. en betydelig større andel enn dem som får statlig bostøtte. KOSTRA-statistikk viser at det er gitt 1059 avslag på kommunal bostøtte i 2005 i Oslo.

Den kommunale husleiestøtten (bostøtten) i Asker kommune gis bare til leietakere med tidsbestemte kontrakter, dvs. ikke til sosialt og økonomisk vanskeligstilte. De som får tidsbestemte kontrakter er

personer som er varig trygdede, oppfyller botiden i Asker kommune og som ikke anses å være i en midlertidig vanskelig bosituasjon. Man ser at det er en økning av personer som blir varig trygdede og at gjennomsnittsalderen er lavere enn tidligere.

Den kommunale bostøtteordningen i Asker skal dekke opp for at husleien ligger over godkjent boutgift i Husbankens ordning. Samtidig er de ikke så rigide på inntektsgrensene som Husbanken er. Asker bruker økningen til 80 % dekningsgrad til å bedre den kommunale ordningen – fordi det er mindre behov for supplerende husleiestøtte når Husbanken øker sin støtte. Den kommunale ordningen følger stammen i Husbankens ordning, men har ikke noe tak for godkjente boutgifter og har implisitt en høyere inntektsgrense.

Bergen har hatt en ordning med kommunal bostøtte for dem som har svak betalingssevne siden 1995. Ordningen ble utvidet fra å gjelde kommunens ordinære utleieboliger til også å omfatte omsorgsboligene fra 2001. Grunnen til denne utvidelsen var endringen i Husleieloven og beslutningen om å bruke gjengs leie som prinsipp for husleiefastsetting i samtlige av kommunens utleieboliger. Det betyr at husstandens faktiske husleieinnbetaling vil variere mellom kr. 0,- til full leie avhengig av husstandens inntekts- og formuesforhold.

I 2001 fikk 4030 (i år 2000=2200) husholdninger kommunal bostøtte. Samordningen av den statlige og den kommunale bostøtten er slik at beboer alltid får utbetalt den mest gunstige av ordningene, men ikke begge samtidig. Når kommunal bostøtte brukes, får kommunen utbetalt den statlige bostøtten (refusjon eller transport). Bergens boligmelding viser at kommunen får refundert 50 prosent av den kommunale bostøtten via den statlige bostøtten. En har beregnet at økningen i dekningsprosenten fra 70 til 80 prosent i den statlige bostøtten øker refusjonen med 5 millioner pr. år. Dagens nettokostnad er ca. kr. 50 mill.

Larvik kommune har en kommunal bostøtteordning for dem som bor i omsorgsboliger. Midlene tas fra kompensasjonstilskuddet som følger av en utstrakt bygging av omsorgsboliger. Beboerne får det som lønner seg av statlig og kommunal bostøtte. Kommunen tar transport i den statlige bostøtten når beboerne får kommunal støtte.

Trondheim kommune har kommunal bostøtte for pensjonister som bor i kommunale boliger. Beboerne betaler en egenandel beregnet etter inntekt. Maksimal egenandel er satt til 6500 kroner, uansett inntekt. Alle mottakere av kommunal bostøtte må også søke Husbanken om statlig bostøtte.

Den kommunale bostøtten i Stavanger kan gis til husholdninger der minst ett medlem har inntekt fra følgende ordninger, alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon, overgangsstønad eller attføring/rehabilitering. Eventuelle leieinntekter fra utleie av deler av egen bolig og statlig bostøtte trekkes i fra. Ordningen er økonomisk behovsprøvd der følgende inntektskomponenter teller med; pensjoner, arbeidsinntekter, barnetrygd, bidrag og andre stønader. Fem prosent av formue over 15 000 kroner legges til inntekten. Forholdet mellom inntekter og godkjente boutgifter avgjør støttebeløpet.

Stavanger kommune ønsket at den statlige bostøtten skulle utformes slik at en kunne legge ned den kommunale bostøtteordningen. Kommunen pekte på at i visse tilfeller kunne den kommunale bostøtteordningen overta når et hushold falt ut av den statlige. Dersom husholdet senere var kvalifisert til den statlige, klarte ikke kommunen alltid å passe på at det ble søkt på nytt. Beboeren har ingen insitamenter til å søke på nytt siden den kommunale bostøtten dekker opp uansett.

Tromsø kommune gir kommunal bostøtte bare til de boligene som har kostnadsdekkende husleie. En har et mål for beboerne i disse boligene at de skal ha igjen 70 prosent av en mistepensjon etter at husleien er betalt. Når den statlige bostøtten øker for disse beboerne sparer kommunen kommunal bostøtte. Beboer får det økonomisk uforandret.

I 2005 brukte Tromsø kommune 2,03 millioner på kommunal bostøtte, mens 1177 innbyggere mottok 22,8 millioner i statlig bostøtte. Størrelsen på den kommunale bostøtten er avhengig av regelverket i den statlige ordningen.

I tillegg til å gi garantier for depositum skjøter sosialetaten i Tromsø på husleiebetalingen med sosialhjelp. Ved utkastelser pga. husleierrestanser, må en betale restansene før en kan flytte inn igjen. Da kan sosialtjenesten bidra i mange tilfeller. I 2006 gjaldt dette et 10-talls leieforhold.

Virkninger av nedgang i tilskuddsandel til 20 prosent

Oslo kommune oppfatter endringene i tilskuddsandelen slik at private utleiende heller vil selge ut boliger på det ordinære boligmarkedet enn å leie ut langsiktig til kommunen. Videre hevdes det at kommunen får kjøpt færre boliger fordi det kreves høyere kommunale investeringsbeløp i hver enkelt bolig. Mange av argumentene fra kommunen baseres på at nye boliger leies inn til kostnadsdekkende leie.

Kommunen bruker denne leien som grunnlag for statlig bostøtte, tar transport i denne og opptrer ovenfor leietaker med en nettoleie basert på gjengs leie minus den bostøtten leietaker ville ha fått med gjengs leie.

Asker kommune synes det er bedre å få redusert investeringskostnadene gjennom høyere tilskuddsandel og lavere låneopptak, enn at fordelene skal fremkomme gjennom innsparinger i driften. Innsparinger i driften kan for eks. være redusert utbetaling av sosialhjelp for å dekke opp leietakers husleiebetaling ved at dekningsprosenten øker fra 70 til 80 prosent. Det hersker også usikkerhet omkring i hvilken grad kommunen får fordeler av den økte dekningsgraden og i hvilken grad forbedringen i bostøtteordningen direkte tilfaller leietaker. Det er ikke så lett å se investeringssiden og driftssiden i sammenheng. Dette blir oppfattet som to forskjellige verdener i kommunen.

Asker kommune mener tilskuddsandelen bør settes opp til 30 prosent. Når dekningsprosenten i bostøtteordningen er økt til 80 for de kommunale boligene kan den vanskelig reverseres uten at det kommer negative tilbakemeldinger til kommunen.

Bergen kommune bruker gjengs leie og hadde hatt en kraftig nedgang i nybyggingen av kommunale utleieboliger etter at tilskuddet gikk ned fra 30 til 20 prosent. Det valgte husleieprinsippet gjør at kommunen ikke kan kompensere for nedgang i tilskuddsandelen ved å øke husleien (til markedsleie eller eventuelt kostnadsdekkende husleie hvis denne ligger under markedsleien, men høyere enn gjengs leie). Husbankens regionkontor vest fikk ikke inn nok søknader i 2005 til å bruke opp kontorets tilskuddsmidler, hevder kommunen.

Når kommunen bygger nye utleieboliger med tilskudd og et serielån i Husbanken, har boligene en negativ kontantstrøm gjennom en 20-års periode. Ved redusert tilskuddsandel forverres den negative kontantstrømmen for det kommunale boligforetaket BBB. Kommunens bestillere av boligene har kompensert BBB for denne underdekningen og interessen i avdeling for nybygging er nå redusert.

Bergen kommune mener at nedbyggingen av det øremerkede boligtilskuddet vil ta bort et viktig kommunalt insitament. Mange vanskeligstilte er avhengige av spesielt tilrettelagte boliger. En

omlegging mot større individrettede tilskudd innebærer at staten selv mer direkte tar et ansvar for det boligsosiale feltet³².

Skien kommune sier at boligtilskuddsordningen hjalp mer før, men 20 prosent er mer enn ingenting. Kommunen oppfatter det som mer målrettet med tilskudd til investering enn bostøtte og oppfatter at det å utvikle den kommunale boligmassen ikke kan gjøres med bostøtten. En ønsker å bygge nye tilrettelagte boliger for brukere med mer tunge og sammensatte behov, behov som ikke kan løses i en innleid bolig fra det private markedet. Tilskudd på 30 prosent var viktig drahjelp for å få kommunestyret med på å investere. Lokalpolitikkerne ble på denne måten vist at staten hjelper kommunen i gang. Kommunens boligsosiale handlingsplan viste store behov og informanten ønsket seg en målrettet ordning på linje med den som gjaldt omsorgsboligene.

For Skien kommune er det viktig å skape trygghet både for beboerne og for naboene. En ønsket dagens vanskeligstilte inn i varmen, men NIMBY³³-holdninger var utbredt. Nedskrivningstiden på tilskuddene er endret fra 10 til 20 år. Dette synes Skien kommune var en for lang nedskrivningstid. Behovet kunne endre seg raskt og en ønsket i større grad forutsigbarhet i ordningene.

Før 2005 både kjøpte og bygde Larvik kommune boliger med tilskudd. Når det bygges med redusert tilskudd, blir boutgiftene større enn hva beboerne kan klare. Representanten for boligbyggelaget sier at en tilskuddsandel på 20 prosent ikke er attraktivt. Ved å bruke kostnadsdekkende husleie, for eksempel for trafikkskadde, blir boligene dyre. Har de fått erstatning får de heller ikke bostøtte. Også foreldrene til psykisk utviklingshemmede beklager seg fordi de må skjøte på klientenes økonomi slik at de klarer boutgiftene. Det vurderes å ta lange lån opp til 50 år for å få lavere boutgifter. Denne uttalelsen typer på at leiene ikke alltid settes ut fra prinsippet om kostnadsdekkende leie, men at også utgiftsdekkende leie som prinsipp brukes. Men det kan også være at mange blander disse begrepene.

Endringen i tilskuddsandel har ikke påvirket Ålesund kommune. De har ingen lang historie i bruk av Husbankens virkemidler på dette området, men er nå blitt flinkere til å søke. De opplever også betydelig grad av velvilje i Husbanken for sine prosjekter. Men de er avhengig av å få tilskudd for å dekke sine utgifter gjennom husleieinntekter.

³² Bergen Bolig og Byfornyelse KF sin uttalelse til St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken, datert 26.02.04

³³ Not In My BackYard

Kristiansand kommune konstaterer at det har vært en reduksjon av tilskuddet og en sterk prisvekt i markedet. Samlet reduserer dette kommunens muligheter til å anskaffe boliger. Dette må ses sammen med det forholdet at husleiene samlet ikke dekker kostnadene og at kommunen må inn med subsidier. Etter kommunens mening burde staten øke tilskuddsandelen og heve boutgiftstaket.

Omleggingen av subsidiemodellen har ikke ført til endringer i form av en vridning fra nybygg til bruktmarkedet i Kristiansand, ei heller påvirket husleiefastsettelsen. Heller ikke innleiepolitikken er berørt av omleggingen.

Omleggingen av subsidiemodellen betyr mye for Trondheim kommune, spesielt nå med høye boligpriser. Selv med høyere bostøtte blir det større kostnader for kommunene. Kompensasjonene gjennom bostøtten dekker ikke nedgangen i investeringstilskuddet. Mange av de vanskeligstilte kommer ikke under bostøtteordningen og det blir beboerne eller sosialkontoret som må betale eventuelt høyere kostnader som følger av redusert tilskudd. Men omleggingen har ikke fått betydning enda for graden av investeringstakt i nye boliger. Omleggingen fører ikke til vridning mellom kjøp av nytt og brukt i Trondheim. Kommunen kjøper i prinsippet brukt først, og de rimeligste boligene først, og bygger boliger for spesielle behov.

Omleggingen påvirker heller ikke kommunal innleie og har ikke ført til endringer i husleiefastsettelsen. Konsekvensen blir at de må kjøpe færre boliger. Endringen fører ikke til større fleksibilitet i de kommunale utleietilbudet, snarere motsatt.

Slik husleien fastsettes i Trondheim kommer boligtilskuddet beboerne direkte til gode. Dette er ikke åpenbart ved andre leieprinsipper som markeds- eller gjengs leie. Dersom husleieprinsippene er utformet slik at tilskuddet kommer beboerne til gode, bør det også være et høyere innskudd i kombinasjon med å gjøre bostøtten videre. Dette vil gi bedre kostnadsdekning for Trondheim.

Informanten i Trondheim foretrekker tilskudd til boligen framfor overføringer via bostøtten til husholdet. Tilskuddet kommer alle som bor i boligene til gode. Både bostøtten og kommunale boliger er målstyrt ordninger. Det er trangt å komme inn blant dem som får en kommunal bolig og de må søke og blir prøvd på nytt. Det skal da etter informantens mening ikke være nødvendig å bli samtidig prøvd på individuelle/husstandskriterier også. Det må være grenser for hvor mange ganger en skal bli prøvd. Når det gjelder hvem som er de berettigede til en kommunal bolig, følger Trondheim statens styringssignaler lojalt.

Det heter i boligprogrammet 2005- 2008 for Trondheim kommune:

”En spesiell utfordring er at den sentrale boligpolitikken gjennom Regjeringens boligmelding endrer kommunenes boligpolitiske rammebetingelser. En gradvis omlegging fra investeringsstøtte (boligtilskudd) til konsumentstøtte (bostøtte) vil si at kommunene får mindre boligtilskudd til bygging og kjøp av utleieboliger for vanskeligstilte, og at staten fremhever eieformen som aktuell også for vanskeligstilte. Trondheim kommune anser dette som problematisk, og vil påvirke staten til å øke boligtilskuddet for utleieboliger og vi vil i samarbeid med Husbanken utrede en bedre statlig bostøtteordning for husstander i kommunale boliger.”

I Stavanger kommune (2004) sies det at bortfall eller reduksjon av investeringstilskuddet vil kunne føre til anskaffelse av kun de billigste boligene, i konkurranse med vanskeligstilte boligsøkere, eller innleie av billige boliger. Nedtrappingen vil kunne sette en kraftig brems på eventuell videre utbygging av kommunale boliger til spesielle formål. Videre sies det at omleggingen vil føre til at kommunen påføres tap ved kjøp/bygging av nye boliger da gjengs leie kun vil dekke en del av faktisk husleiekostnad. En understreker at endringen i bostøtten ikke vil ha noen effekt for de som faller utenfor ordningen.

I utgangspunktet ønsker kommunen et investeringstilskudd som utgjør 30 prosent av kostnadene. For mange bostedsløse vil boligløsninger med tilknyttede tjenester være kostbart for kommunen. Stavanger kommune mente det kunne være en ide å differensiere tilskuddet etter type prosjekt avhengig av de kostnadene som var knyttet til fremskaffelse og drift av boligene. Noen prosjekter kunne da trenge tilskudd opp mot 40 prosent.

En sentral målsetting i boligpolitikken er at folk skulle klare å anskaffe og beholde en bolig. Dette er også Tromsø kommune opptatt av. Formuleringen gjør at en får tanker om at det er eiermarkedet som er i fokus. For en boligsøker vil imidlertid valget være mellom å kjøpe en bolig, leie i det private markedet eller at det offentlig, her kommunen, løser boligproblemet.

For fremtidige eiere som er i målgruppen for de statlige boligvirkemidlene vil forutsigbarheten være større ved investerings-tilskudd enn ved løpende konsumstøtte. Premissene for den løpende konsumstøtten kan endres av politikere og små endringer i økonomi kan gjøre at en faller ut av støtteordningen. Det samme resonnementet kan brukes når det er kommunen som skal anskaffe boliger. Forutsigbarheten er størst ved investeringstilskudd. Dette er også et forhold som man ser at bankene vektlegger når de kredittvurderer søkere.

Mange får avslag på startlån. Avslagsgrunn er betalingsevne. Vår informant opplever en utlånspraksis fra de private bankene som ikke alltid er like forutsigbar. Det kan virke som om mange med lav inntekt lett får lån, også husholdninger som har fått avslag i kommunen. Samtidig fins det mange eksempler på husholdninger med høye inntekter som ikke får lånt mer enn 50- 60 prosent av boligens verdi i bank.

Tromsø kommune mener det er negativt for nyanskaffelser av boliger når investeringstilskudd er redusert til fordel for bostøtten som konsumenttilskudd i den omtalte subsidiemodellen. Reduksjonen i tilskuddsandelen har begrenset kommunens vilje til å bygge nytt. Kommunen mener også å ha registrert at denne dreiningen har negativ virkning når lavinntektsgrupper søker bankfinansiering med den konsekvens at kommunens må gi mer i startlån. Utover dette ser ikke kommunen andre effekter av omleggingen.

Kommunen er urolig for den dreiningen som har skjedd fra investeringsstøtte mot konsumstøtte. Dersom regjeringen ønsker å gjenreise den boligsosiale politikken bør en kanskje i større grad differensiere boligtilskuddet. Noen prioriterte grupper bør etter Tromsøs mening få høyere tilskuddsandel.

Hva betyr en øking i dekningsgraden fra 70 til 80 prosent for leietakerne?

Leietakere i kommunale boliger er imidlertid en sammensatt gruppe. Vi vet at mer enn halvparten av leietakerne ikke får bostøtte, til tross for at kommunene er svært bevisste på å få kvalifiserte søkere til å søke om dette. Noen av disse kan få kommunal bostøtte eller sosialhjelp til delvis dekning av husleien. Leietakerne i kommunale utleieboliger kan inndeles i følgende sju grupper:

1. De som klarer seg med egen inntekt
2. De som klarer seg med egen inntekt og statlig bostøtte
3. De som klarer seg med egen inntekt, statlig bostøtte og kommunal bostøtte
4. De som klarer seg med egen inntekt og kommunal bostøtte
5. De som klarer seg med egen inntekt, statlig bostøtte og sosialhjelp
6. De som klarer seg med egen inntekt og sosialhjelp
7. De som klarer seg med egen inntekt, statlig bostøtte, kommunal bostøtte og sosialhjelp

Sammensetningen av beboermassen vil være forskjellig ut fra hvor marginalt det kommunale utleietilbudet tar sikte på å være, se nærmere om dette i kapitlet om internasjonale erfaringer. Det er gruppene 2, 3, 5 og 7 som blir berørt av endringer i den statlige bostøtten. Vi kjenner totalt antall hushold i disse fire gruppene, men ikke antall hushold i hver enkelt gruppe. For hushold i gruppe 2, de som klarer seg på egen inntekt og statlig bostøtte, vil en økt dekningsgrad medføre økt bostøtte for disse og dermed økt kjøpekraft. Det er for gruppene 3, 5 og 7 at økt statlig bostøtte kan føre til en reduksjon i kommunal støtte til husleie.

For disse vil ikke den statlige bostøtten være så stor at husholdet er i stand til å betale den resterende husleien selv. I slike tilfeller kan kommunen gå inn med kommunal bostøtte, sosialhjelp eller begge deler. Etter omleggingen til økt statlig bostøtte har behovet for denne typen kommunal støtte blitt redusert. Dermed sparer kommunen penger på sitt budsjett, mens den økonomiske situasjonen for leietakeren forblir uendret. I slike tilfeller er det vanlig at kommunen tar transport i den statlige bostøtten, slik at økt statlige bostøtte kommer direkte til kommunen.

For de leietakerne som ikke kommer bedre ut økonomisk som følge av økt dekningsprosent, fører ikke endringen i subsidiemodellen til større innelåsningseffekter enn tidligere. Flytter de og får 70 prosent dekningsgrad, vil sosialhjelpen måtte økes (dersom ikke flyttingen er et resultat av økt inntekt).

I Oslo er målet er at folk skal klare seg med egen inntekt og bostøtte i de kommunale boligene, men dette er bare tilfelle for et fåtall. Antakelig er det mange sosialhjelpsmottakere i utleiemassen nå, etter at prinsippet om gjengs leie er innført og ført til stor utskifting av beboere.

Mange husholdninger flyttet fra de kommunale leieboligene i Oslo etter at leien ble satt til gjengs leie. Beboerne er ikke lenger subsidiert og føler seg i mindre grad innelåst i de leiesubsidierte boligene.

Den høye turnover raten i de kommunale boligene i Oslo har stoppet opp fordi det nå er de mest vanskeligstilte som bor der, de andre er ute. Bomiljøet er blitt mye tyngre. De som flytter til privat leie får ikke med seg den kommunal bostøtten, noe som gjør at slik flytting ikke er attraktivt for fattige. Flytter de over i det private leiemarkedet uten kommunens hjelp, eller kjøper seg en bolig, vil de få redusert dekningsprosenten i den statlige bostøtteordningen fra 80 til 70 prosent. Noen av disse husholdningene har i tillegg til statlig og kommunal bostøtte vært avhengig av sosialhjelp for å klare

boutgiftene. For disse blir endringer i regelverket for den statlige og den kommunale bostøtteordningen underordnet så lenge sosialhjelpen retter opp for svekkelser i disse ordningene og blir redusert dersom ordningene forbedres.

De som får statlig bostøtte vil miste 10 prosent av denne ved å flytte fra en kommunalt disponert eller formidlet utleiebolig (og de mister den kommunale bostøtten – spørsmålet er om en fyller opp med sosialhjelp). Siden kommunal bostøtte bare blir gitt til kommunalt forvaltede boliger, vil de som kan få slik støtte antakelig ønske å bli igjen. Særlig gjelder dette store barnefamilier med boutgifter over det statlige boutgiftstaket. Mange blir også igjen fordi de kommunale kontraktene er mer langsiktige enn det de kan oppnå i det private leiemarkedet.

Bergen har vedtatt en såkalt 80-prosent regel, en politisk vedtatt ordning som innebærer at varig trygdede skal ha igjen minimum 80 prosent av trygden etter at boutgiftene er betalt. Dette dekkes av kommunal bostøtte for husstander med slike rettigheter, av sosialhjelp for andre. Økt dekningsgrad i den statlige bostøtten reduserer kommunens utgifter til kommunal bostøtte og sosialhjelp.

KRD (2005b) viser til en beregning foretatt av Bergen kommune som sier at 19 prosent av de som mottar statlig bostøtte også har kommunal bostøtte og sosialhjelp.³⁴ På bakgrunn av data fra KOSTRA gjelder dette 1200 hushold. Alle disse må bo i kommunale utleieboliger. I følge våre beregninger på tilsendte data fra Husbanken fikk 2891 husholdninger statlig bostøtte i kommunalt disponerte boliger. Kommunal bostøtte ble gitt til 3613 av ca. 5000 husholdninger i de kommunale utleieboligene. Det er mulig at flere enn de 1200 leietakerne av kommunale boliger får sosialhjelp. For det første er det 722 husholdninger (3613-2891) som har fått kommunal bostøtte, men ikke statlig bostøtte. Disse kan ha fått sosialhjelp i tillegg til den kommunale bostøtten. Det er også mulig at noen har fått statlig bostøtte og ikke kommunal bostøtte, og sosialhjelp på toppen.

Bergen kommune sier at husstander uten barn som har lav inntekt eller som får arbeidsledighetstrygd vil ikke kunne søke statlig bostøtte selv om de har supplerende støtte fra sosialkontoret. Dersom de *kun* har sosialhjelp som inntekt vil de være bostøtteberettiget i det statlige bostøttesystemet, og Bergen kommune vil pålegge dem å søke statlig bostøtte.

³⁴ Det må bety at de som får kommunal bostøtte, men der kommunen får refusert den statlige, blir regnet som mottakere av både statlig og kommunal bostøtte.

I Bergen var gjennomsnittlig botid i de ordinære utleieboligene ca. 3.6 år. Rundt 400 tildelinger ble gjort hver år. Boligetaten bistår også dem som kan komme seg videre i boligkarrieren. Bruk av startlån gjør at mange flytter over i eiermarkedet. Det er særlig når inntekten øker og de mister bostøtten, at de får et insitament til å flytte over i eiermarkedet. I Bergen skjer det oftere at folk som får innvilget startlån ikke kjøper seg bolig. Boligprisene har økt kraftig i Bergen og kommunens startlån-mottakere konkurrerer med hverandre. Bergen er på topp i bruk av startlån. Kommunen er derfor opptatt av at dette etterspørselspresset, der kommunen har bidratt, skal dempes gjennom økt nybygging av boliger.

Skien kommune hevder at en økning i dekningsprosenten alltid vil være et gode for å redusere boutgiftene. Ofte er imidlertid husleiene høyere enn godkjent boutgift. Kommunen mener at det blant folk flest er få som kjenner til endringen i dekningsprosent og at dette ikke inngår i deres overveininger om å flytte fra kommunal til privat leiebolig. For Skien kommunes beboere er det mer attraktivt å bo i en kommunal bolig enn i en privat. Hos kommunen får de kontrakt på 3 år. Og, mange av de gamle kontraktene er tidsubestemte. Det oppfattes som mer stabilt å leie av kommunen.

Ålesund kommune lar all bostøtte komme beboerne til gode. De tar transport først og fremst i saker der leietaker er på etterskudd med husleieinnbetalinger.

Kristiansand kommune er bevist på bruk av bostøtte, men velger ikke leietakere ut fra om de kvalifiserer eller ikke. De som får kommunal bolig velges ut fra fastsatte sosialmedisinske kriterier.

Leietakere i Trondheims kommunale boliger velges ut fra sosialmedisinske kriterier, ikke ut fra om de er kvalifisert til bostøtte.

Stavanger kommune var lite bevisst på forholdet mellom investerings-tilskudd og bostøtte. En hadde ikke regnet på eller hadde noen oversikt over hva kommunen eventuelt hadde spart på den økte dekningsprosenten i bostøtteordningen. Hvis kommunen skulle utnytte den økte dekningsgraden maksimalt måtte en være mer kynisk i leiefastsettelsen i forhold til Husbankens tak for godkjente boutgifter. En måtte i tillegg være mer bevisst på hvem som ble tatt inn i de kommunale utleieboligene. Kommunen mente det ble feil å tenke slik. Stavanger er ikke kynisk på å utnytte hver statlige krone. Økonomi burde komme i andre rekke. Andre forhold som miljø, valg av riktig boligtype til riktig bruker og å unngå vanskeligheter i borettslaget/sameiet der den kommunale boligen ligger, er mer avgjørende. Å tenke økonomi opp i dette vil komplisere kommunens boligsosiale

arbeid og kunne ha skapt konflikter både i boområdene og mellom tildeler og forvalter i kommunen. Sosiale kriterier må telle fremfor økonomi.

Et annet moment knyttet til endringen i subsidiemodellen er i ifølge Stavanger kommune at bostøtten er så lite forutsigbar for leietakerne. For eksempel vil bostøtten kunne falle bort dersom leietaker får en samboer.

Stavanger kommune ønsker å gjennomgå den kommunale bostøtteordningen. Kommunen vil også se på regelverket for tildeling av kommunale boliger. En spør seg hvor de blir av de som får avslag på kommunal bolig og som heller ikke er i stand til å kjøpe seg en bolig med startlån, dvs. de som faller mellom ordningene for de aller vanskeligstilte og de som må ha en økonomi som gjør det mulig å betjene renter og avdrag på et startlån.