

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

# Veier inn og ut av dårlige boforhold

Rolf Barlindhaug

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY  
STORBYUNIVERSITETET



Rolf Barlindhaug

# **Veier inn og ut av dårlige boforhold**

NIBR-rapport 2020:16

**Andre lignende publikasjoner:**

**NIBR-rapport 2020:7**

**Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander  
– en undersøkelse av mulighetsrommet i  
startlånsordningen**

**NIBR-rapport 2019:3**

**Kommunenes startlånspraksis – analyser av  
praksisinnretning og tildelingsprofil basert på  
Startlånsundersøkelsen**

**NIBR-rapport 2018:18**

**Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en  
kapabilitetstilnærming**

**NIBR-rapport 2018:12**

**Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på  
utleieboligmarkedet**

Tittel: Veier inn og ut av dårlige boforhold

Forfatter: Rolf Barlindhaug

NIBR-rapport: 2020:16

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-315-5

Prosjektnummer: 3039

Prosjektnavn: Undesirable housing

Oppdragsgiver: Forskningsrådet - VAM

Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Prosjektet undersøker mekanismer som leder inn i og ut av situasjoner med lav inntekt, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og dårlige boforhold. Spesielt legges det vekt på boligpolitikken og flyttingers betydning for å komme ut av slike uønskede tilstander, men også sammenhengen mellom arbeidsmarkedstiltak og endrede boforhold undersøkes.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2020

Antall sider: 85

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2020

# Forord

Dette prosjektet har som mål å undersøke mekanismer som leder inn i og ut av situasjoner med lav inntekt, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og dårlige boforhold. Spesielt legges det vekt på boligpolitikken- og flyttingers betydning for å komme ut av slike uønskede tilstander, men også sammenhengen mellom arbeidsmarkedstiltak og endrede boforhold undersøkes.

Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Velferd, arbeid og migrasjon (VAM – prosjektnummer 217194). I utgangspunktet fikk prosjektet støtte for perioden 2012-2015. Av ulike årsaker, blant annet ventetid på lån av registerdata og gjennomføring av en spørreundersøkelse, har ført til at sluttleveransene først har skjedd i 2020.

Rolf Barlindhaug har vært prosjektleder, med Evelyn Dyb, Kim Astrup og Torunn Kvinge som medarbeidere fra NIBR. Dyb hadde ansvaret for en arbeidspakke i prosjektet og utformet spørsmål til en survey blant vanskeligstilte, en survey som ble gjennomført av SSB. I gjennomføringen av prosjektet har vi også samarbeidet med forskere fra University of York.

Denne rapporten dekker deler av det arbeidet som er utført i prosjektet.

Oslo, september 2020

Berit Irene Nordahl  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	6
Executive summary .....	11
1 Bakgrunn og problemstillinger .....	16
1.1 Innledning .....	16
1.2 Problemstillinger .....	16
2 Kunnskapsstatus og virkemidler i boligpolitikken .....	19
2.1 Boligens rolle i velferdspolitikken.....	19
2.2 Arbeidsmarkedstiltak, sysselsetting og inntekt.....	21
2.3 Boligøkonomiske virkemidler .....	22
3 Metode .....	26
3.1 Innledning .....	26
3.2 Nærmere om registerdataene .....	26
3.3 Spørreundersøkelse til et utvalg vanskeligstilte .....	28
4 Identifisering av vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008 .....	30
4.1 Omfanget av vanskeligstilte husholdninger.....	30
4.2 Egenskaper ved vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet .....	35
5 Veier inn i en dårlig bosituasjon.....	37
5.1 Innledning .....	37
5.2 Flyttemønster 2005 - 2008 .....	37
5.3 Inntektsutvikling 2005 - 2008.....	41
5.4 Endringer i husholdningstype 2005 - 2008.....	41
5.5 Oppsummering .....	43
6 Veier ut av en dårlig bosituasjon .....	44
6.1 Innledning .....	44
6.2 Flyttemønster i perioden 2008-2013.....	44
6.3 Inntekt i 2013 i ulike flyttestrømmer.....	47
6.4 Gode boforhold for vanskeligstilte .....	50
6.5 Startlånets betydning for intern flytting i storbyene .....	53
6.6 Startlån og tilskudd - betydning for eierskap og trangboddhet.....	55
6.7 Oppsummering .....	60
7 Survey til et utvalg vanskeligstilte.....	62
7.1 Innledning .....	62
7.2 Eierandeler over tid.....	63
7.3 Husholdningstype og inntekt .....	65
7.4 Trangboddhet i 2017.....	67
7.5 Flyttinger og flyttegrunner mellom 2013 og 2016.....	68
7.6 Arbeidsmarkedsstatus - utviklingstrekk .....	69
7.7 Status i 2017 – bolig og boforhold .....	69
7.8 Hjelp, støtte og sosial kontakt.....	71
7.9 Oppsummering .....	79
8 Avsluttende drøfting .....	81
Referanser .....	84

# Tabelloversikt

Tabell 2.1: Andel bostøttemottakere som hadde boutgifter over boutgiftstaket. Prosent. 2010 og 2017 .....	24
Tabell 4.1: Omfanget av vanskeligstilte i seks kommuner – som andel av totalt antall husholdninger i kommunen. 2008. Prosent .....	33
Tabell 4.2: Logistisk regresjon på det å være vanskeligstilt i 2008 etter bykommune. Oddsreter	36
Tabell 5.1: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Oslo. Prosent.....	37
Tabell 5.2: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Oslo. Prosent .....	38
Tabell 5.3: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Bergen. Prosent.....	38
Tabell 5.4: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Bergen. Prosent.....	39
Tabell 5.5: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Stavanger. Prosent	39
Tabell 5.6: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Stavanger. Prosent.....	40
Tabell 6.1: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Oslo. Prosent.....	45
Tabell 6.2: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Bergen. Prosent...	46
Tabell 6.3: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Stavanger. Prosent .....	46
Tabell 6.4: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Trondheim. Prosent .....	47
Tabell 6.5: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold =100. Oslo.....	48
Tabell 6.6: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold =100. Bergen .....	49
Tabell 6.7: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold =100. Stavanger .....	49
Tabell 6.8: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold =100. Trondheim.....	50
Tabell 6.9: Logistisk regresjon på det å ha gode boforhold i 2013. Populasjon: Vanskeligstilte i 2008 i fire storbyer som ikke mottok startlån i perioden 2009-2013. Oddsreter .....	52
Tabell 7.1: Respodenter i survey etter stratlåsmottakere og kontrollgruppe og disposisjonsform i kontrollgruppa i 2017. Prosentfordeling – vektete tall. N=Antall respondenter som har oppgitt disposisjonsform i survey. ....	62

# Figuroversikt

Figur 1.1: Veier inn og ut av vanskelige boforhold.....	17
Figur 4.1: Normer for boligkonsum og livsopphold for gitt inntekt .....	31
Figur 4.2: Andelen vanskeligstilte etter bydel i fire storbyer. Prosent.....	34
Figur 4.3: Andelen leietakere etter bydel i fire storbyer. Prosent* .....	35
Figur 5.1: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Trondheim. Prosent..	40
Figur 5.2: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Trondheim. Prosent.....	40
Figur 5.3: Inntektsutvikling for vanskeligstilte og andre mellom 2005 og 2008. Gjennomsnittsinntekter og prosentvis endring.....	41
Figur 5.4: Endring i hovedpersonenes husholdningstype mellom 2005 og 2008. Ikke- vanskeligstilte. Prosent.....	42
Figur 5.5: Endring i hovedpersonenes husholdningstype mellom 2005 og 2008. Vanskeligstilte. Prosent.....	42
Figur 6.1: Eierandeler blant startlåsmottakere og i kontrollgruppen. 2008-2013. N=4752.....	55
Figur 6.2: Andelen trangbodde blant startlåsmottakere og i kontrollgruppen. 2008-2013. N=4752 .....	56
Figur 6.3: Sysselsettingsandel blant hovedpersoner. Startlåsmottakere og kontrollgruppe etter år for innvilgelse.. N=4752 .....	57
Figur 6.4: Utvikling i sysselsettingsandel for startlåsmottakere gjennom perioden 2008-2013 etter år for tildeling. N=4752 .....	58
Figur 6.5: Utvikling i andelen par blant hovedpersoner. Startlåsmottakere og kontrollgruppe etter år for innvilgelse. N=4752 .....	59
Figur 6.6: Utvikling i andelen par for startlåsmottakere gjennom perioden 2008-2013 etter år for tildeling. N=4752 .....	59
Figur 7.1: Eierandel over tid blant vanskeligstilte startlånemottakere og kontrollgruppe. Hele populasjonen. N=4574.....	63
Figur 7.2: Eierandel over tid blant vanskeligstilte startlånemottakere og kontrollgruppen. Kun de som svarte på survey. Vektete tall. N=1254. ....	64
Figur 7.3: Fordeling av husholdninger i survey etter husholdningstype og startlåsmottakere/kontrollgruppe. 2017. Vektet. N=1254.....	65
Figur 7.4: Fordeling av husholdninger i survey etter husholdningstype og disposisjonsform. Eier er eiere fra kontrollgruppen. 2017. Vektet. N=1254 .....	66
Figur 7.5: Gjennomsnittlig samlet inntekt for husholdningens hovedperson i 2015 etter disposisjonsform. Eier er eier fra kontrollgruppen. Vektet. N=1254 .....	66
Figur 7.6: Andelen trangbodde i 2017 etter husholdningstype. Survey, vektete tall. N=1254. ....	67
Figur 7.7: Andelen som har flyttet i perioden 2014-2016 etter husholdningstype. Vektete tall. N=1254. ....	68
Figur 7.8: Andelen sysselsatte i 2015 og 2017 etter disposisjonsform. Registerdata 2015 og survey 2017, vektete tall. N=1254.....	69
Figur 7.9: Andelen som er litt eller helt enig i følgende påstander – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	70
Figur 7.10: Andelen som er litt eller helt enig i følgende påstander – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	71
Figur 7.11: Andelen som oppgir at spørsmålene er uaktuelle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	72
Figur 7.12: Andelen som er litt eller helt enige i påstander om hjelp fra offentlige instanser. Kun de som svarer at påstanden er aktuell – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254 .....	73
Figur 7.13: Andelen som oppgir at spørsmålene er uaktuelle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	74



Figur 7.14: Andelen som er litt eller helt enige i påstander om hjelp fra familie, arbeidsrelasjoner og naboer. Kun de som svarer at påstanden er aktuell – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	75
Figur 7.15: Andelen som ofte eller svært ofte er i kontakt med familie, venner, arbeidskollegaer og naboer. Kun de som svarer at påstanden er aktuell – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	76
Figur 7.16: Andelen som ofte eller svært ofte deltar i frivillighet, oppsøker kulturarrangementer eller mosjonerer. Alle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	77
Figur 7.17: Andelen intervjuede som har dårlig eller svært dårlig helsetilstand og andelen husholdninger som har personer med langvarig sykdom eller funksjonshemming. Alle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	78
Figur 7.18: Andel som er litt eller helt enig i spørsmål om økonomi, livssituasjon og framtidstro. Alle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254.....	79
Figur 8.1: Veier inn og ut av vanskelige boforhold.....	81

# Sammendrag

*Rolf Barlindhaug*

## **Veier inn og ut av dårlige boforhold**

NIBR-rapport 2020:16

### **Mål**

Målet med prosjektet var å undersøke betydningen av boligpolitikk, arbeidsmarkedspolitik og flyttinger for å komme inn i og ut av situasjoner med lav inntekt, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og dårlige boforhold. Det finnes en rekke definisjoner på det å være vanskeligstilt på boligmarkedet. I dette prosjektet har vi brukt en relativt vid definisjon ved å kreve at en vanskeligstilt husholdning skal ha inntekt under 60 prosent av medianinntekten i sitt lokale boligmarked og samtidig være leietaker. Dårlige eller utilfredsstillende boforhold innebærer her at en husholdning bor trangt i en leid bolig. De empiriske studiene avgrenses til de som bodde i de fire største byene i 2008, der utfordringene på boligmarkedet er størst. I noen av kapitlene blir resultatene fra disse byene kontrastert mot to mindre vestlandskommuner.

### **Metode**

Prosjektet utnytter flere datakilder. For det første benyttes registerdata der vi følger de som var bosatt i kommunene i 2008 fra 2005 og fram til 2013. Individopplysninger fra Husbanken om bruk av startlån og tilskudd til etablering er tilkoplede registerdataene. Dataene fra 2005 til 2008 brukes til å analysere veier inn i en vanskeligstilt situasjon, mens dataene etter 2008 benyttes til å undersøke mulige veier ut av en vanskeligstilt situasjon. Det er i analysen av veier ut av utilfredsstillende boforhold at vi ser nærmere på boligpolitikens betydning. I tillegg til analysen av registerdata ble det i 2017 gjennomført en spørreundersøkelse til et utvalg husholdninger i de fire største byene for å få utvidet informasjon om de mønstrene vi finner i analysen av registerdataene. Det primære utvalget til spørreundersøkelsen var alle vanskeligstilte som fikk startlån i perioden 2009-2013, i overkant av 2000 husholdninger. Gjennom en prosedyre i programpakken SAS ble det trukket ut en like stor kontrollgruppe blant vanskeligstilte som ikke fikk startlån i samme periode.

### **Boligpolitikk for eieretablering**

De boligpolitiske virkemidlene vi ser på er først og fremst startlånordningen og boligtilskudd til etablering, rettet mot at vanskeligstilte husholdninger skal bli boligeiere gjennom anskaffelse av bolig på markedsvilkår. Eierlinjen i Norge ble staket ut rett etter krigen basert på en tradisjon av mange selveiende småbønder og et negativt syn på utleievirksomhet som næring. De siste tiårenes sterke prisøkning på boliger i kombinasjon med at eierboliger er sterkt skattefavorisert og et ikke-profesjonelt utleiemarked dominert av småskalautleiere, gjør boligeie fortsatt til den mest prefererte disposisjonsformen. Analysene av overgangen fra leie til eie inkluderer også den disposisjonsnøytrale behovsprøvede statlige bostøtteordningen. Gjennom spørreundersøkelsen kunne vi identifisere hvem som bodde i kommunalt disponerte utleieboliger i 2017, noe som muliggjorde en sammenligning av disse leietakerne med leietakere i private leieforhold og med dem som hadde blitt boligeiere.

### **Andel vanskeligstilte**

Andelen vanskeligstilte husholdninger i 2008, basert på lavinntektshushold som leier, varierte mellom 11-12 prosent i Stavanger, Bergen og Trondheim og 15,5 prosent i Oslo. Storbyene hadde om lag dobbelt så stor andel vanskeligstilte som de to småkommuner på Vestlandet. I alle storbyene var andelen vanskeligstilte høyest i de indre bydelene, noe som i betydelig grad kan tilskrives de høye leieandelene der. Sannsynligheten for å være vanskeligstilt synker med alderen, er høyere for enslige og enslige forsørgere, høyere for husholdninger med landbakgrunn

fra Asia, Afrika eller Tyrkia, høyere for deltidsansatte, høyere for dem med lav utdanning og høyere for dem med pensjon som hovedinntektskilde.

### **Veier inn i vanskeligstilthet**

Når vi følger de vanskeligstilte fra 2005 til 2008, er det en betydelig andel som har innvandret fra utlandet i denne treårsperioden. Å ha lav inntekt og leie som disposisjonsform så kort tid etter innvandring er ikke overraskende. Det er per definisjon store forskjeller i inntektsnivå mellom vanskeligstilte og andre i 2008. Inntektsutviklingen målt i prosent har vært lavere for vanskeligstilte enn for ikke-vanskeligstilte, alle fire byene sett under ett. Gjennom treårsperioden har de vanskeligstilte hatt en større tilbøyelighet til å ha endret husholdningstype til aleneboer eller aleneforsørger sammenlignet med resten av befolkningen i de fire storbyene.

### **Veier ut av vanskeligstilthet**

Slik vanskeligstilthet er definert her, er det tre måter å komme seg ut av vanskeligstilthet på, enten ved å bli boligeier, ved å øke inntekten eller ved å flytte ut av landet. Noen blir eiere gjennom å flytte til et område med lavere boligpriser, andre får hjelp til å bli eiere gjennom et startlån fra kommunen. Betingelsen for å komme i posisjon til å få et startlån eller å bli eier på egen hånd er tilstrekkelig inntekt. Dette oppnås dels gjennom sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet og dels gjennom å øke antall voksne i husholdningen med inntekt.

#### *Mobilitet*

I alle de fire storbyene hadde vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet betydelig høyere mobilitet i perioden 2008 til 2013 enn gruppen av ikke-vanskeligste husholdninger. Andelen av husholdningene som i 2013 bodde i samme delområde i kommunen som i 2008 var betydelig lavere for vanskeligstilte enn for ikke-vanskeligstilte. Mange av de vanskeligstilte flyttet til utlandet og dette var i overveiende grad husholdninger med minoritetsbakgrunn.

#### *Inntekt*

Blant de vanskeligstilte i alle byene har medianhusholdningens hovedperson hatt en inntektsvekst på 51 prosent i perioden 2008-2013. Variasjonen er imidlertid stor. Den øverste kvartilen har hatt en inntektsvekst på mer enn 184 prosent, mens den nederste kvartilen har hatt en vekst i perioden på 15 prosent eller lavere. Medianinntekten for de ikke-vanskeligstilte økte betydelig mindre – med 20 prosent i perioden, og veksten synes jevnere fordelt. Øverste kvartil fikk økt inntekten med 39 prosent eller mer, mens nederste kvartil fikk økt inntekten med 13 prosent eller mer. Felles for alle byene er at de vanskeligstiltes inntektsnivå i 2013 er lavest for de bofaste i de sentrale delområdene. I Oslo finner vi mange med lav inntekt også i Groruddalen og Oslo ytre syd - og blant de som har flyttet mellom disse to delområdene, i Bergen også blant bofaste i områdene Fyllingsdalen/Laksevåg, i Stavanger også blant bofaste i Hillevåg/Hinna og i Trondheim blant bofaste i alle fire delområder. De høyeste inntektene finner vi blant flytterne til omlands-kommunene og til landet ellers. Utover dette finner vi høye inntekter blant vanskeligstilte som flytter til Oslos vestlige delområder, til Fana/Ytrebygga i Bergen og til Madla i Stavanger.

I Oslo er gjennomsnittsinntekten lavest blant de vanskeligstilte i flyttestrømmer som inneholder en høy andel fra landgruppen Afrika, Asia og Tyrkia. Dette gjelder i flyttinger mellom indre øst og Groruddalen/ytre øst. Det er i de samme flyttestrømmene vi finner de høyeste andelene med bostøtte og sosialhjelp. I Bergen fant vi den høyeste andelen av vanskeligstilte som mottok sosialhjelp i de indre bydelene og blant de som flyttet fra de ytre til de indre bydelene. I motsetning til Oslo hadde Bergen en høy andel sosialhjelpsmottakere blant de vanskeligstilte som flyttet til omegnskommunene.

#### *Eieretablering med startlån*

Når det gjelder eieretablering med startlån var det en tendens til etablering i de ytre bydelene der boligprisnivået er lavere enn i de sentrale delområdene. Mottakerne av startlån skal ha relativt lav

inntekt, men høy nok inntekt til å kunne betjene lånet. Derfor har ikke startlånmottakerne de laveste inntektene blant de vanskeligstilte. Med et tak på hvor stort lånet kan være, gitt lånebetjeningsevne, er det ikke overraskende at mange søker mot de rimeligste områdene for å finne en passende bolig. Både i Bergen og Stavanger var andelen startlåsmottakere blant de vanskeligstilte høy blant dem som flyttet til omlandskommunene i femårsperioden. I Trondheim var de tilsvarende andelen høyest i flyttinger til Heimdal og omlandskommunene.

Særlig i Oslo medfører tildeling av startlån til vanskeligstilte fra andre delområder enn Groruddalen/ytre Oslo syd at det skjer en flytting nettopp til disse områdene, der boligprisene er lave og der husholdningene får mest bolig igjen for den begrensede finansieringen som gis gjennom tilsagn om startlån. Samtidig er det ikke overraskende at eieretablering generelt ofte innebærer flytting fra de indre bydelene der leieandelen i boligmassen ligger omkring 50 prosent. I en delstudie innenfor prosjektet som så på effekter på eie-etablering av å få startlån i perioden 2009-2013, ble husholdningene i kontrollgruppen i mye større omfang boende i indre by som leietakere.

I denne analysen finner vi at høy tilknytning til arbeidsmarkedet og pardannelse styrker sjansen for å komme i posisjon til å få et startlån, snarere enn å være en følge av å bli boligeier gjennom startlånstildeling.

Vi finner at 18 prosent av dem som ble definert som vanskeligstilte i 2008 hadde gode boforhold i 2013, definert som boligeie og fravær av trangboddhet. Det var de yngste vanskeligstilte som hadde størst sannsynlighet for å oppnå gode boforhold i løpet av femårsperioden. Dette har sammenheng med at det er personer i denne aldersgruppen som oftest endrer sivilstatus gjennom pardannelse og får en tilknytning til arbeidsmarkedet, og som mange andre unge er i en alder der eieretablering er vanlig. For de mer eldre vanskeligstilte ser situasjonen som vanskeligstilt ut til i større grad å vedvare. I motsetning til unge, der det å være vanskeligstilt mer er et livsfasefenomen før tilknytning til arbeidslivet og familieetablering, synes de litt eldre i langt større grad å være permanent koplet fra arbeidslivet og kan slite med kroniske sykdommer, rus og andre problemer.

Sannsynligheten for å ha gode boforhold øker betydelig ved pardannelse og reduseres ved oppløsning av parforhold. Spesielt husholdninger med landbakgrunn fra Asia og Afrika har lavere sannsynlighet for å oppnå gode boforhold sammenlignet med husholdninger med norsk landbakgrunn, men også hushold med annen utenlandsk landbakgrunn har lavere sannsynlighet for å oppnå gode boforhold enn majoritetsbefolkningen. Både inntekt fra 2008, og særlig inntekt fra 2013 har betydning for gode boforhold i 2013.

Å motta bostøtte eller sosialhjelp i 2013 reduserer sannsynligheten for å ha gode boforhold. Dette tolker vi som at disse to virkemidlene ikke først og fremst påvirker tilpasningen i boligmarkedet, men er et tilskudd til husholdningens økonomi for de som allerede har lav inntekt. Og om bostøtte skulle øke boligetterspørselen, er ikke effekten stor nok til å slå ut i gode boforhold.

### **Survey til et utvalg av vanskeligstilte**

Spørreundersøkelsen kartlegger boforhold på undersøkelsestidspunktet, ulike inntektskilder og arbeidsmarkedsstatus. Det spørres om vurderinger av dagens boligsituasjon, om eventuell flytting de seneste årene er forårsaket av kontraktsforhold, dårlige boforhold, manglende husleiebetaling m.m. Videre kartlegges ulike former for offentlig hjelp og støtte, støtte fra arbeidsgiver og kollegaer, forhold til naboer samt deltakelse i ulike aktiviteter og kulturelle arrangementer. Spørreundersøkelsen bidrar til utvidede forklaringer på at en del leietakere i kontrollgruppen i analysen av startlåneordningen fortsatt er leietakere. Kontrollgruppen besto av lavinntekts leietakere i 2008 som ikke fikk startlån i perioden 2009-2013.

I 2017 er det 44 prosent i kontrollgruppen som er blitt eiere. Vi ser at husholdninger i kontrollgruppen som er blitt eiere i løpet av 9-årsperioden 2008-2017 uten startlån, har mange av

de samme egenskapene som startlånemottakerne, både når det gjelder økonomiske ressurser, husholdningstype, flytting, offentlig hjelp og støtte samt sosiale relasjoner både til arbeidsplassen, familie/venner og naboer. Eiere fra kontrollgruppen har imidlertid en enda større tilbøyelighet enn startlånemottakerne til å danne parhusholdninger, med og uten barn. Husholdningens hovedperson har også høyere inntekt enn startlånemottakerne. Leietakerne i kontrollgruppen har en betraktelig høyere andel enslige, og lavere inntekt enn eierne fra kontrollgruppen.

Eiere fra kontrollgruppen er betydelig mindre trangbodde enn startlånemottakerne. De skiller seg fra startlånemottakerne ved ikke å ha hatt like mye kontakt med boligkontor og NAV, noe som kanskje kan være en del av forklaringen på hvorfor de ikke har søkt om og fått startlån i perioden 2009-2013. Vårt inntrykk er at de har blitt eiere i perioden uten offentlig hjelp og støtte og at pardannelse og inntektsutvikling har lagt grunnlaget og vært en forutsetning for eieretablering. Vi ser at andelen sysselsatte i 2017 blant eiere i kontrollgruppen er over 90 prosent, mot så lavt som 30 prosent for leietakere i kommunale boliger. Private leietakere har hatt en betydelig vekst i sysselsettingsandel mellom 2015 og 2017 til et nivå på 78 prosent. Selv om leietakerne i kontrollgruppen har høye andeler enslige, som ofte bor mindre trangbodd enn husholdninger med flere personer, er trangboddheten betydelig blant leietakerne. Særlig høy trangboddhet finner vi blant de kommunale leietakerne. Det er også blant disse leietakerne vi finner minst flytting i perioden 2014-16.

Sammenligner vi eierne fra kontrollgruppen med startlånsmottakere er sistnevnte gruppe oftere enig i at boligen er nedslitt, er helsefarlig og at boligen er for liten. De opplever også mer inn- og utflytting, støy fra naboer og et dårlig oppvekstmiljø for barn. Innen kontrollgruppen er det klare forskjeller når det gjelder påstander knyttet til boligen og bomiljøet. Beboerne i kommunale boliger kommer dårligst ut på alle påstandene. Særlig store forskjeller er det mellom beboere i kommunale boliger og de andre disposisjonsformene når det gjelder oppvekstmiljøets dårlige innflytelse på barn og unge og om boligen er helsefarlig på grunn av fuktighet.

Mens det er liten forskjell mellom eiergrupperingene er det betydelige variasjoner innen i kontrollgruppen når det gjelder deltakelse på foreldremøter, deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, barns besøk hos/av venner, å følge med på skolen eller gjøre lekser eller bytte av barneskole. Det er betydelige høyere andeler blant leietakere i kommunale boliger med manglende deltakelse i foreldremøter, som ikke deltar i organiserte fritidsaktiviteter, som ikke følger med på skolen og som har droppet ut av skolen. Disse leietakere skiller seg ikke ut når det gjelder spørsmålene om vennekontakt og skolebytte.

Det synes å være to grupper som har hatt utstrakt hjelp fra NAV og boligkontor, nemlig startlånsmottakere og leietakere i kommunale boliger. Mens den ene gruppen har fått hjelp til eieretablering gjennom startlån har den andre gruppen blitt tilbudt en kommunal utleiebolig, slik situasjonen var i 2017.

Hjelp og støtte fra arbeidsgiver og arbeidskollegaer er knyttet til om en er sysselsatt eller ikke. Blant de sysselsatte er det liten forskjell mellom eiere og leietakere når det gjelder omfanget av hjelp og støtte. Kommunale leietakere får minst hjelp og støtte både fra familie, venner og naboer. Blant de andre disposisjonsformene er forskjellene små.

Når det gjelder sosial kontakt skiller også her de kommunale leietakerne seg ut ved at de i mindre grad er enige om at de deltar i sosiale sammenkomster med familie og venner. Kontakt med arbeidskollegaer, for de som har, og naboer viser mindre variasjon mellom disposisjonsformene. Det er liten forskjell mellom disposisjonsformene når det gjelder frivillig arbeid. Deltakelse på kulturelle arrangementer er betydelig mindre blant de kommunale leietakerne.

Vi er usikre på om det mønsteret vi har avdekket når det gjelder hjelp og støtte fra det offentlige, familie, venner og naboer har hatt betydning for om husholdningen har blitt boligeier eller ikke. Kontakt med boligkontor og NAV er trolig en forutsetning for å få informasjon om og kunne utnytte startlånordningen. Eierne i kontrollgruppen har et godt sosialt nettverk, men har sjelden vært i

kontakt med boligkontoret. Gjennom gunstig inntektsutvikling og utstrakt pardannelse har disse blitt eiere med boforhold som de er mer tilfredse med enn startlånemottakerne. Kommunale leietakere har dårligst økonomi, er oftere enslige og har store utfordringer med å etablere seg som eiere, uavhengig av sosiale kontakter og god kontakt med boligkontor og NAV.

Mellomgruppen av private leietakere ligner på mange områder på boligeierne fra kontrollgruppa, og kan synes å være inne i en fase der eieretablering er neste skritt, ikke minst sannsynliggjøres dette av den sterke økningen i sysselsettingsandelen i denne gruppa mellom 2015 og 2017.

# Executive summary

*Rolf Barlindhaug*

## **Pathways into and out of bad housing conditions**

NIBR Report 2020:16

### **Goal**

The aim of the project was to examine the importance of housing policy, labor market policies and migrations to get into and out of low-income situations, weak ties to the labor market and poor housing conditions. There are a number of definitions of being disadvantaged in the housing market. This project has used a relatively wide definition by requiring a disadvantaged household to have income below 60 percent of the median income in their local housing market and at the same time be a tenant. Poor or unsatisfactory living conditions mean that a household lives overcrowded in a rented dwelling. The empirical studies are limited to those living in the four largest cities in 2008, where the challenges in the housing market are greatest. In some of the chapters, the results from these cities are contrasted with two smaller western municipalities.

### **Method**

The project utilizes several data sources. Firstly, register data is used where we follow those who were resident in our selected municipalities in 2008 from 2005 to 2013. Individual information from the Norwegian Housing Bank on the use of start-up loans and grants for establishment is included to the register data. The data from 2005 to 2008 are used to analyze pathways into a disadvantaged situation, while the data after 2008 are used to investigate possible pathways out of a disadvantaged situation. It is especially in analyses of pathways out of unsatisfactory housing conditions that we take a closer look at the importance of housing policy. In addition to analyses of registry data, a survey was conducted in 2017 to a sample of households in the four largest cities to get expanded information about the patterns found in the analysis of the register data. The primary sample of the survey was all disadvantaged households who received a start-up loan in the period 2009-2013, just over 2000 households. Through a procedure in the SAS program package, an equal control group was drawn out among disadvantaged who did not receive a start-up loan during the same period.

### **Housing policy for owner establishment**

The housing policy instruments we are looking at are primarily the start-up loan scheme and the housing grant for establishment, aimed at enabling disadvantaged households becoming homeowners through the acquisition of housing on market conditions. The focus on ownership as the preferred tenure in Norway came out right after the war based on a tradition of many self-owned small farmers and a negative view of rental activities as an industry. In recent decades, the strong house price increase, coupled with owner-occupiers being heavily tax-favored and a non-professional rental market dominated by small-scale landlords, makes home ownership still the most favored tenure. The analyses of the transition from rent to ownership also include the tenure-neutral means-tested state housing benefit scheme. Through the survey, we were able to identify who lived in municipally disposed rental properties in 2017, which enabled a comparison of these tenants with tenants in private tenancy and with those who had become homeowners.

### **Percentage of disadvantaged**

The share of disadvantaged households in 2008, based on low-income tenant households, varied between 11-12 per cent in Stavanger, Bergen and Trondheim and 15.5 per cent in Oslo. The large cities had about twice as much disadvantaged as the two small municipalities in Western Norway. In all major cities, the proportion of disadvantaged was highest in the inner boroughs, which can be attributed significantly to the high share of tenants there. The probability of being disadvantaged decreases with age, is higher for single and single parents, higher for households

with a country background from Asia, Africa or Turkey, higher for part-time employees, higher for those with low education and higher for those with a pension as their main source of income.

### **Pathways into disadvantage**

When we follow the disadvantaged from 2005 to 2008, a significant proportion have immigrated from abroad during this three-year period. Having low income and rent as a form of disposition so shortly after immigration is not surprising. There are, by definition, large differences in income levels between disadvantaged and others in 2008. Income growth measured as a percentage has been lower for disadvantaged than for non-disadvantaged, all four cities as a whole. Over the three-year period, the disadvantaged have had a greater propensity to have changed the type of household to single residents or single-parent dependents compared to the rest of the population in the four major cities.

### **Pathways out of a disadvantage situation**

As disadvantage is defined here, there are three ways to get out of disadvantage, either by becoming a homeowner, by increasing income or by moving out of the country. Some become owners by moving to an area with lower house prices, others get help to become owners through a start-up loan from the municipality. The condition for getting into a position to get a starting loan or to become an owner on your own is sufficient income. This is achieved partly through a stronger connection to the labour market and partly through increasing the number of adults in the household with income.

#### *Mobility*

In all four major cities, disadvantaged households in the housing market had significantly higher mobility between 2008 and 2013 than the group of non-disadvantaged households. The share of households that in 2013 lived in the same sub-area in the municipality as in 2008 was significantly lower for disadvantaged people than for non-disadvantaged people. Many of the disadvantaged moved abroad and this was predominantly households with minority backgrounds.

#### *Income*

Among the disadvantaged in all cities, the median household's main person had an income growth of 51 per cent in the period 2008-2013. However, the variation is high. The top quartile has had revenue growth of more than 184 per cent, while the lower quartile has had an increase in the period of 15 per cent or lower. The median income for the non-disadvantaged increased significantly less – by 20 per cent in the period, and growth seems more evenly distributed. The top quartile increased income by 39 per cent or more, while the bottom quartile increased its income by 13 per cent or more. Common to all cities is that the income levels of disadvantaged in 2013 are lowest for the residents in the central sub-areas. In Oslo we find many with low incomes also in Groruddalen and Oslo outer south - and among those who have moved between these two sub-areas, in Bergen also among the residents in the areas of Fyllingsdalen/Laksevåg, in Stavanger also among the residents of Hillevåg/Hinna and in Trondheim among the permanent residents of all four sub-areas. The highest incomes are among the migrants to the surrounding municipalities and to the rest of the country. In addition, we find high incomes among disadvantaged people who move to Oslo's western sub-areas, to Fana/Ytrebygga in Bergen and to Madla in Stavanger.

In Oslo, the average income is lowest among the disadvantaged in moving streams containing a high proportion from the land group Africa, Asia and Turkey. This applies in migrations between the inner east and Groruddalen/outer east. It is in the same migration flows we find the highest proportions with housing benefit and social assistance. In Bergen we found the highest proportion of disadvantaged people receiving social assistance in the inner boroughs and among those who moved from the outer to the inner districts. In contrast to Oslo, Bergen had a high proportion of



social assistance recipients among the disadvantaged who moved to the surrounding municipalities.

#### *Homeownership with start-up loan*

In terms of owner establishment with a start-up loan, there was a tendency to establish in the outer districts where house price levels are lower than in the central sub-areas. The recipients of start-up loans shall have relatively low income, but high enough income to be able to service the loan. Therefore, start-up loan recipients do not have the lowest incomes among the disadvantaged. With a cap on how large the loan can be, given the borrowing capacity, it is not surprising that many are looking towards the most affordable areas to find suitable housing. In both Bergen and Stavanger, the share of disadvantaged start-up loan recipients was high among those who moved to the surrounding municipalities during the five-year period. In Trondheim, the corresponding shares were highest in migration to the district Heimdal and the surrounding municipalities.

In Oslo in particular, the allocation of start-up loans to disadvantaged people from areas other than Groruddalen/outer Oslo south means that there is a move precisely to these areas, where house prices are low and where households receive the most housing for the limited funding provided through the proposal for starting loans. At the same time, it is not surprising that the establishment of owners generally often involves moving from the inner boroughs where the rental share in the housing stock is around 50 per cent. In a sub-study within the project that looked at the effects on owner-establishment of start-up loans in the period 2009-2013, households in the control group were to a much larger extent living in the inner city as tenants.

In this analysis, we find that high attachment to the labor market and couple formation strengthens the chance of getting into a position to get a start-up loan, rather than being a consequence of becoming a homeowner through the start-up loan scheme.

We find that 18 per cent of those defined as disadvantaged in 2008 had good living conditions in 2013, as homeowners and absence of over-crowdedness. It was the youngest disadvantaged who were most likely to achieve good living conditions during the five-year period. This is due to the fact that there are people in this age group who most often change their marital status through couple formation and have access to the labor market, and like many other young people are at an age where homeownership is common. For the more elderly disadvantaged, the situation seems to be more difficult to persist. Unlike young people, where being disadvantaged more is a life-phase phenomenon before connection to work and family establishment, the slightly older ones seem to be permanently disconnected from the labor market and may struggle with chronic illnesses, intoxication and other problems

The probability of having good living conditions increases significantly with couple formation and decreases with the couple dissolution. Households with a country background from Asia and Africa in particular are less likely to achieve good living conditions compared to households with a Norwegian country background, but also households with other foreign land backgrounds are less likely to achieve good living conditions than the majority population. Both income from 2008, and especially income from 2013 have an impact on good living conditions in 2013.

Receiving housing benefit or social assistance in 2013 reduces the likelihood of having good living conditions. We interpret this as not primarily affecting the adaptation of the housing market, but it is a supplement to the household economy for those who are already on low incomes. And if housing benefit were to increase housing demand, the effect is not large enough to turn into good housing conditions.

#### **Survey to a selection of disadvantaged**

The survey reveals living conditions at the time of the survey, different sources of income and labor market status. It is asked about assessments of the current housing situation, whether any

relocation in recent years is caused by contract conditions, poor living conditions, missing rent payments etc. The inquiry contributes to extended explanations that some tenants in the control group in the analysis of the start-up loan scheme are still tenants. The control group consisted of low-income tenants in 2008 who did not receive a start-up loan in the period 2009-2013.

In 2017, 44 per cent of the control group has become homeowners. We see that households in the control group who have become owners during the 9-year period 2008-2017 without a start-up loan, have many of the same characteristics as the starting loan recipients, both in terms of financial resources, household type, relocation, public assistance and support, as well as social relations both to the workplace, family/friends and neighbors. However, owners from the control group have an even greater inclination than the starting borrowers to form couple households, with and without children. The household's main person also has a higher income than the start-up loan borrowers. The tenants in the control group have a significantly higher share of singles, and lower income than the owners from the control group.

Owners from the control group are significantly less over-crowded than the start-up loan borrowers. They differ from the start-up loan recipients by not having had as much contact with the housing office and NAV, which may be part of the explanation for why they have not applied for and received start-up loans in the period 2009-2013. Our impression is that they have become owners during the period without public assistance and support and that couple formation and income development have laid the foundations and been a prerequisite for owner establishment. We see that the share of employed persons in 2017 among owners in the control group is more than 90 per cent, compared with as low as 30 per cent for tenants in municipal dwellings. Private tenants have seen a significant increase in the employment rate between 2015 and 2017 to a level of 78 per cent. Although the tenants in the control group have high proportions of single people, who often live less overcrowded than households with more members, the tenants have a high share of overcrowded households. It is also among these tenants we find the least relocation in the period 2014-16.

If we compare the owners from the control group with start-up loan recipients, the latter group more often agrees that the dwelling is worn down, is hazardous to health and that the dwelling is too small. They also experience more in- and outflow from their neighborhood, noise from neighbors and a poor growing environment for children. Within the control group, there are clear differences in claims related to the dwelling and the living environment. Residents of municipal housing come out worst on all the allegations. In particular, there are large differences between residents of municipal dwellings and the other tenures when it comes to the poor influence of the housing environment on children and young people and whether the dwelling is hazardous to health due to moisture.

While there is little difference between the two groups of homeowners, there are significant variations within the control group in terms of participation in parent meetings, participation in organised leisure activities, children's visits with/by friends, doing homework or changing primary schools. There are significantly higher proportions among tenants in municipal housing with a lack of participation in parent meetings, who do not participate in organised leisure activities, who do not pay attention to school and who have dropped out of school. These tenants do not stand out when it comes to the questions of friend contact and school change.

There appear to be two groups that have had extensive help from NAV and housing office, namely start-up loan recipients and tenants in municipal housing. While one group has received help for homeownership through start-up loans, the other group has been offered a municipal rental property, as was the situation in 2017.

Help and support from employers and work colleagues is related to whether one is employed or not. Among the employed, there is little difference between owners and tenants in terms of the extent of help and support. Municipal tenants receive the least help and support from family, friends and neighbors alike. Among the other tenures, the differences are small.

When it comes to social contact, the municipal tenants also stand out by the fact that they agree that they participate in social gatherings with family and friends to a lesser extent. Contact with work colleagues, for those who have, and neighbors shows less variation between the tenures. There is little difference between tenure forms when it comes to voluntary work. Participation in cultural events is significantly less among the municipal tenants.

We are unsure whether the pattern we have uncovered in terms of the help and support of the public, family, friends and neighbours has had an impact on whether the household has become a homeowner or not. Contact with the housing office and NAV is probably a prerequisite for obtaining information about and being able to take advantage of the start-up loan scheme. The owners of the control group have a good social network but have rarely been in contact with the housing office. Through favorable income development and extensive couple formation, these have become owners with housing conditions that they are more satisfied with than the start-up loan borrowers. Municipal tenants have the worst economy, are more often single and have great challenges in establishing themselves as owners, regardless of social contacts and good contact with housing offices and NAV. The middle group of private tenants is similar in many areas to the homeowners from the control group, and may seem to be in a phase where owner-occupation is the next step, not least this is likely by the strong increase in the employment rate in this group between 2015 and 2017.

# 1 Bakgrunn og problemstillinger

## 1.1 Innledning

Dette prosjektet har som mål å undersøke mekanismer som leder inn i og ut av situasjoner med lav inntekt, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og dårlige boforhold. Spesielt skal det legges vekt på boligpolitikken- og flyttingers betydning for å komme ut av slike uønskede tilstander, men også sammenhengen mellom arbeidsmarkedstiltak og endrede boforhold vil undersøkes. Tidligere studier tyder på at det er i de største byene, der både boligpriser og leienivå er høyest, at disse utfordringene er størst.

Problemstillingene krever en dynamisk tilnærming ved at personer og husholdninger følges over en lengre tidsperiode. Vi har tilnærmet oss dette ved å identifisere alle såkalte vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet på et bestemt tidspunkt, nærmere bestemt ved slutten av 2008. Med utgangspunkt i en full representasjon av alle personer over 18 år som bodde i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim i 2008, brukte vi ulike kjennetegn ved personer, hushold og boforhold til å identifisere hushold som etter vår definisjon var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008.

I tillegg til de fire storbyene valgte vi ut to mindre kommuner for å kontrastere utfordringene på boligmarkedet mellom storbyer med et høyt prisnivå og kommuner med et betydelig lavere prisnivå.

## 1.2 Problemstillinger

Problemstillingene i prosjektet er formulert slik:

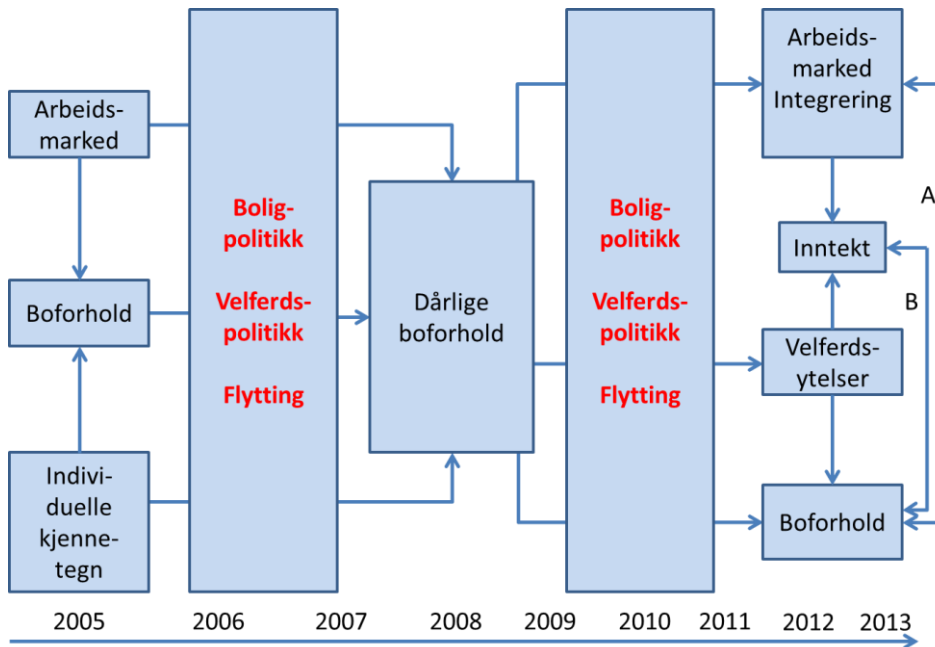
1. Hvilke mekanismer leder hushold i inn i situasjoner med lav inntekt og utilfredsstillende boforhold?
2. I hvilken grad bidrar inntektsbaserte boligrelaterte ytelser sammen med andre velferdsytelser til bedre boforhold og bedre tilknytning til arbeidsmarkedet? Eller bidrar slike tiltak til fattigdomsfeller? Et spesielt fokus ble satt på endringen eller utvidelsen av målgruppen for den statlige bostøtteordningen i 2009.
3. I hvilken grad kan flytting mellom områder med ulikt boligprisnivå bidra til å endre en situasjon med utilfredsstillende boforhold. Særlig vil relativt høye bokostnader i storbyer være utfordrende for utsatte grupper eller unge med mindre muligheter for foreldrehjelp.
4. Hvilke mekanismer bidrar til at noen nabolag utvikler seg til utsatte boligområder, og at det å bo i slike boligområder øker sjansen for eksklusjon fra arbeidsmarkedet og andre sosiale arenaer?
5. Norge, Sverige og Danmark har nokså lik institusjonell oppbygging, mens utformingen av boligpolitikken varierer. Spesielt har Sverige fokus på mer universelle ordninger sammenlignet med Norge der virkemidlene i stor grad er inntektsbaserte. Hvilken betydning har slike forskjeller i boligpolitikken på boforhold og deltakelse i arbeidsmarkedet i disse landene?

Problemstilling 4 er svært omfattende og kan i mindre grad belyses med de dataene som er tilgjengelig i dette prosjektet. Temaet blir likevel belyst ved en litteraturgjennomgang der internasjonale erfaringer trekkes fram (Kvinge 2019). Problemstilling 5 blir belyst i en egen rapport.

Vi spør også hvordan husholdninger med like individuelle kjennetegn har tilpasset seg i de mindre kommunene? Hva slags rolle har boligpolitikken hatt i slike kommuner?

I figuren nedenfor viser vi hvordan vi tenker oss sammenhengene mellom det å havne i en vanskeligstilte situasjon og det å komme seg ut av den.

Figur 1.1: Veier inn og ut av vanskelige boforhold



Årstallene i figuren representerer den faktiske perioden vi til slutt bestilte data for. Utgangspunktet er samtlige hushold i de seks kommunene i 2008.

Når det gjelder veier inn i en vanskeligstilte situasjon, tenker vi oss at individuelle trekk ved personene i husholdningene og trekk ved/ mulighetene for å delta i det lokale arbeidsmarkedet samt strukturelle trekk ved boligmarkedet påvirker hva slags boforhold husholdningen kan oppnå. Noen kjennetegn ved husholdningen kan være faste over tid, som landbakgrunn, kjønn og fødselsår, mens andre trekk ved husholdningen, som for eksempel helserelaterte forhold kan ha inntruffet både i den korte historiske perioden vi ser på og tidligere.

Sentrale personer i husholdningen kan også være i et utdanningsløp eller gjennomføre andre kvalifiseringstiltak. Også akutt sykdom eller kortvarig arbeidsledighet kan influere på boforholdene, avhengig av hvor sterkt andre velferdstelser kan kompensere for inntektsbortfall i slike situasjoner. I situasjoner med lokal arbeidsledighet kan flytting til andre arbeidsmarkeder være en mulighet for å unngå å havne i en situasjon med utilfredsstillende boforhold. I praksis vil flytting fra et stagnerende arbeidsmarked innebære å flytte fra et område der boligprisene kanskje har falt, til et attraktivt arbeidsmarked med tilhørende høye boligpriser. Å flytte fra et leieforhold letter arbeidsmarkedstilpasninger, mens for boligeiere er slike flyttinger problematiske og kan innebære ny gjeldsoppbygging. Det er også andre grunner for at slike flyttinger kan være problematiske, særlig for barnefamilier med barn i skole og barnehage.

Veier ut av dårlige boforhold fokuserer først og fremst på effekten av boligpolitikken. I figuren er det ikke bare boligpolitikken som påvirker boforholdene, men også annen velferdspolitik plus for eksempel det å flytte fra et pressområde med høye boligpriser til et område med lavere priser. Med gitte økonomiske ressurser har husholdningene større muligheter for å oppnå gode boforhold når prisnivået er lavt. Pilene A og B lengst til høyre i figuren, viser at det også er linker mellom en vellykket arbeidsmarkedspolitik, hvor økt sysselsetting og inntekt gir større muligheter

for å oppnå bedre boforhold. Pilene går begge veier, fordi gode boforhold, eller fravær av dårlige boforhold, kan øke sjansen for sysselsetting og inntektsøkning.

Slik vi har definert vanskeligstilte på boligmarkedet, omfatter vår definisjon en større andel av husholdningene enn det som er gjort i tellinger av vanskeligstilte de senere årene. Dermed er det ikke bare målgrupper for den boligsosiale boligpolitikken vi inkluderer, men også andre lavinntektsgrupper som leier sin bolig.

## 2 Kunnskapsstatus og virkemidler i boligpolitikken

### 2.1 Boligens rolle i velferdspolitikken

Sammenlignet med andre velferdsområder har boligpolitikken en mer uklar velferdspolitisk rolle (Torgersen 1987). Boligen er både et konsum- og et investeringsgode. Spesielt i Norge spiller markedet en sentral rolle i hvordan dette godet fordeles (Bengtsson et al. 2006; Malpass 2005). Omsetninger av eide boliger og utleie av boliger fra den eksisterende boligmassen skjer i et marked der prisene dannes i møtet mellom etterspørsel og tilbud. Tilførselen av nye boliger er i hovedsak basert på private aktørers villighet til å bygge for salg eller utleie i et handlingsrom bestemt av nasjonale lover og retningslinjer, regionale og kommunale planer og normer.

Eierboliger er sterkt skattefavorisert gjennom full fradragrett for gjeldsrenter uten at fordelene ved egen bolig beskattes. Videre er inntekter fra utleie av deler av egen bolig skattefrie, i formuesbeskatningen verdsettes bolig til 25 prosent av markedsverdien og verdigevinster på boligen beskattes sjelden ved omsetning av eide boliger. Dette skaper en skattemessig skjevhet mellom disposisjonsformer.

Retten til bolig som et velferdsgode er ikke lovfestet. Samtidig har kommunene en plikt etter sosialtjenesteloven til å *medvirke til* at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg et egnet sted å bo. I de siste årene har mange kommuner etterlevd dette ved å tydeliggjøre kommunale boligframskafferes rolle. Disse er hjelpelig med å opprette private leiekontrakter, dempe utleiers risiko gjennom å opprette direkte kontakt mellom kommune og utleier, slik at utleier skal ønske å fortsette med å leie ut om en beboer flytter (Barlindhaug mfl 2018).

Et viktig spørsmål er boligen og nabolagets betydning for hvordan en lykkes på andre arenaer i livet og det å være økonomisk selvstendig og uavhengig av offentlige velferdsytelser (Newman 1999). Slike forhold vil også være avhengig av transporttilgjengelighet til arbeid. En gjennomgang Newman gjør av tidligere forskning viser at det mer er et spørsmål om jobbkvalifikasjoner enn transportavstand. Dette viser nødvendigheten av å ha fokus på arbeidsmarkedstiltak.

Gjennom flere tiår har boligpolitikken endret seg fra å støtte «bricks and mortar», dvs. å knytte subsidiene til boligen, til å bruke individuelle behovsprøvede støtteordninger rettet mot husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet (Stephens, et al., 2002; Turner and Whitehead, 2000). I noen land har dette ført til problemer for en del av husholdningene som ikke er kvalifisert for de målrettede økonomiske ordningene. Særlig i de større byene står relativt flere med lav inntekt ovenfor (for) høye markedsbestemte kjøpspriser og husleier. Resultatet kan være problemer for førstegangskjøpere, mer trangboddhet og flyttinger til områder i disse byene med lave priser. Ofte er dette områder som allerede har store sosioøkonomiske utfordringer. Innenfor et slikt system synes ønsket om en mer blandet befolkningssammensetning etter inntekt og landbakgrunn å være vanskelig å oppnå.

Et mye brukt virkemiddel for å motvirke opphopning av vanskeligstilte er spredning av de kommunalt disponerte utleieboligene for vanskeligstilte. Samlet sett utgjør imidlertid de kommunale utleieboligene en ubetydelig del av boligmassen (Holmøy 2018). Bruk av markedsleie på slike boliger i høyprisområder, kombinert med en svekket statlig bostøtte, gjør beboerne i disse boligene mer avhengig av andre overføringer fra kommunen (Barlindhaug mfl 2018). Mange større kommuner etterspør et tredje alternativ mellom det kommunale tilbudet for de mest vanskeligstilte og det rent markedsbaserte boligtilbudet. En fellesbetegnelse på slike alternativer er «affordable housing», se for eksempel Barlindhaug og Astrup (2012).

Inntektsbaserte støtteordninger i et markedsutsatt system kan betegnes som fattigdomsfeller. Økte arbeidsinntekter gjør at en faller ut av det statlige bostøttesystemet og/eller minster andre inntektsbaserte velferdsordninger. Balansen må finnes gjennom inntektsbaserte sikkerhetsnett og systemer som gjør det lønnsomt å øke arbeidsinntekten. Mange argumenterer derfor for et stort innslag av universelle ordninger, som for eksempel å beholde barnetrygden som en universell ordning, slik at ikke økt arbeidsinntekt også reduserer denne inntektskilden.

Eierlinjen i Norge ble staket ut rett etter krigen basert på en tradisjon av mange selveiende småbønder og et negativt syn på utleievirksomhet som næring. Løsningen var hovedsakelig et individuelt eierskap til boligen, men senere også at beboerne skulle eie i felleskap, en løsning som ble sterkt utbredt i de største byene på bekostning av tidligere utleiegårder (Annaniassen 2006). Muligheter for å omgjøre leiligheter i leiegårder og andre bygg til selveierseksjoner er også en forklaring på den høye eierandelen i byene i dag (Wessel 2002).

Etter et betydelig fall i boligprisene under bankkrisen på slutten av 1980-tallet, har prisene reelt steget med 250 prosent siden bunnivået i 1992.<sup>1</sup> I ettertid er det lett å se at de fleste boligeiere har hatt stor fordel av denne kraftige verdistigningen på boliger, til tross for at prisutviklingen i pressområder har vært betydelig større enn i resten av landet. I Norge eier 77 prosent av husholdningene den boligen de bor i. Om lag 10 prosent av husholdningene eier sekundærboliger og om lag en fjerdedel fritidseiendommer.<sup>2</sup> En svært stor del av husholdningens formue er plassert i boligeiendom både med et konsum- og et investeringsformål. Den kraftige verdiøkningen de siste 25 årene har forsterket betydningen av eiendom som investeringsobjekt (Barlindhaug 2018).

Aarland (2012) gjennomgår i hovedsak amerikansk litteratur som drøfter fordeler og ulemper ved at lavinntektsushold blir boligeiere. Siden det ikke er tilfeldig hvem som blir eiere og leiere (seleksjon), kan en ikke sammenligne kjennetegn ved disse to gruppene og konkludere med at en fordelaktig økonomisk utvikling for eiere sammenlignet med leiere skyldes selve disposisjonsforholdet. Flere forskere er opptatt av om lavinntekts boligeiere over tid får høyere formue enn lavinntekts leietakere. Det kan synes som at to forhold blandes i diskusjonen. Det ene er om det ulik lønnsomhet over tid mellom disposisjonsformene, det andre er tilbøyeligheten til å spare over tid. Eiere som sparer gjennom amortisering og verdiøkning, kan ha vanskeligheter med å omgjøre egenkapital i bolig til kontanter og forbruk, mens leietakere som sparer har ofte en mer likvid plassering av sin formue, som igjen gjør det lettere å benytte oppsparte midler til forbruk. Etter perioder med høy verdistigning på boliger – uten at verdiene realiseres, for eksempel gjennom opplåning på boligen - kan store boligverdier etterlates som arv. En annen fordel ved boligeie er at de løpende boligskattene blir lave når lånene nedbetales og inntektene synker i alderdommen (Munro 2007).

Boligeie antas videre å gjøre folk uavhengige og trygge. Samtidig er det en betydelig risiko forbundet med å eie. Whitehead and Yates (2007) understreker at risikoen øker jo større del av formuen som er plassert i bolig og jo høyere opplåningen på boligen er. Boligeie eksponerer husholdninger for boligprissvingninger over tid og kan under uheldige omstendigheter medføre store realiserte tap ved salg av boligen. Salget kan for eksempel være framtvunget av uventede inntektsreduksjoner eller økte rentekostnader.

Når en bolig er kjøpt, har husholdningen insentiver til å holde verdien oppe og ikke la den forfalle, både gjennom vedlikehold og oppgradering av selve boligen og de nære omgivelsene. Som eier er det større transaksjonskostnader ved skifte av bolig, og dette kan være en ulempe hvis en må flytte av arbeidsmarkedshensyn. En lokal nedgangskonjunktur, jmf. den høye nedgangen i boligprisene i Stavangerregionen under oljeprisfallet rundt 2015, gjør det vanskelig å selge

<sup>1</sup> Statistikkbanken SSB, boligprisindeksen, alle boliger, deflatert med konsumprisindeksen

<sup>2</sup> Egne beregninger på grunnlag av EUSILC 2015 (European Survey for Income and Living Conditions)



boligen i fraflyttingskommunen for å skaffe seg arbeid i en kommune hvor arbeidsmarkedet er bedre og boligprisene høye.

Aarland (2012) viser også til studier av eierboligenes sosiale betydning eller betydningen for sosial kapital. Slik kapital operasjonaliseres som ulike former for deltakelse i (lokal)samfunnet, for eksempel gjennom frivillig arbeid, valgdeltakelse, medlemskap i ulike typer organisasjoner, engasjement for lokalsamfunnet, samkvem med naboer og ivaretagelse av egen bolig og fellesarealer.

Det pekes på at etter all sannsynlighet er den gjennomsnittlige boligeieren forskjellig fra den gjennomsnittlige leieboeren, noe som kan skyldes underliggende ulike egenskaper mellom eiere og leiere. Hushold som foretrekker stabile boforhold, kan for eksempel være mer tilbøyelige til å velge eie. Det kan altså være egenskaper ved husholdningene og ikke eierboligen som skaper forskjeller mellom eiere og leiere. I surveyen som er gjennomført i dette prosjektet er det stilt en rekke spørsmål til vanskeligstilte startlånmottakere og til en kontrollgruppe som ikke mottok startlån i perioden 2009 til 2013 om forhold som kan uttrykke ulike former for sosial kapital. Spørsmålet vi stiller oss er om eventuelle forskjeller mellom startlånmottakere og kontrollgruppen langs ulike sosiale dimensjoner, kan bidra til å forklare hvorfor noen er blitt eiere gjennom startlån, og andre ikke.

Hansen and Knudtzon (1997) gjennomførte en spørreundersøkelse blant lavinntekts-husholdninger i Norge og fant at oftere var leietakere, hadde kortsiktige leiekontrakter, lavere boligstandard og oftere var trangbodde. Dette var tilfelle til tross for at boligpolitikken allerede den gang var blitt innrettet mot å hjelpe denne gruppen.

Individer og husholdninger som er trangbodde kan i større grad enn andre utsettes for spredning av sykdommer, muligheten for privatliv er mindre med påfølgende stress og konsentrasjonsvansker (Umblijs mfl 2019). Barn og unge rammes mest av dette, men det mangler studier som har et overbevisende design for å si noe om årsakssammenhenger (ibid.). En av analysene som det vises til i Umblijs mfl (2019) finner ingen sammenheng mellom trangboddhet i barndommen og senere arbeidsmarkedsutfall (Blau mfl 2015).

En EU-rapport, *Study on housing and exclusion: welfare policies, housing provision and labour markets*, fant en tydelig sammenheng mellom ulike velferdsregimer, fattigdom, boforhold og boligpolitikk (Stephens mfl 2010). Sammensetningen og viktigheten av en sosial utleiesektor varierte mellom landene som ble undersøkt. Boligpolitikken kunne bidra til å svekke, men ikke fjerne, sammenhengen mellom fattigdom og dårlige boforhold. I denne studien hadde lavinntekts-hushold systematisk større sannsynlighet for å ha dårlige boforhold enn andre

Ifølge Skifter Andersen mfl (2011) har etniske minoriteter i vestlige europeiske land bosatt seg i den dårligste delen av den private utleiemassen eller i den sosiale utleiesektoren, selv om variasjonen er stor mellom de nordiske landene. Barlindhaug (2010) studerte flyttemønsteret i Stor-Oslo og fant at etniske minoritetsgrupper i stor grad lokaliserte seg i de mest utsatte områdene i Oslos østlige ytre bydeler. I en annen studie fant Barlindhaug mfl (2011) at de som kvalifiserte for startlån i stor grad hadde jobbrelaterte inntekter, og at den store gruppen som fikk avslag ble vurdert som å ville få store problemer med å betjene nødvendige lån til boligkjøpet. Men de få som kunne få startlån i kombinasjon med et tilskudd til etablering var i utgangspunktet dårligere økonomisk stilt enn de som fikk avslag på et startlån. Et trekk som gikk igjen og som også ble bekreftet i Barlindhaug mfl (2018) var at mange av de som søkte om startlån i Oslo søkte fra ulike bydeler, men kjøpte boligen de fikk startlån til i en av de østlige rimeligere bydelene.

## 2.2 Arbeidsmarkedstiltak, sysselsetting og inntekt

Mange av dem som tilhører lavinntektsgruppen og som har problemer med å oppnå gode boforhold står utenfor arbeidsmarkedet. Å være sysselsatt reduserer sjansen for å være i

lavinntektsgruppen, slik at en også finner en klar sammenheng mellom det å være sysselsatt og å ha gode boforhold (Stephens mfl 2010).

Epland (2005) ser på veier inn og ut av fattigdom, og fokuserer på inntektsmobilitet mellom to nærliggende treårsperioder (1997-1999 og 2000-2002). Ifølge EUs lavinntektsdefinisjon hadde 22 prosent av befolkningen inntekter under lavinntekstgrensen minst 1 gang i løpet seksårsperioden. Det er ulike mekanismer som leder personer inn i og ut av fattigdom. Det er altså et viktig skille mellom lavinntekt og vedvarende lavinntekt. Noen husholdninger opplever bare en kortvarig periode med lav inntekt, for eksempel som følge av en konkurs eller midlertidig arbeidsledighet

De som forlater lavinntektsgruppen, har ofte gått fra å være yrkespassive til å bli yrkesaktive og det gjelder enslige som har flyttet sammen med ny (yrkesaktiv) partner. Mange i lavinntektsgruppen er nyankomne innvandrere. En del av disse kommer i arbeid etter noen år, slik at disse utgjør en del av dem som går ut av lavinntektsgruppen. Å forlate lavinntektsgruppen er primært et spørsmål om arbeidsmarkedsdeltakelse (Epland mfl 2011). Tilgangen til lavinntektsgruppen kom i stor grad fra unge enslige som flyttet fra foreldrehjemmet for å danne egen husholdning. Et annen viktig faktor er reduksjon i antall husholdningsmedlemmer i form av oppløsning av parforhold. En tredje faktor er å få barn. Dette øker antall personer som den samlede husholdningsinntekten skal deles på, selv om et barns vekt er satt lavt.

Flere norske studier viser at effekten av arbeidsmarkedstiltak på jobsannsynlighet er liten (Zhang 2015, Markussen og Røed 2016). Dermed blir også sammenhengen mellom arbeidsmarkedstiltak og gode boforhold liten.

## 2.3 Boligøkonomiske virkemidler

Nedenfor vil vi beskrive de boligsosiale økonomiske virkemidlene rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, enten det er stimulering til å anskaffe en egen eid bolig, støtte til å beholde den eller det dreier seg om tilbudet av kommunalt disponerte utleieboliger.

### 2.3.1 Startlån og tilskudd til etablering

Startlånet er det viktigste virkemidlet rettet mot etablering i egen eid bolig, som oftest en bolig i bruktmarkedet. For husholdninger med permanent lave inntekter kan boligkjøpet finansieres gjennom startlån kombinert med et personrettet boligtilskudd som utgjør om lag 20 prosent av kostnadene. Tilskuddet kan også brukes uten startlån, for eksempel til et innskudd i en borettslagsbolig der resten av kjøpesummen finansieres gjennom borettslagets fellesgjeld. Bortsett fra at boligen skulle være nøktern, er vurderingene og saksbehandlingen rettet mot dem som skal bo i boligene. Kommunene behandler søknader om startlån og boligtilskudd til etablering, som både kan gå til finansiering av en nybygd bolig, kjøp i bruktboligmarkedet, utbedring og refinansiering.<sup>3</sup>

Startlån skal gå til personer eller husholdninger som har problemer med å skaffe så stor egenkapital at de kan få lån i en privat kredittinstitusjon eller som av andre grunner får avslag på lån der. De som får startlån må likevel dokumentere betalingsevne for opptatt lån, og lånetilsagnet har som regel en øvre individuelt beregnet grense. Å få et boligtilskudd sammen med startlånet, kan for mange være avgjørende for etablering i eiermarkedet. Tilskuddsmidlene har fram til 2020 vært begrenset og er gitt til om lag 20 prosent av dem som får innvilget startlån (Barlindhaug 2012).

Rentefastsettelsen er markedsbestemt, men uavhengig av belåningsgrad slik som i private kredittinstitusjoner. Dermed vil husholdninger med lav eller ingen egenkapital, og som heller ikke

<sup>3</sup> Fra 2020 inngår tilskudd til etablering i rammetilskuddet til kommunene.

kan stille sidesikkerhet for låneopptaket, få et betydelig rimeligere topplån enn det som en privat kredittinstitusjon kan tilby.

Da ordningen ble innført i 2003 mottok ca. 6500 husholdninger startlån. I 2010 hadde antall mottakere økt til over 9000. Det ble gitt avslag til om lag 40 prosent av søkerne. Om lag 6 av 10 avslag ble begrunnet med manglende lånebetjeningsevne. Mange av de andre avslagene ble begrunnet med for høy inntekt eller formue (Barlindhaug m.fl. 2011). Tre av fire søkte startlån for å kjøpe en brukt bolig. De fleste søkerne er førstegangsetablerere og økonomisk vanskeligstilte, 6 seks av 10 søkere er under 40 år, og halvparten bodde i storbyregioner.

I 2014 ble målgruppen for startlåneordningen innsnevret, ved at unge i etableringsfasen ikke lenger skulle være med i målgruppen. Omleggingen var en følge av at boliglånsforskriften ble innført, særlig egenkapitalkravet på 15 prosent. Før omleggingen, men etter innføringen av boliglånsforskriften, søkte mange unge uten egenkapital om et startlån og fikk tildelt lån. På det meste, i 2012, omfattet startlånsordningen 12 500 mottakere, fallende til under 9000 i 2014. Våre startlånsdata som går fram til 2013 kan ikke vise eventuelle effekter av endringen som ble gjort i 2014. Vi har imidlertid i analysen av effekter av ordningen på eieretablering og trangboddhet i praksis utelatt unge i etableringsfasen ved å begrense analysen til lavinntekts-husholdninger..

### **2.3.2 Bostøtte**

Den statlige bostøtten i Norge gis både til eiere og leiere av bolig og er konstruert i tråd med mange andre lands bostøtteordninger. Hensikten med ordningen er å gi støtte til husholdninger med lave inntekter og høye boutgifter. Husholdningene som kvalifiserer for bostøtte får dekket over 70 prosent av differansen mellom de faktiske boutgiftene og en egenandel som er avhengig av størrelsen på inntekten. Faktiske boutgifter over et visst tak teller ikke med når differansen beregnes. Dette boutgiftstaket øker med det geografiske prisnivået på boliger og er satt høyest i Oslo, der boligprisenivået er høyest. Egenandelen stiger progressivt med inntekten fra et visst inntektsnivå, slik at differansen mellom faktiske boutgifter og egenandelen etter hvert blir null når inntekten øker. Inntekten der differansen blir null betegnes som inntektsgrensen i bostøttesystemet.

Bostøtten ble betydelig reformert i 2009. Ulike typer inntekt, arbeidsinntekt og trygd, ble likestilt, mens den tidligere i utgangspunktet var forbeholdt personer med trygd eller andre varige ytelser. Kravet til at boligen skulle være finansiert av og fortsatt ha et lån fra Husbanken ble også tatt bort. Dette fikk særlig betydning for leietakere som bodde i boliger uten et påhvilende husbanklån.

Endringene som ble foretatt i regelverket for den statlige bostøtteordningen fra 2009, spesielt likestilling av arbeidsinntekt og trygd, førte til at flere som mottok sosialhjelp nå kunne få bostøtte. Dette førte til reduserte kommunale utbetalinger til sosialhjelp (Nordvik mfl 2010). Men det ble samtidig påpekt at det høye husleienivået i de største byene og nivået på boutgiftstakene fortsatt førte til at spesielt barnefamilier måtte få supplerende sosialhjelp i tillegg til bostøtten (ibid.). Noen endringer ble også innført i 2017, men disse har ingen betydning for vår analyse. Disse endringene gikk ut på at i stedet for fjorårets ligning, blir nå bostøtten beregnet månedvis på grunnlag av inntekter innhentet fra Skatteetaten (a-ordningen). I tillegg skulle boutgiftstakene årlig inflasjonsjusteres.

Endringene i 2009 innebar at inntekten for alle husholdninger ble beregnet som en ekvivalensinntekt eller som en inntekt per forbruksenhet, der voksne og barn ble gitt ulike vekt i beregningen. For enslige er reell inntekt og ekvivalensinntekt den samme. Systemet innebærer at inntektsgrensen vil variere mellom husholdningstyper.

Fra 2011 har antall bostøttmottakere falt, mens antall sosialhjelpsmottakere og utbetalinger til sosialhjelp har økt fra 2012. Økt innvandring er en viktig årsak til veksten i antall mottakere av sosialhjelp (Proba 2017). Det har ifølge rapporten vært en sterk vekst i gjennomsnittlig stønadsbeløp per måned per mottaker, der noe av veksten kan forklares av innstramning i bostøtten (ibid.) Utover dette er det ifølge rapporten vanskelig å forklare veksten.

Nordvik og Astrup (2020) viser at det er stor turnover i bostøtteordningen. Av dem som mottok bostøtte i 2010 var det 21 prosent som hadde hatt bostøtte gjennom den etterfølgende perioden fra 2011 til 2017. I tillegg var det 8 prosent av dem som hadde vært ute av bostøtteordningen i perioden, som mottok bostøtte i 2017

Ifølge Husbanken (2017) kan årsaken til nedgangen i antall bostøttlemottakere i stor grad knyttes til lavere justeringer av satsene i bostøttesystemet enn i lønns- og boutgiftsveksten i samfunnet for øvrig, og spesielt har dette gitt utslag for de som lever på en trygdeytelse fra det offentlige. I perioden som følger etter analysen av våre registerdata, dvs. etter 2013 har andelen mottakere med boutgifter over inntektstaket i bostøtteordningen økt betydelig i alle storbyene.

Tabell 2.1 viser hvor stor andel av bostøttlemottakerne i de fem største byene som hadde faktiske boutgifter høyere enn boutgiftstaket i hhv 2010 og 2017.

*Tabell 2.1: Andel bostøttlemottakere som hadde boutgifter over boutgiftstaket. Prosent. 2010 og 2017*

<b>Kommune</b>	<b>2010</b>	<b>2017</b>
Oslo	52	83
Kristiansand	26	55
Stavanger	29	72
Bergen	30	75
Trondheim	31	75

Kilde: Husbankens statistikk på husbanken.no

I løpet av 7 år har det vært en betydelig økning i alle byene i andelen mottakere med boutgifter over taket. Økningen i prosentpoeng har vært størst i Stavanger, Bergen og Trondheim, mens andelen totalt sett er størst i Oslo, både i 2010 og i 2017. Økningen i andelen mottakere med boutgifter over taket kan både skyldes at takene ikke har vært inflasjonsjustert og at boutgiftene har steget mer enn inflasjonen. I tillegg kan en forklaring være at sammensetningen av bostøttlemottakerne har endret seg. En del kommuner har kommunale bostøtteordninger, ofte for leietakere i kommunalt disponerte boliger. For de som er i målgruppen for en slik ordning, vil supplerende kommunal bostøtte kunne redusere behovet for sosialhjelp. Oslo og Bergen har kommunale bostøtteordninger, mens Trondheim og Kristiansand ikke har.

### **2.3.3 Kommunale utleieboliger**

Ikke alle kan dra nytte av de offentlige låne- og støtteordningene for etablering i eiermarkedet og noen klarer heller ikke å finne en egnet bolig i det private leiemarkedet. Derfor satses det politisk på å gi disse et kommunalt utleietilbud (Barlindhaug mfl 2018). Det kommunale leietilbudet i Norge betraktes ofte som et residualt midlertidig tilbud i betydningen av en slags siste utvei, ofte med leieavtaler for tre år om gangen. Husleiene i det kommunale tilbudet er i økende grad markedsbasert og det er bare de som ikke klarer å betjene husleien med egne midler som blir hjulpet gjennom kommunenes egne bostøtteordninger eller gjennom sosialhjelp til boligformål. Det nye statlige bostøtteregulverket fra 2009, som innebar bortfall av krav til husholdning og bolig, medførte isolert sett et minsket behov for kommunal subsidiering av leietakerne. Svekkelsen av den statlige bostøtten som vist ovenfor trekker i motsatt retning.

Den kommunalt disponerte boligmassen i Norge består av ca. 100 000 boliger. En undersøkelse utført av SSB viser at det ikke finnes pålitelige tall i KOSTRA over hvor mange av de kommunalt disponerte boligene som er omsorgsboliger, hvor mange som er utleieboliger for vanskeligstilte og hvor mange boliger som er tildelt uten behovsprøving, som for eksempel tjenesteboliger for ansatte i kommunen (Holmøy 2018). Undersøkelsen viser at i 2016 var 42 prosent av de kommunale boligene omsorgsboliger, 56 prosent boliger til vanskeligstilte og 2 prosent boliger

tildelt uten behovsprøving. De store byene og de mest sentrale kommunene bruker størst andel av de kommunale boligene på vanskeligstilte.

Det kan også være vanskelig å definere om en bolig er en omsorgsbolig eller en bolig til vanskeligstilte fordi det er ulik praksis i kommunene når det gjelder hvorvidt boliger til personer med psykiske lidelser, trygdeboliger for eldre og boliger til personer med rusproblemer regnes som omsorgsboliger eller boliger til vanskeligstilte.

Ikke alle kommuner benytter markedsbaserte husleier på sine kommunalt disponerte boliger.. En sektor med priser og husleier lavere enn markedsprisene tilbys i Norge ofte på kortvarige kontrakter. Et leiemarked med husleier under markedsleie kan også oppfattes som en fattigdomsfelle. Øker inntekten, mister en tilbudet når kontrakten går ut, og en må finne en bolig til markedsleie i det private leiemarkedet. Spørsmålet kan da være om en inntektsøkning motsvares av høyere husleier på det private markedet. Da vil det ikke være noe insitament til en moderat økning i inntekten.

## 3 Metode

### 3.1 Innledning

Prosjektet utnytter flere datakilder. For det første vises det til relevant litteratur fra Kvinge (2019). Gjennomgangen har bidratt til å skarpstille de mere generelle problemstillingene fra søknaden til Forskningsrådet. Registerdataene fra SSB er hoved-grunnlaget for de analysene som gjøres. Ikke minst er datamaterialet blitt verdifullt gjennom at individopplysninger om bruk av startlån og tilskudd til etablering er tilkoplede registerdataene. Sist men ikke minst har vi gjennomført en spørreundersøkelse for å få utvidet informasjon om de mønstrene vi finner i analysen av registerdataene. Utvalget til spørreundersøkelsen er vanskeligstilte som har fått startlån i perioden 2009-2013, og en særskilt utvalgt kontrollgruppe blant de som ikke har fått startlån.

### 3.2 Nærmere om registerdataene

Utgangspunktet for analysene er personer på 18 år og eldre som i 2008 bodde i de fire storbyene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim samt i de to kommunene Odda og Høyanger. Personene kan følges fra 2005 og fram til 2013.<sup>4</sup> I 2008 kan personene tilknyttes ulike husholdningstyper og vi har også opplysninger om hvilken husholdning og hvilken husholdningstype de tilhørte i alle årene 2005-2013. I tillegg har vi fått tilgang til opplysninger om fødselsår, sivilstand, landbakgrunn og utdanning. Yrkesstatus er oppgitt for hvert av årene. For hver person har vi også opplysninger om en rekke inntekts- og formues-variabler, samt koplet på sentrale opplysninger fra databasen FD-trygd. Bostøtte og sosialhjelp er oppgitt i kronebeløp og utgjør en del av inntekten. I flere av analysene er bostøtte og sosialhjelp holdt utenfor inntekten siden disse ordningene kan betraktes som en del av det sikkerhetsnettet som husholdninger med lav inntekt kan få tilgang til. Vi ser derfor på inntekter utenom bostøtte og sosialhjelp i flere av analysene, som et grunnlag for å være støtteberettiget, og stiller for eksempel spørsmål om virkninger av at boligpolitikken treffer lavinntektsgruppen. Vi har også tilgang til kronebeløp for eventuell mottagelse av dagpenger, sykepenger, alders- og uførepensjon, rehabiliterings og attføringspenger mm. for alle år. Vi kjenner også i hvilken grunnkrets personene bodde i ved slutten av hvert år og hvor mange ganger de årlig har byttet bolig.

De boligsosiale virkemidlene er rettet inn mot vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Et viktig spørsmål er om husholdninger som får denne typen hjelp, fortsatt skal regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet eller om de etter hjelpen de har fått kan sies å være utenfor denne gruppen. Et eksempel kan være når bostøtte inkluderes i inntektsbegrepet, så øker inntekten så mye at en ikke lenger ligger under inntektsgrensen som bestemmes av E60-målet.

For en del vil det å være vanskeligstilt på boligmarkedet være et forbigående fenomen, enten fordi ressursene er blitt større, boevne og mestring er trent opp eller at det er blitt flere tilgjengelige boliger på markedet som har boutgifter som kan betjenes. Noen ganger vil de selektive boligpolitiske virkemidlene ha bidratt til ressursøkningen, andre ganger er det tilknytningen til arbeidsmarkedet som har forbedret situasjonen. Endringer i husholdnings-sammensetningen vil både kunne virke rekrutterende til gruppen vanskeligstilte (skilsmisse, tap av ektefelle), men også bidra til en forbedret posisjon på boligmarkedet (pardannelse).

For utvalgte år har vi opplysninger om hustype, størrelse i kvadratmeter og antall rom i den boligen de bodde i ved slutten av året. I enkelte år, før 2011, er opplysninger om antall rom og boligstørrelse mangelfulle. Data fra Folke- og bolig tellingen i 2011 er fullstendig på antall rom og

---

<sup>4</sup> Opprinnelig var det meningen å følge personene fram til og med 2011, men lang ventetid på data i SSB forskjøv tidspunkt for mottak av data med 2 år. Da bestilte vi tilgjengelige data til og med 2013. Observasjonsperioden ble dermed forlenget med 2 år.

boligareal, og det samme er tilfellet med de etterfølgende årene. Disposisjonsform finnes kun som egen variabel i 2011, men vi har konstruert en variabel for disposisjonsform for hvert år basert på formuesopplysninger i selvangivelsen, der størrelsen på eventuell boligformue er oppgitt. Individdata fra Husbanken om hvorvidt noen av disse husholdningene har fått startlån, og eventuelt boligtilskudd til etablering i tillegg, er påkoplede registerdataene for perioden 2005-2013.

Når vi fulgte personer som i 2008 bodde i de utvalgte kommunene bakover og framover i tid, oppsto et problem i forhold til husholdningskjennetegn på andre tidspunkt enn i 2008. Vi kjenner hvilken husholdningstype hver person tilhørte i alle år, men vi kunne ikke kople på personopplysninger fra for eksempel tidligere partnere (før 2008) eller nye framtidige partnere (etter 2008). På den måten kan vi ikke konstruere husholdningsinntekter bakover og framover i tid for personer som har hatt tidligere partnere i perioden 2005-2008 eller personer som har fått nye partnere i perioden 2009 til 2013. I noen av analysene bruker vi derfor utviklingen i inntekter for husholdningens hovedperson, slik denne hovedpersonen er definert i 2008.

Den vanligste måten å måle lavinntekt på når en bruker EU60 eller andre lavinntektsgrenser, er å ta utgangspunkt i medianinntekten på landsbasis. Et alternativ er å bruke medianinntekten i den regionen som husholdningene bor og arbeider. Det er vanlig å tenke seg at husholdningene står ovenfor de samme prisene når inntekten skal forbrukes. Derfor bringes ikke prisene på varer og tjenester inn i lavinntektsbegrepet. Lokale bolig- og arbeidsmarkedsregioner vil imidlertid ha et varierende boligprisnivå som hovedsakelig reflekterer knapphet på areal til boligbygging der folk ønsker å bo. Et mål på hvor mye en husholdning har å rutte med til kjøp av bolig kan ta utgangspunkt i inntekt etter skatt med et fratrukk for et minimumskonsum til andre varer og tjenester enn bolig. SIFO-satsene er et uttrykk for et slikt minimumskonsum, der nivået varierer med antall personer i husholdningen, og hvordan husholdningen er sammensatt etter alder. Likevel vil ikke dette målet være tilstrekkelig når vi vet at en residualinntekt etter et minimumsforbruk av andre goder enn bolig, gir ulike muligheter i boligmarkeder med ulike boligprisnivåer. Noe kan en kompensere for ved å bytte ut en sentral beliggenhet i regionen med lengre arbeidsreiser, men kostnaden ved å transportere seg mellom bolig og arbeidsplass kan over tid gå opp i opp med fordelene av en rimeligere perifer bolig. I markeder med lave boligpriser vil både OECD-målet og EU-målet på lavinntekt tendere mot å overestimere omfanget av fattigdom, og tilsvarende underestimere omfanget av fattigdom i høyt prisede boligmarkeder (Mogstad 2005). I våre analyser har vi derfor brukt medianinntekten i hver by som utgangspunkt for å definere regionale lavinntektsgrenser.

For analyseformål identifiserte vi en hovedperson i hver husholdning i 2008. For enslig og enslige med barn ble eldste person i husholdningen identifisert som hovedperson. For par valgte vi den voksne med høyest inntekt i 2008.

For mange formål har vi som nevnt brukt hovedpersonens inntektsopplysninger og ikke husholdningsinntekt i analysene. I analysene der husholdningsinntekt er brukt er det imidlertid kontrollert for antall personer i husholdningen, dvs. det er laget såkalte ekvivalensinntekter. Det er EUs ekvivalensskala som er brukt. Første voksne får vekten 1, eventuelt andre voksne i husholdningen vekten 0,5 og hvert barn under 18 år får vekten 0,3.

Personer i studenthusholdninger i 2008 og de som er døde i perioden 2008-2013 ble holdt utenfor i alle analyser.<sup>5</sup> Dessuten er husholdninger som i løpet av perioden har flyttet til utlandet utelatt, mens husholdninger som har flyttet til en annen kommune i Norge er inkludert. Hovedpersoner i alderen 70 år eller mer ikke med i noen av analysene. I analysen av startlånordningen er husholdninger med en hovedperson som var 60 år eller eldre i 2008 ikke med i analysene. Vi har dermed fjernet en del husholdninger der det er overgang fra yrkesinntekt

---

<sup>5</sup> NIBR fikk etter første bestilling av registerdata tilsendt fra SSB en ny fil med kode for studenthushold

til pensjon som kan være grunn til å innlemmes i gruppen av vanskeligstilte. Samtidig vet vi at leieandelen i denne gruppen er lav, slik at de uansett ikke innlemmes blant de vanskeligstilte.

Vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008 ble i våre analyser definert ut fra opplysninger om husholdningenes inntekt per person (ekvivalensinntekt) og status som leieboer. For å være vanskeligstilt skulle husholdningen både ha en inntekt lavere enn 60 prosent av medianen i aktuell region og være leietaker.

Ut fra vår avgrensning av vanskeligstilte husholdninger, fant vi at i overkant av 2000 vanskeligstilte husholdninger hadde fått startlån i perioden 2009 til 2013. Vi ønsket blant annet å finne ut hva slags betydning det å få startlån hadde for å oppnå eierstatus og det å ikke bo trangt i 2013. Å være boligeier og ikke bo trangt kan betraktes som en indikasjon på å ha «gode boforhold». Basert på en stratifisering av startlåsmottakere etter alder, landbakgrunn, husholdningstype, yrkesstatus, inntekt og bosted i 2008, fant vi fram til en like stor kontrollgruppe med de samme egenskapene som mottakerne av startlån, men som ikke hadde mottatt startlån i perioden.<sup>6</sup> Startlåsmottakerne ble stratifisert etter 4 inntektskategorier (ekvivalensinntekt), to alderskategorier (over og under 30 år), to bostedskategorier (Oslo/de tre andre storbyene), to kategorier knyttet til landbakgrunn (ikke-vestlig innvandrere/andre), tre husholdningskategorier (enslige, par, andre) og yrkesaktiv/ikke yrkesaktiv. Kontrollgruppen fikk slik den samme fordelingen på disse variablene som startlåsmottakerne. I alt inngikk 4574 husholdninger i denne analysen.

### 3.3 Spørreundersøkelse til et utvalg vanskeligstilte

Husholdningene som var gjenstand for en analyse av startlånets effekt på eierandel og trangbodddhet, dvs. 4574 husholdninger, dannet populasjonen for surveyen og fikk den oppfølgende spørreundersøkelsen. Skjemaet ble ikke forsøkt sendt til husholdninger som hadde flyttet og bodde i utlandet i 2017. Dette kan være én årsak til skjevhet blant de som har svart i forhold til sammensetningen av bruttoutvalget. Heller ikke døde og personer bosatt på institusjon er representert. Flyttinger til utlandet skjer trolig oftere blant leietakere enn eiere.

Svarene på undersøkelsen pluss nye registeropplysninger om flyttinger i årene 2014 til 2016 og opplysninger om inntekt, bostøtte, sosialhjelp, sivilstand, husholdningstype, hustype, antall rom og bosted for 2015, er koplet sammen med de opprinnelige registerdataene fra 2005-2013. Selve spørreundersøkelsen kartlegger boforhold på undersøkelsestidspunktet, ulike inntektskilder og arbeidsmarkedsstatus. Det spørres om vurderinger av dagens boligsituasjon, om eventuell flytting de seneste årene er forårsaket av kontraktsforhold, dårlige boforhold, manglende husleiebetaling m.m. Videre kartlegges ulike former for offentlig hjelp og støtte, støtte fra arbeidsgiver og kollegaer, forhold til naboer samt deltakelse i ulike aktiviteter og kulturelle arrangementer.

Svarprosenten var på 27, se SSBs dokumentasjonsrapport (Holmøy 2018). Selv om svarprosenten var nokså lik mellom gruppen som hadde mottatt startlån i perioden 2009 til 2013 og kontrollgruppen, har vi valgt å vekte svarene etter alder, kjønn, landbakgrunn, kommune og eierandel i 2013, basert på kjent fordeling i populasjonen (de 4574 hovedpersonene i husholdningene). Selv etter vektingen får vi litt høyere eierandel i 2013 enn det hele populasjonen hadde på dette tidspunktet. Før vektingen var den betydelig høyere, noe som tilsier at eiere både blant startlåsmottakere og i kontrollgruppen har hatt en større tilbøyelighet til å svare på undersøkelsen enn andre.

Analyse av surveydataene bidrar til å forklare hvorfor noen av husholdningene i kontrollgruppen har blitt eiere uten bruk av startlån, basert på endringer i inntekt, familiesituasjon, hjelp og støtte fra offentlige, grad av hjelp og støtte fra naboer samt deltakelse i ulike aktiviteter. Kontrollgruppen

<sup>6</sup> Kontrollgruppen ble konstruert og identifisert ved å bruke prosedyren PROC SURVEYSELECT i programpakken SAS.



kontrasteres mot gruppen av startlåsmottakere. Utover analysene som er gjort i denne rapporten er dataene benyttet i Dyb (2020).

## 4 Identifisering av vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008

### 4.1 Omfanget av vanskeligstilte husholdninger

En rekke studier har forsøkt å definere omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet (Nordvik 2010, NOU 2011:15, Strand 2013, Vrålstad 2014, Rustad Thorsen 2017, Monkerud mfl 2018). Mange av definisjonene av vanskeligstilte har tatt utgangspunkt data som har vært tilgjengelige. Noen har brukt utvalgsundersøkelser som levekårsdata/EU-SILC-data, mens andre har utnyttet registerdata, og eventuelt fått beregnet tilleggsvariabler som koples til registerdataene.

En vanlig tilnærming i definisjonen av vanskeligstilte er å ta utgangspunkt i hvordan husholdninger faktisk har tilpasset seg i boligmarkedet, og finne uttrykk for i hvor stor grad boutgiftene som følger med denne tilpasningen er tyngende. To tilnærminger er vanlig å bruke;

- Forholdstallsmetoden
- Residualmetoden

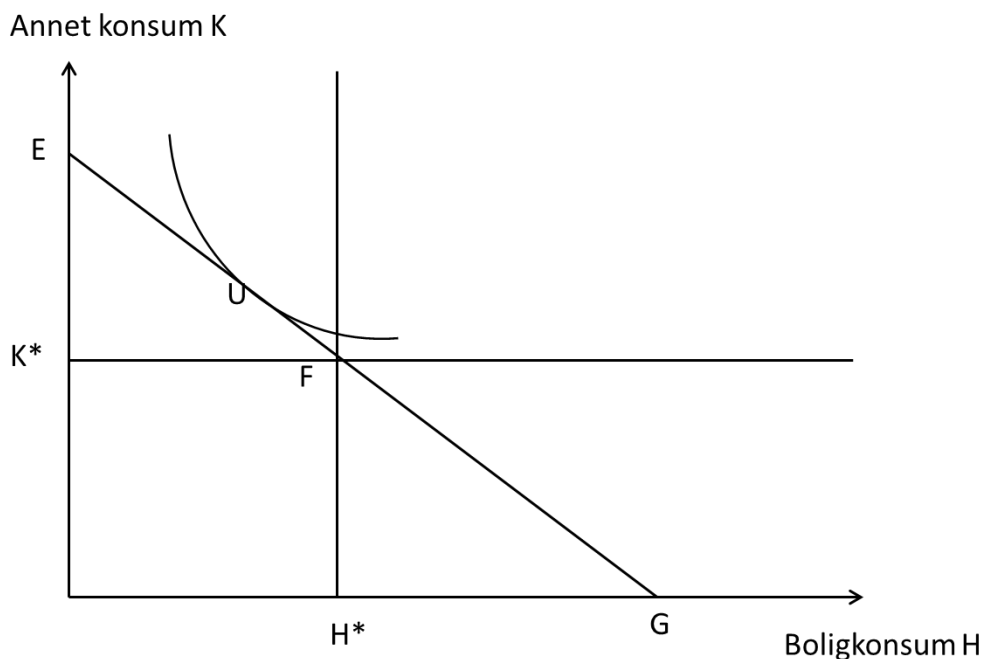
Forholdstallsmetoden innebærer at en ser på forholdet mellom løpende boutgifter og disponibel inntekt, og sier at uansett inntektsnivå vil de som bruker for eksempel mer enn 25 prosent av disponibel inntekt til å bo være vanskeligstilte. Mye kan innvendes mot et slikt mål. For det første kan det være diskutabelt hvordan boutgifter for eiere skal måles (Barlindhaug og Astrup 2012), for det andre er det et spørsmål om ikke den maksimale boutgiftsandelen burde variere med inntekt og for det tredje vil hushold som har valgt et lavt boligkonsum, enten en liten bolig eller en rimelig bolig i utkanten av et pressområde med store reiseutgifter til arbeid, ikke være vanskeligstilte. I den andre enden av inntektsskalaen vil enkelte prioritere boligkonsum høyt, for eksempel fordi de mener de har mer enn nok ressurser til annet konsum, og på den måten få en høy boutgiftsandel. For å ivareta det siste problemet kan det legges inn nye kriterier for å avgrense høyinntektsushold fra å være vanskeligstilte, for eksempel ved å innføre en lavinntektsgrense som et kriterium for i det hele tatt å bli vurdert som vanskeligstilt. Ingen av disse målene ivaretar eventuelle minste-normer for boligkonsum og annet konsum.

Residualmetoden tar også utgangspunkt i faktisk boligkonsum og regner ut hvor mye husholdningen har igjen til annet konsum når boutgifter er betalt. Denne restsummen holdes opp mot normer for annet konsum og definerer vanskeligstilte som dem som ikke kan ha et konsum av andre goder enn bolig på nivå med disse normene.

Monkerud mfl (2018) bryter med tilnærmingen i tidligere studier. De rendyrker et perspektiv der det er husholdningers samlede økonomiske ressurser som skal brukes på normerte størrelser på boligkonsum og annet konsum i ulike boligmarkeder. I praksis betyr normerte størrelser på boligkonsum arealnormer for ulike husholdningstyper. Definisjonen legger ikke vekt på hvordan husholdningene faktisk bor, men på hvilket mulighetsrom husholdet har, gitt økonomiske ressurser og pris/leie i det lokale boligmarkedet. En lignende metode ble brukt på typehushold i Barlindhaug og Astrup (2008).

Barlindhaug (2019) framstiller dette prinsipielt, se figur nedenfor og kommentarer til denne. I figuren antas det en typisk husholdning med et normert boligkonsum ( $H^*$ ), for eksempel basert på visse arealnormer for voksne og barn, og en norm for livsopphold ( $K^*$ ), for eksempel basert på SIFOs satser, se Barlindhaug og Astrup (2012).

Figur 4.1: Normer for boligkonsum og livsopphold for gitt inntekt



I figuren er inntekten eller de økonomiske ressursene så store at husholdningen akkurat kan skaffe seg et boligkonsum og annet konsum som tilfredsstillende normene. De økonomiske ressursene ivaretas av linjen E-G. Enten kan all inntekt brukes på annet konsum (E), bare på boligkonsum (G) eller på en kombinasjon langs linjen E-G. Velges det et større boligkonsum enn  $H^*$ , så blir det for lite igjen av inntekten til å kjøpe andre goder som oppfyller minstenormen av annet konsum. I dette tilfellet har husholdningen tilpasset seg mellom F og G på etterspørselskurven. Velger husholdningen et større forbruk av andre goder, blir det for lite penger igjen til å bruke på boligkonsum for å oppnå det normerte konsumet  $H^*$ . Da har husholdningen tilpasset seg på etterspørselskurven mellom punkt F og E. Preferansene til husholdningen mellom boligkonsum og annet konsum reflekteres i nyttekurven som tangerer etterspørselskurven, i eksempelet i figuren satt til punkt U.<sup>7</sup> I dette tilfellet bryter husholdningens preferanser mellom boligkonsum og annet konsum med normene for boligkonsum og annet konsum. I punkt U oppnår husholdningen sitt høyeste nyttenivå, i en situasjon der boligkonsumet er lavere enn det normerte og annet konsum høyere enn det normerte.

En definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet kan ta utgangspunkt i den inntekten som er stor nok til at både normert boligkonsum og annet boligkonsum kan oppfylles, men at en ikke bryr seg om hvordan husholdningene faktisk har tilpasset seg i boligmarkedet, eller hvordan husholdningene vurderer boligkonsum opp mot annet konsum. Denne enkle definisjonen impliserer at alle som har inntekter lavere enn linjen E-G er vanskeligstilte på boligmarkedet, de andre ikke. I praksis kan en definere normer for ulike husholdningstyper og beregne hvilket inntektsnivå som er nødvendig for hver av disse gruppene for å kunne tilfredsstillende normene.

Helningen på kurven E-G reflekterer prisnivået i et bestemt boligmarked. Boligmarkeder med et høyere prisnivå, vil få en brattere kurve E-G, slik at inntektsnivået måtte økes for fortsatt å kunne tilfredsstillende begge normene.

<sup>7</sup> Det er vanlig i økonomisk teori å forutsette at nytten er lik i alle punkter på kurven, og at kurver lenger ut i diagrammet har høyere nyttenivå enn kurver lenger inn mot origo (nullpunktet).

Med symboler kan sammenhengene ovenfor uttrykkes slik:

$$(1) I = p \cdot H + K \text{ eller } K = I - p \cdot H$$

der  $I$ =disponibel inntekt,  $p$ =prisen på boligkonsum per kvadratmeter,  $H$ =antall kvadratmeter bolig og  $K$ =utgifter til livsopphold. Her brukes all inntekt enten på boligkonsum eller annet konsum. Boligkonsumet består altså av et kvantum  $H$  som multipliseres med en pris per kvantumsenhet  $p$ . I et leiemarked vil  $p$  reflektere årlig leie per kvm bolig og  $H$  antall kvadratmeter. Vi ser av (1) at helningen på kurven E-G er lik  $-p$ . En økning i  $p$  gir en brattere helning.

Hvis en med utgangspunkt i denne metoden skal finne fram til antall vanskeligstilte i regionale boligmarkeder, vil oppgaven først og fremst være å finne fram til lokale variasjoner i  $p$ , fastsette normer  $H^*$  og  $K^*$  for ulike husholdningstyper og deretter beregne det inntektsnivået som er tilstrekkelig for at normene kan oppfylles.

I studiene nevnt innledningsvis er det mulig å beskrive de vanskeligstilte etter diverse kjennetegn, som disposisjonsforhold til boligen, alder, kjønn, husholdningstype, innvandringsbakgrunn, tilknytning til arbeidslivet og geografi. Disse kjennetegnene kan kombineres. Rustad Thorsen (2017) gjennomfører en logistisk regresjon på grunnlag av disse variablene, en analyse som viser at det å ha de enkelte egenskapene øker sannsynligheten for å være vanskeligstilt. Variabler som har stor effekt på å være utsatt eller vanskeligstilt på boligmarkedet er å være ung, enslig forsørger, å bo i Oslo, å være innvandrer fra Asia/Afrika, å ha mange barn og å leie boligen.

Våre data gir begrensede muligheter for å definere vanskeligstilte slik det er gjort i de ovenfor refererte studiene. Vi har ikke tilgang til antall rom i vårt datasett fordi kvaliteten på slike data var for dårlig i 2008. Trangbodhet kan derfor ikke beregnes for dette året. Registerdataene gir oss heller ingen muligheter til å si noe om hvor mye husholdningene betaler for å bo, fordi vi ikke får tilgang på renteutgifter på boliglån, utgifter til drift og vedlikehold av boliger eller leiepris for leietakere. Vi har valgt en enkel tilnærming til vanskeligstilthet på boligmarkedet, samtidig som vi i utgangspunktet ønsket at gruppen som ble valgt ut for nærmere analyse skulle være relativt omfattende.

Hovedtilnærmingen til å være vanskeligstilt er økonomiske ressurser i form av inntekt og det å samtidig være leietaker. Å ta med leie som et kriterium gjøres fordi leie i Norge for de fleste er en midlertidig disposisjonsform, særlig som ung, men også i kortere perioder som for eksempel etter oppløsning av parforhold. Både skattefavourisering av boligeiere og strukturelle trekk ved det norske leiemarkedet gjør at leie som et langtidsalternativ sjelden velges. Korte kontrakter, overvekt av småskalautleie som leier ut en bolig i huset de selv bor i, og varierende standard på utleieboligene, er også en del av forklaringen på hvorfor leie ikke oppfattes som attraktivt.

Som nevnt i metodekapitlet har vi brukt en brutto ekvivalensinntekt, lokale/kommunale medianinntekter og regnet alle som har inntekter lavere enn 60 prosent av medianen i den aktuelle kommunen som lavinntektshushold.<sup>8</sup> Som vanskeligstilte har vi i tillegg krevd at lavinntektshusholdet skal leie sin bolig i 2008.

I tabellen nedenfor viser vi hvordan andelen vanskeligstilte etter denne definisjonen varierer mellom de seks kommunene vi har data for. Vanskeligstilte definert gjennom lavinntektsgrenser og det å være leietaker viser at 13,8 prosent av husholdningene kunne defineres som vanskeligstilte i 2008 i de fire største byene, samt i to mindre kommuner på Vestlandet, Odda og Høyanger. Vi har utelatt studenthusholdninger og husholdninger med hovedpersoner over 70 år. I en egen kolonne har vi i tillegg til husholdningene ovenfor lagt til lavinntektstakere som er boligeiere og som samtidig har gjeld som er fem ganger inntekt eller mer (vanskeligstilte 2).

---

<sup>8</sup> Dette er et mål for lavinntekt som brukes i EU, også kalt EU60.

Tabell 4.1: Omfanget av vanskeligstilte i seks kommuner – som andel av totalt antall husholdninger i kommunen. 2008. Prosent

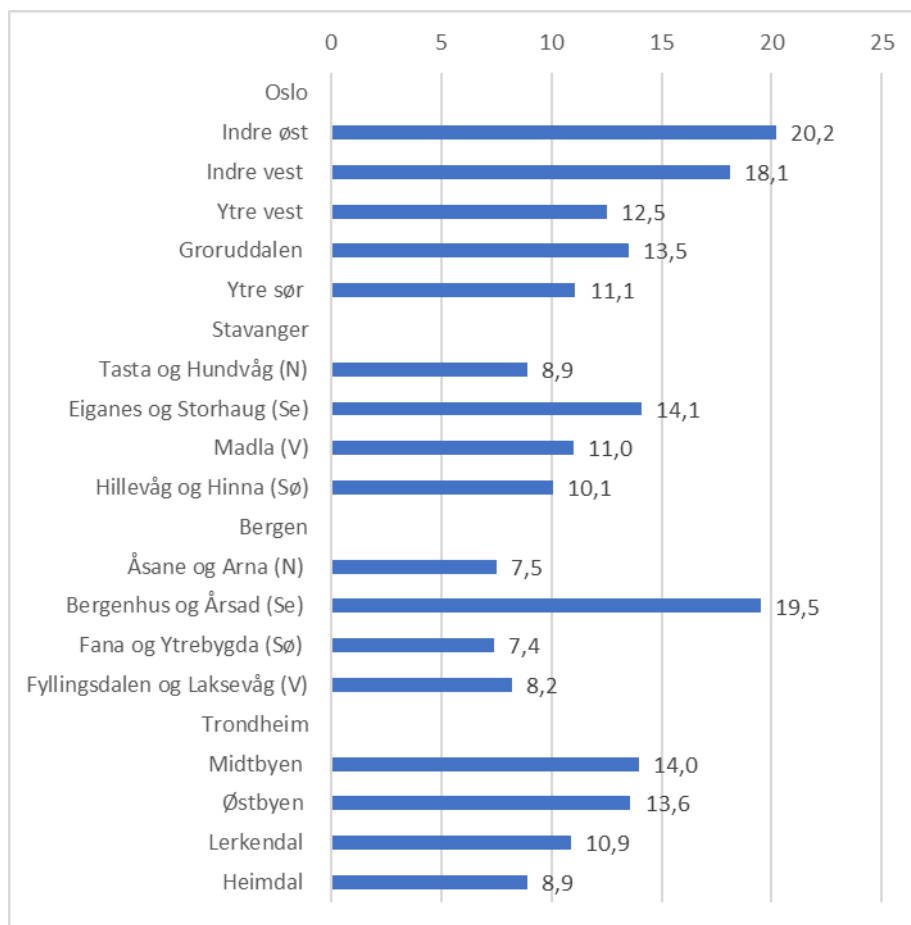
Kommuner	Andel vanskeligstilte	Andel vanskeligstilte 2	Antall hushold i alt i de seks kommunene
Oslo	15,5	16,9	255 007
Stavanger	11,4	12,4	45 852
Bergen	11,9	13,0	95 932
Trondheim	12,2	13,2	65 175
Odda	7,7	7,9	2 364
Høyanger	6,1	6,2	1 437
Alle	13,8	15,1	465 767

Det er en klar sammenheng mellom andelen vanskeligstilte og størrelsen på kommunen, som igjen kan relateres til sammenhengen mellom størrelsen på kommunen og andel leietakere i kommunen. Mens Oslo har en andel vanskeligstilte etter vår definisjon på 15,5 prosent, er det kun 6,1 prosent av husholdningene i Høyanger som etter denne definisjonen er vanskeligstilt. Inkluderer vi også eiere med høy gjeldsbelastning, dvs. at samlet gjeld for husholdningen utgjør mer enn fem ganger inntekten, øker andelen vanskeligstilte med litt over ett prosentpoeng. I denne definisjonen vil også prisnivået på boliger ha betydning. Ikke overraskende øker andelen mest i de største kommunene, der de høye boligprisene oftere medfører et høyt gjeldsopptak, også for lavinntektsgrupper. I Høyanger var andelen vanskeligstilte så og si uendret når dette kravet ble lagt til.

Selv om definisjonene i de studiene vi refererte til innledningsvis varierer og tallene spriker, ligger andelen vanskeligstilte husholdninger i disse studiene betydelig lavere enn det vi finner med vår definisjon, de fleste i området 2-3 prosent av husholdningene, mens noen viser andeler rundt 6 prosent – dette på landsbasis. Epland (2019, s. 23) viser utviklingen i andelen lavinntektshushold over tid. Mens andelen personer på landsplan i lavinntektshusholdninger (EU60) eks. studenter lå i overkant av 10 prosent i 2008, sank denne andelen i årene som fulgte til rundt 9,5 prosent for deretter å stige til noe over 11 prosent i 2017.

Hvordan varierer andelen vanskeligstilte mellom bydeler eller større områder innad i hver by? Figuren nedenfor viser mønsteret for 4-5 områder i hver by.

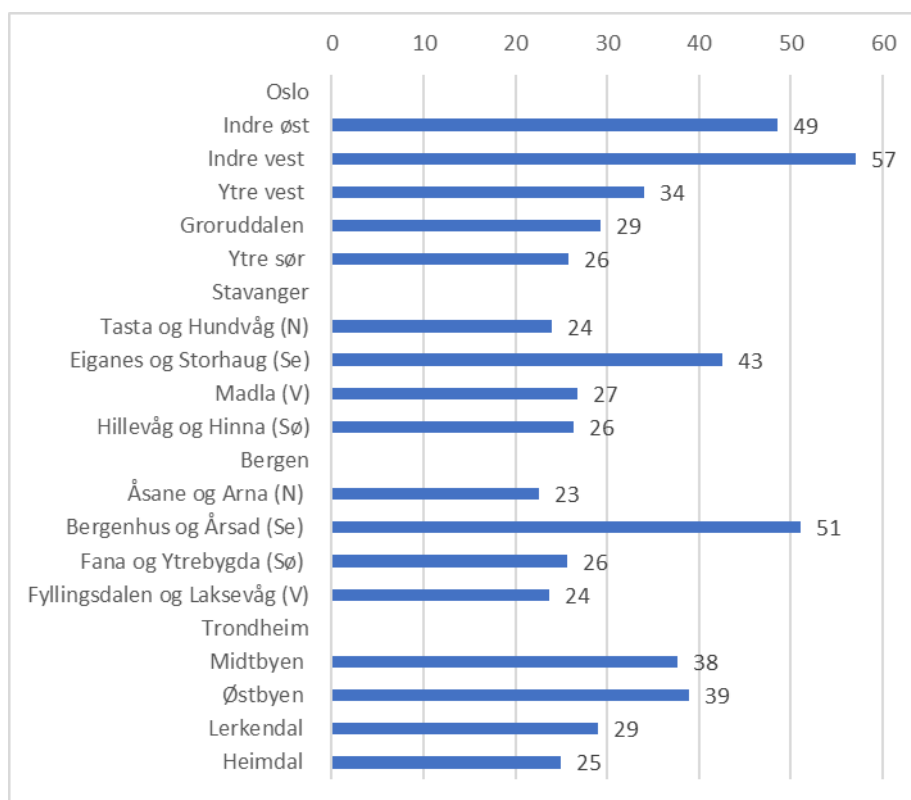
Figur 4.2: Andelen vanskeligstilte etter bydel i fire storbyer. Prosent.



I alle byene er det de sentrale indre områdene som har høyest andel vanskeligstilte. Dette kan synes overraskende ved første øyekast siden det ikke betyr noe hvor høye bolig- eller leieprisene er i vår definisjon. Vi tror at dette mønsteret først og fremst avspeiler at leieandelen er størst i de mest sentrale bydelene og at leieboligmassen ofte bebos av husholdninger med de laveste inntektene, og at disse igjen er overrepresentert blant unge. En nærmere analyse av dataene viser at når kravet om leie innføres som et kriterium for å være vanskeligstilt synker andelen betydelig i de ytre bydelene. Mange har klart å etablere seg som eiere med relativt lave inntekter i disse områdene som har betydelig lavere boligpriser enn de sentrale bydelene. Et avvik fra dette mønsteret finner vi i Østbyen i Trondheim, der dette området har like høy andel vanskeligstilte som sentrumsområdet.

I figuren nedenfor viser vi leieandelen i de samme bydelene.

Figur 4.3: Andelen leietakere etter bydel i fire storbyer. Prosent\*



\*Leieandel: Basert på oppgitt boligkapital selvangivelsen

Leieandelen har det samme mønsteret som andelen vanskeligstilte, med kanskje en enda tydeligere sentrumsprofil på leieandelen.

## 4.2 Egenskaper ved vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet

Vi er interessert i å få fram hva slags kjennetegn som karakteriserer vanskeligstilte, slik vi har definert dem, sammenlignet med resten av befolkningen. For å få fram hvor mye de enkelte kjennetegnene betyr, foretar vi en multivariat analyse (logistisk regresjon) med det å være/ikke være vanskeligstilt som avhengig variabel. Som forklaringsvariabler for det å være vanskeligstilt etter vår definisjon har vi brukt kjønn, alder, husholdningstype, landbakgrunn, tilknytning til arbeidslivet, om hovedpersonen i husholdningen er på tiltak og registrert med dette i FD-trygd, om hovedpersonen i husholdningen har sin hovedinntekt fra pensjon og om en har høy eller lav utdanning. Analysen er gjort separat for hver av storbyene.

Tabell 4.2: Logistisk regresjon på det å være vanskeligstilt i 2008 etter bykommune. Oddsratene

	Oslo		Bergen		Stavanger		Trondheim	
Kjønn (ref. kvinne)	1,00		1,27	***	1,52	***	1,24	***
Alder	0,90	***	0,89	***	0,90	***	0,86	***
Alder kvadrert	1,00	***	1,00	***	1,00	***	1,00	***
Husholdningstype (referanse: Par uten barn)								
Bor alene	4,11	***	4,96	***	4,33	***	4,50	***
Aleneforsørger	5,66	***	5,25	***	6,01	***	5,11	***
Par m/ett barn	0,99		1,06		1,20		1,08	
Par m/to barn	1,01		1,00		1,07		0,85	
Par m/tre+ barn	2,32	***	1,88	***	1,85	***	1,73	***
Landbakgrunn (ref: Norsk)								
Afrika/Asia/Tyrkia	3,42	***	4,76	***	4,30	***	4,20	***
Ann. landbakgrunn	2,25	***	2,56	***	2,31	***	2,24	***
Tilknytning til arbeidslivet (referanse: heltid)								
Arbeider deltid	1,87	***	2,17	***	2,34	***	2,17	***
Arbeider ikke	4,03	***	4,77	***	4,59	***	4,96	***
På tiltak	4,90	***	6,14	***	4,24	***	5,17	***
Pensjon som inntekt	5,70	***	10,05	***	10,85	***	9,63	***
Utdanning (referanse: videregående utdanning)								
Lav utdanning	2,35	***	2,53	***	3,15	***	2,52	***
Bachelor nivå	0,69	***	0,77	***	0,71	***	0,72	***
Høy utdanning	0,42	***	0,60	***	0,44	***	0,49	***

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

Resultatet er nokså likt mellom storbyene, med noen forskjeller som vi skal komme tilbake til. Analysen viser at kvinnelige hovedpersoner har lavere sannsynlighet enn mannlige hovedpersoner for å være vanskeligstilt, bortsett fra i Oslo der det ikke er forskjeller mellom kjønnene. Sannsynligheten for å være vanskeligstilt synker med alderen. I forhold til par uten barn øker sannsynligheten kraftig for å være vanskeligstilt hvis en bor alene og enda mer hvis en bor alene med barn. Det er først når husholdninger i parforhold får tre barn eller mer at sannsynligheten øker betydelig sammenlignet med par uten barn. Her er utslagene større i Oslo enn i de andre tre storbyene. De som har landbakgrunn fra Asia, Afrika eller Tyrkia har betydelig høyere sannsynlighet for å være vanskeligstilt sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Sannsynligheten for å være vanskeligstilt øker minst i Oslo for husholdninger med denne landbakgrunnen. Utslaget er om lag halvparten for andre innvandringsgrupper sammenlignet med de som kommer fra Afrika, Asia eller Tyrkia.

Sammenlignet med dem som jobber heltid har deltidsansatte høyere sannsynlighet for å være vanskeligstilt, og hvis en står utenfor arbeidsmarkedet er sannsynligheten betydelig større. For de som er på ulike former for tiltak eller har pensjon som hovedinntekt er også sannsynligheten for å være vanskeligstilt betydelig høyere enn for andre. Også utdanning har stor betydning for det å være vanskeligstilt. Sammenlignet med de som har fullført videregående skole har hovedpersoner med lav utdanning en betydelig større sannsynlighet for å være vanskeligstilt, mens for de med bachelor- eller universitetsutdanning synker sannsynligheten mye.



## 5 Veier inn i en dårlig bosituasjon

### 5.1 Innledning

I forrige kapittel definerte vi vanskeligstilte gjennom å bruke en lokal grense for lavinntekt samtidig som vi krevde at husholdningene som hadde lav inntekt også skulle være leietakere for å bli inkludert i definisjonen. Videre viste vi hvordan ulike kjennetegn ved husholdningenes hovedperson økte eller minsket sjansen for å tilhøre gruppen av vanskeligstilte.

Her vil vi utvide den mer statiske forklaringsmodellen i forrige kapittel ved å se om det er forskjell i mønsteret av hendelser mellom 2005 og 2008 når vi ser på vanskeligstilte og andre. Vi ser på forskjeller i flyttemønster, forskjeller i inntektsutvikling og forskjeller i husholdningsdannelse.

### 5.2 Flyttemønster 2005 - 2008

Her gjennomgår vi flyttemønsteret i de fire storbyene. Den første tabellen viser flyttemønsteret for den delen av befolkningen i Oslo som ikke er vanskeligstilt. Vi har valgt å belyse hvor Oslobeboerne i 2008 bodde i 2005. I hvilken grad bodde de i samme delområde av byen gjennom på de to tidspunktene, i hvor stor grad flyttet de mellom delområder i byen og hvor flyttet de fra de som ikke bodde i Oslo i 2008.

Tabell 5.1: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Oslo. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008					
	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Groruddalen	Ytre sør	Oslo
Indre øst	60	5	4	5	5	19
Indre vest	7	59	6	2	2	14
Ytre vest	3	4	75	2	1	16
Groruddalen	3	1	1	78	3	17
Ytre sør	2	2	1	2	80	17
Omlandskommuner	4	5	2	2	2	3
Landet ellers	17	16	6	5	5	10
Utlandet	5	8	4	3	2	4
All	100	100	100	100	100	100

Vi ser at 17 prosent av hovedpersonene i husholdningene som bodde i Oslo i 2008, bodde andre steder i 2005, fordelt slik: 3 prosent i omlandskommunene til Oslo, 10 prosent i resten av Norge og 4 prosent i utlandet. En svært stor andel bodde i samme området av byen på de to tidspunktene. Denne andelen er betydelig større i ytre by enn i indre by, om lag 60 prosent i indre by og mer enn 75 prosent i ytre by.

I hvilken grad avviker flyttemønsteret for vanskeligstilte sammenlignet med resten av befolkningen, de ikke-vanskeligstilte? I neste tabell ser vi at andelen som bodde utenfor Oslo i 2005 er betydelig større blant de vanskeligstilte, 38 prosent, fordelt slik; 3 prosent i omlandskommunene, 13 prosent i landet ellers og 22 prosent i utlandet. Særlig er andelen som bodde i utlandet i 2005 høy blant de vanskeligstilte i 2008, 22 prosent mot 4 prosent av de ikke-

vanskeligstilte. Dermed er også andelen som har bodd i samme område i Oslo gjennom perioden mindre for de vanskeligstilte enn for befolkningen som helhet.

Tabell 5.2: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Oslo. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008					
	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Groruddalen	Ytre sør	Oslo
Indre øst	52	7	5	9	6	22
Indre vest	4	36	5	2	2	11
Ytre vest	3	4	33	2	2	7
Groruddalen	4	2	2	53	5	12
Ytre sør	3	3	2	4	53	10
Omlandskommuner	3	6	3	2	3	3
Landet ellers	14	18	12	10	10	13
Utlandet	17	24	38	18	20	22
All	100	100	100	100	100	100

En nærmere analyse av disse tallene viser at når vi holder flyttinger fra utlandet utenfor er det interne flyttemønsteret omtrent det samme for vanskeligstilte som for resten av befolkningen.

Tilsvarende tabeller er laget for de andre tre storbyene. Mønsteret for Bergen synes å være det samme som for Oslo. En andel på 13 prosent av de ikke-vanskeligstilte som bodde i Bergen i 2008 bodde utenfor Bergen i 2005. Internflyttingen var mindre i det sentrale området sammenlignet med de ytre bydelene.

Tabell 5.3: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Bergen. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008				
	Åsane og Arna	Bergenuhus og Årstad	Fana og Ytrebygda	Fyllingsdalen og Laksevåg	Bergen
Åsane og Arna	87	3	1	1	18
Bergenuhus og Årstad	4	69	6	5	26
Fana og Ytrebygda	1	3	82	2	20
Fyllingsdalen og Laksevåg	1	4	3	82	24
Omlandet	2	5	2	4	4
Resten av landet	3	11	3	4	6
Utlandet	2	5	2	2	3
Sum	100	100	100	100	100

Omlandskommuner: Andre kommuner i Hordaland

Når vi avgrensner tallene til de vanskeligstilte øker andelen som ikke bodde i Bergen i 2005 til 34 prosent, og økningen kommer først og fremst i flyttinger fra utlandet.

Tabell 5.4: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Bergen. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008				
	Åsane og Arna	Bergenuhus og Årstad	Fana og Ytrebygda	Fyllingsdalen og Laksevåg	Bergen
Åsane og Arna	63	3	2	3	10
Bergenuhus og Årstad	8	47	8	9	31
Fana og Ytrebygda	3	4	55	3	10
Fyllingsdalen og Laksevåg	4	6	6	58	15
Omlandet	5	6	6	7	6
Resten av landet	6	12	5	8	10
Utlandet	11	21	19	12	18
Sum	100	100	100	100	100

Omlandkommuner: Andre kommuner i Hordaland

Det samme mønsteret finner vi i Stavanger. Blant de ikke-vanskeligstilte flyttet 17 prosent til Stavanger i løpet av de tre årene, mens tilsvarende andel for de vanskeligstilte var 41 prosent.

Tabell 5.5: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Stavanger. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008				
	Tasta og Hundvåg	Eiganes og Storhaug	Madla	Hillevåg og Hinna	Stavanger
Tasta og Hundvåg	81	3	1	2	18
Eiganes og Storhaug	5	67	3	5	25
Madla	1	2	80	2	13
Hillevåg og Hinna	2	4	3	76	26
Omlandet	3	6	4	5	5
Resten av landet	3	9	4	5	6
Utlandet	4	10	4	4	6
Sum	100	100	100	100	100

Omlandkommuner: Andre kommuner i Rogaland

Tabell 5.6: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Stavanger. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008				
	Tasta og Hundvåg	Eiganes og Storhaug	Madla	Hillevåg og Hinna	Stavanger
Tasta og Hundvåg	49	4	2	4	11
Eiganes og Storhaug	11	43	5	8	23
Madla	2	2	45	4	9
Hillevåg og Hinna	5	5	5	47	17
Omlandet	6	9	7	8	8
Resten av landet	9	11	9	8	10
Utlandet	18	25	28	20	23
Sum	100	100	100	100	100

Omlandskommuner: Andre kommuner i Rogaland

Blant de ikke-vanskeligstilte i Trondheim bodde 13 prosent utenfor Trondheim i 2005. Det tilsvarende tallet for vanskeligstilte var 40 prosent.

Figur 5.1: Ikke-vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Trondheim. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008				
	Midtbyen	Østbyen	Lerkendal	Heimdal	Trondheim
Midtbyen	75	5	4	4	24
Østbyen	4	71	4	2	22
Lerkendal	4	5	77	4	24
Heimdal	2	2	3	82	16
Omlandet	3	4	3	3	3
Resten av landet	10	12	7	4	8
Utlandet	3	2	2	1	2
Sum	100	100	100	100	100

Omlandskommuner: Andre kommuner i Sør-Trøndelag

Figur 5.2: Vanskeligstilte husholdninger etter bosted i 2005 og 2008. Trondheim. Prosent

Bosted 2005	Bosted 2008				
	Midtbyen	Østbyen	Lerkendal	Heimdal	Trondheim
Midtbyen	41	8	6	6	18
Østbyen	8	43	6	5	18
Lerkendal	6	5	33	8	13
Heimdal	5	4	4	56	11
Omlandet	5	7	6	5	6
Resten av landet	20	22	16	9	18
Utlandet	14	11	28	11	16
Sum	100	100	100	100	100

Omlandskommuner: Andre kommuner i Sør-Trøndelag

For alle byene tyder tallene på at mange som er vanskeligstilte i 2008 bodde i utlandet tre år tidligere, og at disse innflytterne sterkt bidrar til rekrutteringen av vanskeligstilte i 2008. Men det er også et større innslag av vanskeligstilte som har flyttet inn til storbyene fra resten av landet. Mange unge flytter til storbyene for å arbeide, starter lavt på inntektsstigen og befinner seg i leide boliger.

### 5.3 Inntektsutvikling 2005 - 2008

I tabellen nedenfor har vi sett på inntektsutviklingen til hovedpersonen i husholdningen fra 2005 til 2008. Dataene vi har tilgjengelig gir oss ikke mulighet for å lage fullstendige husholdningsinntekter for 2005, fordi det kan være personer i husholdningen i 2005 som ikke er med i husholdningen i 2008 og som dermed ikke var en del av vårt personutvalg.

*Figur 5.3: Inntektsutvikling for vanskeligstilte og andre mellom 2005 og 2008. Gjennomsnittsinntekter og prosentvis endring*

	Oslo	Stavanger	Bergen	Trondheim	Fire byer
Inntekt hovedperson i 2005, 1000 kr					
Ikke vanskeligstilte	502	518	468	419	484
Vanskeligstilte	126	130	115	112	122
Inntekt hovedperson i 2008, 1000 kr					
Ikke vanskeligstilte	574	668	537	501	565
Vanskeligstilte	137	161	141	138	140
Prosent endring i inntekt 2005-2008					
Ikke vanskeligstilte	14	29	15	20	17
Vanskeligstilte	9	24	23	23	14
Endring i 1000 kr mellom 2005-2008					
Ikke vanskeligstilte	72	150	68	82	81
Vanskeligstilte	11	31	26	26	17

For det første viser tabellen den betydelige forskjellen det er i gjennomsnittsinntekt mellom vanskeligstilte hovedpersoner og hovedpersoner i husholdninger som ikke er vanskeligstilte etter vår definisjon. Inntektene er mellom fire og fem ganger så store for ikke vanskeligstilte sammenlignet med vanskeligstilte. Vi ser også at inntektsnivået, både for vanskeligstilte og andre er høyest i Stavanger og lavest i Trondheim.

Inntektsutviklingen målt i prosent har vært lavere for vanskeligstilte enn for ikke-vanskeligstilte, alle fire byene sett under ett. Det er særlig utviklingen i Oslo som er bestemmende for utviklingen i de fire byene samlet, fordi antall husholdninger er betydelig større i Oslo enn i de andre byene. I Stavanger er inntektsveksten i prosent betydelig for begge gruppene, mens i Bergen og Trondheim har de vanskeligstiltes inntekter økt prosentvis mer enn for de ikke-vanskeligstilte.

Vi har også sett på endringer i yrkesstatus, men her er kvaliteten på dataene for dårlig til å se på overganger i perioden. Data fra FD-trygd ble først tilgjengelig fra 2008.

### 5.4 Endringer i husholdningstype 2005 - 2008

Endringer i sammensetningen av husholdningene i perioden før 2008 kan ha betydning for om en i 2008 blir karakterisert som vanskeligstilt. Ved oppløsning av parforhold er det vanlig å etablere

seg i leiemarkedet for en kortere eller lengre periode. Samtidig vil antall voksne i husholdningen med inntekt ha betydning for om en havner i gruppen av vanskeligstilte.

På grunnlag av hvilken husholdningstype hovedpersonen i husholdningen tilhørte i 2005 og 2008 vil vi se om det er noen forskjeller i mønsteret mellom gruppen av vanskeligstilte og andre husholdninger. Husholdninger som i 2005 tilhørte felleshusholdninger er tatt ut. Det samme er husholdninger som ikke har oppgitt husholdningstype i 2005. Vi tar også ut alle som i 2005 bodde i et annet land, der norske registerdata ikke kan si noe om hvilken husholdningstype hovedpersonen tilhørte. Overgangsmatrisene som vises nedenfor, har derfor bare begrenset verdi i å forklare overgangene.

*Figur 5.4: Endring i hovedpersonenes husholdningstype mellom 2005 og 2008. Ikke-vanskeligstilte. Prosent*

2005	2008				
	Aleneboende	Par uten barn	Par med barn	Mor/far med barn	Andre husholdninger
Aleneboende	68	16	9	7	7
Par uten barn	6	61	10	2	4
Par med barn	6	3	76	27	24
Mor/far med barn	1	0	2	61	9
Andre husholdninger	18	20	4	4	56
All	100	100	100	100	100

*Figur 5.5: Endring i hovedpersonenes husholdningstype mellom 2005 og 2008. Vanskeligstilte. Prosent*

2005	2008				
	Aleneboende	Par uten barn	Par med barn	Mor/far med barn	Andre husholdninger
Aleneboende	61	26	16	10	13
Par uten barn	5	35	6	3	4
Par med barn	12	13	65	21	19
Mor/far med barn	5	4	6	59	24
Andre husholdninger	17	22	7	8	40
All	100	100	100	100	100

Av tabellene ovenfor ser vi at færre vanskeligstilte hovedpersoner opprettholder sin husholdningstype mellom 2005 og 2008. Flere vanskeligstilte gjennomgår paroppløsning og blir enten aleneboende eller aleneforsørgere. Samtidig er det flere vanskeligstilte som synes å være i etableringsfasen. Flere vanskeligstilte har gått fra status som aleneboende og tilhører i 2008 enten husholdningstypen par uten barn eller par med barn. De vanskeligstilte er også overrepresentert i overgangen mellom å tilhøre typen «annen husholdningstype» for deretter å tilhøre par med og uten barn og gruppen aleneforsørgere.

## 5.5 Oppsummering

I kapittel 4 fant vi at det å tilhøre gruppen av vanskeligstilte, her karakterisert ved lav inntekt og leie som disposisjonsform synker med alderen, var større for aleneboere og aleneforsørgere og for husholdninger med mange barn. Husholdninger med bakgrunn fra Asia, Afrika eller Tyrkia var overrepresenterte i gruppen av vanskeligstilte. Å være delvis eller helt ute av arbeidslivet øker også sannsynligheten for å være vanskeligstilt ved at dette vanligvis innebærer lav inntekt. Også andre faktorer som fører til lav inntekt, som lav utdanning, pensjon som inntektskilde og det å være på et arbeidsmarkedstiltak øker sannsynligheten for å være vanskeligstilt.

Ser vi på historien til de som ble definert som vanskeligstilte i 2008 og følger dem fra 2005, er det en betydelig andel som har innvandret fra utlandet i denne treårsperioden. Å ha lav inntekt og leie som disposisjonsform så kort tid etter innvandring er ikke overraskende. Når det gjelder mobilitet mellom bydeler i storbyene er det små forskjeller mellom vanskeligstilte og andre.

Det er selvfølgelig store forskjeller i inntektsnivå mellom vanskeligstilte og andre i 2008, per definisjon. Inntektsutviklingen målt i prosent har vært lavere for vanskeligstilte enn for ikke-vanskeligstilte, alle fire byene sett under ett. Gjennom treårsperioden har de vanskeligstilte hatt en større tilbøyelighet til å ha endret husholdningstype til aleneboer eller aleneforsørger sammenlignet med resten av befolkningen i de fire storbyene.

## 6 Veier ut av en dårlig bosituasjon

### 6.1 Innledning

Mens kapittel 5 handlet om mulige veier inn i en vanskeligstilt situasjon i 2008, vil vi her følge husholdningene i nye fem år, fra 2008 til 2013. Opprinnelig ønsket vi å undersøke betydningen av boligpolitikk og arbeidsmarkedstiltak rettet mot husholdninger som ble definert som vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008. Som output eller resultat er vi opptatt av omfanget av trangboddhet og eierandel, eller en kombinasjon av disse faktorene til hva vi kan kalle «gode boforhold» - å være eier av en bolig som ikke er trangbodd.

Det er en utfordring å isolere effekten av boligpolitikk og arbeidsmarkedspolitik fra andre forhold som kan ha påvirket det å ha gode boforhold. For det første kan deltakelse i arbeidsmarkedet ha utviklet seg positivt uavhengig av offentlige tiltak, slik at en sammenligning av husholdninger eller individer som har fått tiltak med resten av befolkningen, trolig vil vise dårligere resultater for dem som har fått tiltak. Dette dreier seg om seleksjonsmekanismer til tiltakene og fravær av relevante kontrollgrupper i analysene. For det andre kan husholdningene ha fått nye medlemmer, for eksempel gjennom en ny partner, som i seg selv har bidratt til at resultatvariablene har endret seg. Det siste forholdet kan det kontrolleres for i analyser.

I delprosjektet der vi ser på veier ut av en vanskeligstilt situasjon på boligmarkedet hadde vi opprinnelig tenkt å trekke inn nabolagets betydning for oppnådde resultater, enten nabolaget har hatt positiv eller negativ betydning. Dette ville innebære å gå ned på et svært lavt geografisk nivå, for eksempel grunnkrets, og å kople på egenskaper ved hvert nabolag. I vårt prosjekt avgrensner vi oss fra den tradisjonelle nabolagsforskningen, og begrenser den geografiske betydningen til to elementer; a) område i byen (bydeler eller grupper av bydeler) og b) om flytting mellom bydeler/områder har betydning for resultatvariablene.

Flytting kan innebære flytting til områder eller kommuner med lavere boligpriser enn fraflyttingsområdet, eventuelt også bedre tilgang på jobber som passer bedre med ens kvalifikasjoner. I dette kapitlet inndeler vi byene i et fåtall større områder, definerer omlandet til de fire største byene og skiller videre mellom flytting til resten av landet og utlandet. Vi kople inntektsdata og mottak av startlån til ulike flyttereigninger i alle de fire storbyene og ser på flyttemønsteret i perioden 2008 til 2013, både for dem som var definert som vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008 og for gruppen av ikke-vanskeligstilte.

### 6.2 Flyttemønster i perioden 2008-2013

Vi har inndelt storbyene i et fåtall delområder og ser på flyttinger mellom disse områdene og flyttinger fra disse delområdene og ut av storbyen. Eventuelle forskjeller i flyttemønster mellom vanskeligstilte og andre ses i sammenheng med eieretablering. Siden eierandelen i boligmassen er betydelig større utenfor byenes indre områder, vil en flytting ut av disse områdene ofte kunne knyttes til eieretablering. Men flytting kan også innebære flytting til utlandet. En slik hendelse registreres her som en flytting, men husholdningen faller da ut av norsk statistikk.

#### Oslo

Blant de ikke-vanskeligstilte var det liten flytteaktivitet i perioden. I Oslo er det en del som flytter fra indre by til resten av landet, en del fra indre vest til indre øst, mens få flytter til utlandet. Størst flytteandel til utlandet skjer fra indre vest.

Blant de vanskeligstilte er flytteaktiviteten betydelig større. Mens 2 prosent av de ikke-vanskeligstilte flyttet til utlandet i løpet av perioden, var det 14 prosent av de vanskeligstilte som



gjorde dette. Vi inndeler som tidligere befolkningen i tre grupper etter landbakgrunn, norsk, Asia/Afrika/Tyrkia og andre land. Blant vanskeligstilte som flyttet til utlandet var 56 prosent fra andre land enn Norge, Afrika, Asia eller Tyrkia. 38 prosent var fra de tre sistnevnte landene, der andelen var betydelig lavere i flyttinger fra indre by enn fra ytre by. Andelen fra disse tre landene var særlig høy i flyttinger i begge retninger mellom Groruddalen/ytre sør og indre øst, omkring 50-60 prosent.

For Norges del løses dermed en del av utfordringene med vanskeligstilthet på boligmarkedet ved at mange av de vanskeligstilte forlater landet. Hvis vi ser bort fra utenlandsflyttingene, er mønsteret fortsatt slik at vanskeligstilte er mye mindre stabile i sitt delområde enn andre, og den økte flyttingen skjer mest mellom delområder i Oslo, men også i relativt flere flyttinger til utlandet.

Tabell 6.1: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Oslo. Prosent

Bosted 2008	Bosted 2013 - Ikke vanskeligstilte								Sum
	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Groruddalen	Ytre sør	Om-lands-kommuner	Landet ellers	Utlandet	
Indre øst	57	4	5	5	5	7	13	3	100
Indre vest	10	53	9	2	4	7	10	5	100
Ytre vest	3	3	76	2	2	5	7	2	100
Groruddalen	4	1	1	76	3	6	9	1	100
Ytre sør	3	1	1	2	79	4	8	1	100
Oslo	18	11	17	18	18	6	10	2	100
	Bosted 2013 – Vanskeligstilte								
Indre øst	55	5	3	8	5	3	10	11	100
Indre vest	15	38	5	4	4	5	13	16	100
Ytre vest	9	6	34	5	4	6	12	23	100
Groruddalen	9	3	2	59	4	5	9	10	100
Ytre sør	8	3	2	8	54	4	10	11	100
Oslo	26	12	7	15	11	4	11	14	100

Kilde: Registerdata. Vanskeligstilte N=38569. Ikke-vanskeligstilte N=214384.

## Bergen

Tabell 6.2: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Bergen. Prosent

Bosted 2008	Bosted 2013 -Ikke vanskeligstilte							Sum
	Åsane og Arna	Bergenhus og Årstad	Fana og Ytrebygda	Fyllingsdalen/Laksevåg	Om-lands-kommuner	Landet ellers	Ut-landet	
Åsane og Arna	86	3	2	2	4	3	3	100
Bergenhus og Årstad	3	66	7	6	6	10	5	100
Fana og Ytrebygda	1	3	85	2	4	3	2	100
Fyllingsd. og Laksevåg	1	3	3	81	6	4	1	100
Bergen	18	23	22	24	5	5	2	100
Bosted 2008	Bosted 2013 - Vanskeligstilte							Sum
	Åsane og Arna	Bergenhus og Årstad	Fana og Ytrebygda	Fyllingsdalen/Laksevåg	Om-lands-kommuner	Landet ellers	Ut-landet	
Åsane og Arna	65	8	3	4	7	7	5	100
Bergenhus og Årstad	4	51	5	8	5	13	14	100
Fana og Ytrebygda	4	10	52	7	8	9	10	100
Fyllingsd. og Laksevåg	4	12	4	58	8	8	7	100
Bergen	11	34	11	16	6	11	11	100

Kilde: Registerdata. Vanskeligstilte N=11083. Ikke-vanskeligstilte N=84134.

Tallene for Bergen har det samme mønsteret som for Oslo. For eksempel bodde halvparten av dem som var vanskeligstilte i områdene Bergenhus/Årstad og Fana/Ytrebygda i 2008 fortsatt i samme område i 2013. Dette mønsteret viser også at individbaserte områdeavgrensede tiltak kan være problematiske å måle effekten av siden mange av dem tiltakene rettes mot kan ha forlatt området. En tredjedel av dem som flyttet til utlandet var fra Afrika, Asia og Tyrkia. Andelen var betydelig lavere i bydelene Åsana/Arna og Fyllingsdalen/Laksevåg.

## Stavanger

Tabell 6.3: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Stavanger. Prosent

Bosted 2008	Bosted 2013 - Ikke vanskeligstilte							Sum
	Tasta og Hundvåg	Eiganes og Storhaug	Madla	Hillevåg og Hinna	Om-lands-kommuner	Landet ellers	Ut-landet	
Tasta og Hundvåg	83	4	1	3	2	4	2	100
Eiganes og Storhaug	5	69	3	7	4	8	5	100
Madla	2	4	81	4	3	4	2	100
Hillevåg og Hinna	2	5	2	79	4	5	2	100
Stavanger	20	26	14	28	3	6	3	100
Bosted 2008	Bosted 2013 - Vanskeligstilte							Sum
	Tasta og Hundvåg	Eiganes og Storhaug	Madla	Hillevåg og Hinna	Om-lands-kommuner	Landet ellers	Ut-landet	
Tasta og Hundvåg	51	12	5	8	5	10	9	100
Eiganes og Storhaug	7	46	3	10	6	13	15	100
Madla	4	12	43	7	5	11	18	100
Hillevåg og Hinna	4	8	3	56	8	10	11	100
Stavanger	12	25	9	22	6	11	13	100

Kilde: Registerdata. Vanskeligstilte N=4696. Ikke-vanskeligstilte N=38251.

Også i Stavanger ser vi at stabiliteten i visse områder er lav. Blant de vanskeligstilte som bodde i Madla i 2008, er det kun 43 prosent som bor der i 2013, mot 81 prosent i gruppen av ikke-vanskeligstilte. 18 prosent har flyttet til utlandet og 12 prosent har flyttet til sentrale bydeler. I flyttestrømmer fra Madla til omegnskommuner og utlandet er andelen fra Afrika, Asia og Tyrkia relativt høy, 45 prosent. Blant de ikke-vanskeligstilte er det kun 3 prosent som i løpet av perioden har flyttet til utlandet.

## Trondheim

Tabell 6.4: Bosted i 2008 og i 2013. Vanskeligstilte og andre husholdninger. Trondheim. Prosent

Bosted 2008	Bosted 2013 - Ikke vanskeligstilte							
	Midtbyen	Østbyen	Lerkendal	Heimdal	Om-lands-kommuner	Landet ellers	Utlandet	Sum
Midtbyen	73	5	4	3	4	9	1	100
Østbyen	5	71	6	2	4	10	1	100
Lerkendal	4	5	76	3	4	7	1	100
Heimdal	3	2	4	80	6	5	1	100
Trondheim	23	23	24	16	4	8	1	100
	Bosted 2013 – Vanskeligstilte							
Midtbyen	43	10	8	6	5	21	7	100
Østbyen	9	47	8	5	5	21	5	100
Lerkendal	10	8	37	5	5	18	17	100
Heimdal	7	4	7	60	7	11	4	100
Trondheim	20	20	15	12	5	19	8	100

Kilde: Registerdata. Vanskeligstilte N=7696. Ikke-vanskeligstilte N=56990.

Også i Trondheim finner vi det samme mønsteret. Bare 37 prosent av de vanskeligstilte i området Lerkendal bodde der fortsatt i 2013. Svært mange flyttet til landet ellers og til utlandet. Blant de vanskeligstilte som flyttet til utlandet var 54 prosent fra Afrika, Asia eller Tyrkia. Andelen i denne landgruppen var svært lav i flyttinger til omegnskommunene fra alle områdene, 4 prosent i gjennomsnitt.

## 6.3 Inntekt i 2013 i ulike flyttestrømmer

Datamaterialet er tilrettelagt slik at vi ikke kan beregne husholdningsinntekter for senere år enn 2008 for samtlige husholdninger. Dette skyldes at vi ikke kjenner nye personer som hovedpersonen i 2008 har tatt inn i sin husholdning etter 2008, og dermed ikke disse personenes inntekter. Vi har imidlertid opplysninger om hvilken husholdningstype hovedpersonen tilhører hvert år, og kan på grunnlag av dette for eksempel identifisere om aleneboende og aleneforsørgere har inngått et parforhold. Vi har derfor benyttet hovedpersonenes inntekt i analysene, dvs. den personen i husholdningen i 2008 som hadde høyest inntekt. Det er SSBs samlede inntekt som er benyttet, men fratrukket eventuell bostøtte og sosialhjelp.

Dette delkapitlet omhandler de vanskeligstiltes inntekter i 2013 og om det er noen sammenheng mellom inntektsnivået og ulike flytteretninger. Men først ser vi kort på utviklingen i inntekt over femårsperioden 2008-2013.

For de fire byene samlet har medianinntekten for hovedpersonen blant vanskeligstilte husholdninger økt med 51 prosent i perioden 2008 til 2013. Den øverste kvartilen har hatt en inntektsvekst på mer enn 184 prosent mens den nederste kvartilen har hatt en vekst i perioden

på 15 prosent eller lavere. Medianinntekten for de ikke-vanskeligstilte økte betydelig mindre – med 20 prosent i perioden, og veksten synes jevnere fordelt. Øverste kvartil fikk økt inntekten med 39 prosent eller mer, mens nederste kvartil fikk økt inntekten med 13 prosent eller mer. von Simson (2019) finner at det er liten stabilitet i gruppen av vanskeligstilte over tid, selv i analyser over en treårsperiode. Våre tall synes å bekrefte et slikt mønster, der en stor gruppe vanskeligstilte har fått økt inntektene betydelig, mens andre vanskeligstilte har hatt en svak og endatil negativ utvikling i inntekter over tid.

Er det en sammenheng mellom inntektene i 2013 og hvilken flyttestrøm de vanskeligstilte befinner seg i? Vi har benyttet gjennomsnittsinntekten for hovedpersonene i husholdningen i hver flytteretning og laget en indeks der gjennomsnittsinntekten for alle er lik 100. For de som har flyttet til utlandet i løpet av perioden er det ingen opplysninger om inntekt i 2013.

## Oslo

Tabell 6.5: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold = 100. Oslo

Bosted 2008	Bosted 2013 – vanskeligstilte								Alle
	Indre øst	Indre vest	Ytre vest	Gro- rud- dalen	Ytre sør	Om- lands- komm- uner	Land- det ellers	Ut- landet	
Indre øst	89	106	119	109	106	121	105		97
Indre vest	122	102	121	112	112	133	112		111
Ytre vest	104	110	98	115	118	129	115		107
Groruddalen	91	90	100	89	101	114	100		93
Ytre sør	91	90	95	97	93	107	101		94
Oslo	94	103	104	96	98	122	107		100

Kilde: Registerdata N=38569.

Det er tydelig at vanskeligstilte med de laveste inntektene i 2013 bodde i indre øst og i Groruddalen/ytre sør både i 2008 og i 2013. Mens indre øst har rekruttert vanskeligstilte med lave inntekter fra Groruddalen og ytre sør i perioden 2008-2013, er det en del internflytting av vanskeligstilte med lave inntekter mellom områdene Groruddalen og ytre sør. Det er i flyttestrømmene til de vestlige områdene i Oslo og til omlandskommunene vi finner vanskeligstilte med de høyeste inntektene. Også vanskeligstilte som flytter til landet ellers fra de vestlige områdene av Oslo har relativt høye inntekter.

Vi har også undersøkt hvor mange av de vanskeligstilte som mottok sosialhjelp og bostøtte i 2013, og i hvilken grad dette har sammenheng med bosted og flytting. I alt mottok 27 prosent av de vanskeligstilte i Oslo bostøtte i 2013. De høyeste andelene, mellom 42 og 46 prosent, finner vi i de samme områdene og flyttestrømmene der mottak av sosialhjelp var stort, blant de bofaste i indre øst, Groruddalen og ytre sør, samt i innflytting til indre by fra Groruddalen. Høye andeler finner vi også i andre tilflyttinger til indre by fra Groruddalen og ytre sør. Lavest var andelen i flyttinger til omlandet og landet ellers.

Ikke uventet er det en sterk sammenheng mellom lave inntekter, målt uten bostøtte og sosialhjelp, og mottak av disse to ordningene. Ordningene er nettopp utformet slik at de skal tilfalle husholdninger med lave inntekter. Når vi finner en sammenheng mellom vanskeligstiltes flyttemønster og inntekt, gjenfinnes dermed tilsvarende sammenheng mellom flyttemønster og bruken av bostøtte og sosialhjelp.

## Bergen

Tabell 6.6: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold =100. Bergen

Bosted 2008	Bosted 2013 – vanskeligstilte							Alle
	Åsane og Arna	Bergenshus og Årsad	Fana og Ytrebygda	Fyllingsdalen og Laksevåg	Omlandskommuner	Landet ellers	Utlandet	
Åsane og Arna	96	89	100	114	105	94	97	
Bergenshus og Årsad)	115	92	127	112	99	120	101	
Fana og Ytrebygda	107	93	103	115	115	100	103	
Fyllingsdalen og Laksevåg	94	93	116	93	100	107	96	
Bergen	100	92	110	100	103	114	100	

Kilde: Registerdata N=11083.

Bergen har noe av det samme mønsteret Oslo. Vanskeligstilte med de laveste inntektene finner vi blant de som har bodd i sentrumsbydelene gjennom perioden. Til forskjell fra Oslo synes det å være lave inntekter blant alle som flytter til indre by. Vanskeligstilte som flytter ut av sentrumsbydelene har betydelig høyere inntekter i 2013 enn de stabile og de som flytter inn.

Andelen vanskeligstilte som mottok sosialhjelp i 2013 var 20 prosent blant de vanskeligstilte i Bergen, høyest andel i de indre bydelene og blant vanskeligstilte som flyttet fra de ytre bydelene til de indre. Andelen var høy også blant flytterne fra Åsane og Arna til Fana og Ytrebygda, samt fra de indre bydelene til omlandet. Dette var også et mønster vi ikke fant i Oslo.

Også andelen som mottok bostøtte var noe høyere i Bergen enn i Oslo, 29 mot 27 prosent. Mønsteret var nokså likt mønsteret for sosialhjelp, men andelen med bostøtte var ikke så høy blant flyttere fra ytre by til Åsane og Arna. Andelen var også relativt lav blant flyttere til omlandet.

## Stavanger

Tabell 6.7: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold =100. Stavanger

Bosted 2008	Bosted 2013 - vanskeligstilte						Sum
	Tasta og Hundvåg	Eiganes og Storhaug	Madla	Hillevåg og Hinna	Omlandskommuner	Landet ellers	
Tasta og Hundvåg	90	100	103	101	110	93	95
Eiganes og Storhaug	109	90	110	111	126	113	101
Madla	111	119	106	113	135	121	112
Hillevåg og Hinna	104	102	102	89	126	101	96
Stavanger	97	94	106	95	125	108	100

Kilde: Registerdata N=4696.

I Stavanger er det ikke noe klart mønster i inntektsforskjeller mellom flytteretninger. Vi konstaterer at de som har vært bofaste i sentrumsbydelene og i Tasta/Hundvåg har lavere inntekt i 2013 enn andre som var karakterisert som vanskeligstilte i Stavanger i 2008 – indeksen var på 90 i begge gruppene.

I Stavanger var andelen dom fikk sosialhjelp i 2013 høyest blant bofaste i indre by. Spesielt var andelen høy blant de som skiftet bydel i indre by og også høy blant bofaste i ytre by. Andelen var også relativt høy i flyttinger mellom indre og ytre by, men lav i flyttinger til omlandet.

I Stavanger mottok 28 prosent av de vanskeligstilte bostøtte i 2013. Høyest var andelen blant bofaste – dette gjaldt i alle områder, i flyttinger mellom Hillevåg/Hinna og indre by og lavest i flyttinger ut av Stavanger.

## Trondheim

Tabell 6.8: Indeks for gjennomsnittsinntekt i 2013 for hver flytteretning. Hovedpersonenes inntekt. Alle vanskeligstilte hushold =100. Trondheim

Bosted 2008	Bosted 2013 - vanskeligstilte							Sum
	Midt-byen	Øst-byen	Lerkendal	Heimdal	Omlandskommuner	Landet ellers	Utlandet	
Midtbyen	92	105	98	105	107	116	101	
Østbyen	99	90	94	100	111	109	97	
Lerkendal	105	107	95	115	97	130	106	
Heimdal	92	83	95	93	94	96	93	
Trondheim	95	94	96	98	104	115	100	

Kilde: Registerdata N=7696.

I alle områder synes det å være bofaste vanskeligstilte som har de laveste inntektene i 2013. Nivået er lavest i de sentrale bydelene. Også i Trondheim er det en tendens til at de høyeste inntektene finnes blant vanskeligstilte som har flyttet til omlandskommunene eller til resten av landet.

I Trondheim mottok 16 prosent av de vanskeligstilte sosialhjelp i 2013, og variasjonen mellom områder og flytteretninger var liten. De høyeste andelenene finner vi i alle flyttinger fra Heimdal, bortsett fra flyttinger fra Heimdal til omlandet.

Andel bostøttemottakere blant vanskeligstilte i Trondheim i 2013 var på 29 prosent. Spesielt høye andeler finner vi blant alle bofaste, men også som når det gjaldt sosialhjelp, i flyttinger fra Heimdal - bortsett fra til omlandet.

## 6.4 Gode boforhold for vanskeligstilte

Gode boforhold har vi tidligere karakterisert som det å eie sin egen bolig og fravær av trangboddhet. Første del av dette delkapittelet handler om samtlige vanskeligstilte husholdninger, slik de ble definert i 2008. Her vil vi se på sammenhengen mellom bosted/ flytteretning og trangboddhet samt eieretablering i perioden 2008 til 2013, uavhengig av om de har fått startlån eller ikke. Til slutt i delkapittelet avgrensner vi oss til vanskeligstilte husholdninger som ikke fikk startlån i perioden 2009-13, og viser gjennom en regresjonsanalyse hvilke faktorer som for disse har bidratt til gode boforhold, dvs. hvilke faktorer utover boligpolitikken som har bidratt til gode boforhold for vanskeligstilte.

### Trangboddhet

Blant vanskeligstilte som bodde i Oslo i 2008 var 28 prosent trangbodde i 2013. Det er ikke mulig å beregne trangboddhet i 2008 fordi opplysningene om antall rom i boligene på dette tidspunktet var for dårlig. Definisjonen på trangboddhet er at 1 person i en ettroms bolig er trangbodd. Likeså

er en husholdning trangbodd dersom det i boliger med flere enn ett rom bor flere personer der enn det er rom i boligen.

Det er særlig høy trangboddhet i 2013 blant de som bodde i Groruddalen i 2008, uavhengig av om de også bodde der i 2013 eller har flyttet innen Oslo. De som har flyttet til omegnskommuner eller landet ellers har lavere andel trangbodde. Her er boligprisene lavere og muligheten for å skaffe seg flere rom innenfor samme budsjett større.

I Bergen er 18 prosent av de vanskeligstilte trangbodde i 2013, noe høyere blant dem som har flyttet til sentrumsbydelene og i noen flyttestrømmer mellom ytre bydeler, særlig i flyttinger fra de nordlige bydelene til resten av Bergen. Som i Oslo er trangboddheten lavere blant dem som har flyttet til omlandskommunene.

Stavangers vanskeligstilte har en andel trangbodde på 19 prosent, på nivå med Bergen. Spesielt høy er andelen i flyttinger fra de sentrale bydelene til de nordlige og vestlige bydelene og også i denne byen er andelen lavest blant flytterne til omegnskommunene.

Trondheim har noe høyere andel trangbodde vanskeligstilte enn Bergen og Stavanger, med en andel på 21 prosent. Høye andeler finner vi i flyttinger fra Heimdal til Midtbyen og mellom flere av de ytre bydelene. Også i Trondheim er andelen trangbodde blant de vanskeligstilte lavere blant de som har flyttet til omegnskommunene. I flyttinger fra Lerkendal og Heimdal til resten av landet er imidlertid trangboddheten relativt høy.

## **Eierandeler**

Om en husholdning eier eller leier boligen i 2013 er basert på opplysninger fra selvangivelsen om noen i husholdningen har oppgitt boligkapital som formue, enten det er en selveid bolig eller en bolig i et borettslag. En svakhet ved denne måten å beregne eierandel på er at vi ikke har inntekts- eller formues-opplysninger om nye personer i husholdningen, som ikke var en del av det opprinnelige utvalget i 2008. Manglende registrert eierandel oppstår bare i tilfeller der all boligformue står oppført på disse «nye» personene, ikke i tilfeller der boligformue er delt mellom vår registrerte hovedperson og den nye voksne i husholdningen.

Både i Oslo og i Bergen er eierandelen lav blant vanskeligstilte husholdninger som ikke har flyttet ut av områdene i løpet av perioden 2008-2013. De har enten fortsatt leieforholdet eller flyttet til et annet leieforhold. Felles for disse to byene er også at de som har flyttet inn til sentrumsbydelene fra de ytre områdene har lav eierandel, mens de som har flyttet ut av sentrumsbydelene har høy eierandel, spesielt høy i utflyttinger fra indre Oslo vest. Det som skiller byene er at flyttere fra Oslo både til omegnskommuner og til landet ellers har relativt høye eierandeler, mens i Bergen er dette tilfelle kun for flyttere til omlandet, ikke til resten av landet.

Som for de to andre byene er eierandelen også i Stavanger og Trondheim lav blant de stabile i perioden. Særlig gjelder dette Stavanger, der eierandelene er høye i alle flyttinger mellom områdene, til omegnskommuner og resten av landet. Trondheim har noen særpreg i tillegg, som at eierandelen er lav i flyttinger fra Lerkendal til Midtbyen og i flyttinger fra Heimdal til Østbyen og til resten av landet.

Effekten av å få startlån på eieretablering og trangboddhet vil bli nærmere beskrevet i et senere delkapittel. Her vil vi også se på andre vanskeligstilte enn dem som har fått startlån i perioden 2009 til 2013 og få frem hvilke faktorer som har hatt betydning for at noen av disse har oppnådd gode boforhold i 2013. Med gode boforhold mener vi som tidligere nevnt både å ha blitt eier og det å ikke være trangbodd.

Det er vanlig at alder har en selvstendig betydning for om leietakere oppnår eierstatus. Unge etablerer seg først på leiemarkedet under utdanning og tidlig i yrkeslivet. Ved fastere tilknytning til arbeidslivet og pardannelse er det vanlig å etablere seg i egen eid bolig. Endring i husholdningen er også en selvstendig årsak til eieretablering, særlig ved pardannelse. Med inntekt fra to

personer i husholdningen øker muligheten for eieretablering. Oppløsning av parforhold virker motsatt, i alle fall på kort sikt. Parets bolig må kanskje selges og et midlertidig opphold for en eller begge parter i en leid bolig er vanlig. For litt mer etablerte par kan den vedvarende prisstigningen på boliger fra tidlig på 1990-tallet ha økt netto boligformue betydelig, slik at eieretablering for begge er mulig. Derfor vil vi forvente at den positive effekten av pardannelse er større enn den negative effekten av paroppløsning på gode boforhold.

Selv når en kontrollerer for økonomi, alder og husholdningsendringer er det vanlig å finne lavere eierandeler blant innvandrere, særlig blant husholdninger med landbakgrunn fra Asia og Afrika. Noe kan skyldes diskriminering og noe kan ha med viljen eller ønske om å ta opp lån til kjøp av bolig å gjøre. Vi forventer også å finne at både inntektsnivået i utgangspunktet, dvs. i 2008 og inntekten i 2013 har betydning for om husholdningen har gode boforhold i 2013. Når det gjelder selektive støtteordninger som bostøtte og sosialhjelp er effekten usikker. De som mottar slike ytelser, har i utgangspunktet lav inntekt og støtten kan ses på som et tilskudd til den lave inntekten. Samlet inntekt etter mottatt støtte er fortsatt lav. Samtidig er det et spørsmål om bostøtte skal ses på som en boligstøtte, på den måten at kostnadene med å bo oppfattes som lavere, eller om støtten skal ses på som et tilskudd til inntekten. Dersom husholdningen oppfatter at støtten senker kostnadene ved å bo, vil etterspørselen etter bolig øke, noe som både kan gi utslag i endret eierform og større boliger, men her altså ikke tilstrekkelig til å oppnå gode boforhold etter vår definisjon.

Sosialhjelp er ment å være en kortsiktig støtteordning som trolig ikke vil stimulere til økt boligkonsum, men som gis til husholdninger i en prekær vanskelig økonomisk situasjon. Også variabelen; mottatt arbeidsavklaringspenger i perioden 2009 til 2013 er tatt med i analysen, men med forventet usikker effekt på gode boforhold. Når to husholdninger er i samme situasjon, der den ene mottar arbeidsavklaringspenger og den andre ikke, så vil denne støtten øke husholdningens ressurser og dermed øke boligetterspørselen. Men også denne støtten tilsier at husholdningen har eller har hatt en svak tilknytning til arbeidsmarkedet og dermed lav inntekt. Å ha mottatt arbeidsavklaringspenger, kan derfor gi en negativ effekt på gode boforhold. En rendyrking av effekten av arbeidsavklaringspenger krever at det etableres en bedre kontrollgruppe enn det vi gjør i denne analysen av vanskeligstilte.

Tabell 6.9: Logistisk regresjon på det å ha gode boforhold i 2013. Populasjon: Vanskeligstilte i 2008 i fire storbyer som ikke mottok startlån i perioden 2009-2013. Oddsrate

	Oddsrate	
Økende alder	0,939	***
Økende alder kvadrert	1,001	***
Økning i antall voksne	2,405	***
Nedgang i antall voksne i husholdet	0,693	***
Referanse: Norsk landbakgrunn		
Landbakgrunn fra Afrika og Asia	0,449	***
Annet bakgrunnsland	0,611	***
Samlet inntekt per person u/bostøtte og sosialhjelp 2008, 1000 kr	1,001	***
Samlet inntekt for hovedperson u/bostøtte og sosialhjelp 2013, 1000 kr	1,002	***
Fikk bostøtte i 2013	0,220	***
Fikk sosialhjelp i 2013	0,393	***
Fikk arbeidsavklaringspenger i perioden 2009 -2013	0,896	*
Antall personer i husholdningen	1,038	***

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001. Alders- og inntektsvariablene er kontinuerlige variabler, de andre er dummy-variabler



Analysen viser at 18 prosent av dem som ble definert som vanskeligstilte i 2008, og som ikke fikk startlån i perioden 2009-2013, hadde gode boforhold i 2013. Betydningen av alder er stor. Det er de yngste vanskeligstilte som har hatt størst sannsynlighet for å oppnå gode boforhold i løpet av femårsperioden. Som vi drøftet innledningsvis er det i befolkningen som helhet vanlig at eierandeler øker og trangbodhet avtar med alderen. Når analysen avgrenses til vanskeligstilte på boligmarkedet, er det ikke overraskende at det er blant de yngste at overgangen til gode boforhold er størst. For de vanskeligstilte som er eldre, ser situasjonen som vanskeligstilt ut til i større grad å vedvare. I motsetning til unge, der det å være vanskeligstilt mer er et livsfasefenomen før tilknytning til arbeidslivet og familieetablering, synes de litt eldre i langt større grad å være permanent koplet fra arbeidslivet og kan slite med kroniske sykdommer, rus og andre problemer.

Endring i antall voksne har også stor betydning for gode boforhold. Sannsynligheten øker betydelig ved pardannelse og reduseres ved oppløsning av parforhold. Spesielt husholdninger med landbakgrunn fra Asia og Afrika har lavere sannsynlighet for å oppnå gode boforhold sammenlignet med husholdninger med norsk landbakgrunn, men også hushold med annen utenlandsk landbakgrunn har de lavere sannsynlighet for å oppnå gode boforhold. Både inntekt fra 2008, og særlig inntekt fra 2013 har betydning for gode boforhold i 2013.

De som fikk bostøtte eller sosialhjelp i 2013, har heller dårligere sjanse enn andre for å ha gode boforhold. Dette tolker vi som at disse to virkemidlene ikke først og fremst påvirker tilpasningen i boligmarkedet, men er et tilskudd til husholdningens økonomi for de som allerede har lav inntekt. Antakelig er dette tydeligere nå enn før bostøtteordningen ble omlagt i 2009. Etter omleggingen ble det ikke lenger stilt noen krav til boligen eller husholdningen som skulle få bostøtte – bare inntekt og bostøtte teller, i tillegg til at det tas hensyn til antall personer i husholdningen og kommunetype (basert på ulike boligprisnivåer). Har hovedpersonen mottatt arbeidsavklaringspenger i perioden er også sannsynligheten for å oppnå gode boforhold lavere. Også dette kan ha sammenheng med at tilknytningen til arbeidsmarkedet for disse generelt er svak.

## 6.5 Startlånets betydning for intern flytting i storbyene

Kjøp av bolig med startlån forutsetter at kommunen som tildeler lånet sikrer seg at husholdningen har betalingsevne. I motsatt ende finner vi de husholdningene som får avslag på startlån fordi kommunen vurderer at de har for høy inntekt og at et lån i en privat kredittinstitusjon burde være mulig. De som får innvilget startlån etter at kommunen har gjennomført en kredittvurdering av husstanden får ofte en øvre grense for hvor stort låneopptak som vil være mulig. Uten egenkapital vil dette maksimale lånet også være den maksimale prisen husholdningen kan betale for en bolig de selv skal finne på det åpne markedet. En hypotese er da at de som bor i rimelige områder forblir i disse, mens de som søker fra områder med høye boligpriser flytter til og kjøper bolig i rimeligere områder.

I Oslo, men også i andre storbyer, er mange unge leietakere bosatt i indre by. Det er ikke uvanlig å flytte ut av indre by ved eieretablering, dels for å oppnå et ønske om enebolig eller andre småhus, og dels fordi boligprisene synker med avstanden fra sentrum og gjør det mulig for mange å oppnå flere kvadratmeter for samme pris ved å flytte ut. Det er kjent at boligprisene i ytre øst og syd er langt lavere enn i ytre vest (Barlindhaug 2010, Barlindhaug mfl 2018).

For Oslo har vi sett på den geografiske lokaliseringen av vanskeligstilte startlånmottakerne i 2008, da de var leietakere og hvor de bodde i 2013, etter at alle hadde mottatt et startlån i et av årene fra 2009 til 2013. Vi finner at 3 prosent av de vanskeligstilte i Oslo mottok et startlån i perioden 2009 til 2013. Registerdataene viser at 47 prosent av de vanskeligstilte startlånmottakere bodde i indre by i 2008, mens bare 12 prosent av dem fortsatt bodde der i

2013.<sup>9</sup> Mens 43 prosent av startlånmottakerne i perioden 2009-2013 bodde i Groruddalen og Oslo ytre syd i 2008, var andelen økt til 71 prosent i 2013. Bare 10 prosent av startlånmottakerne bodde i Oslo vest i 2008 og denne andelen ble redusert til 3 prosent i 2013. Tre prosent av de vanskeligstilte startlånmottakerne hadde flyttet fra Oslo til omlandskommunene i 2013, mens 12 prosent hadde flyttet til andre steder i Norge.

Vi vet imidlertid ikke hvilken effekt startlånet har hatt, for eksempel i hvilket omfang de ville ha kjøpt en lignende bolig på samme sted uavhengig av startlånet. I 2010/11 startet låneinnstramningene, spesielt med krav til egenkapital, som etter hvert resulterte i dagens boliglånforskrift. Som nevnt tidligere ble målgruppen for startlåneordningen innsnevret i 2014, ved at unge i etableringsfasen ble tatt ut av målgruppen. Som en følge av kravet til egenkapital søkte mange unge uten egenkapital før omleggingen om et startlån og fikk lånet tildelt. På det meste omfattet startlånsordningen 12 500 mottakere i 2012, fallende til under 9000 i 2014. Vi har ikke muligheter med våre registerdata til å undersøke om et kjøp uten startlån er blitt til ved hjelp av foreldre.

Det er ikke overraskende at en stor del av eieretableringen innebærer flytting ut av indre by. I gruppen omtalt ovenfor ser vi imidlertid en tydelig trend til at utflyttingen går i østlig retning, til områder i Oslo med de laveste boligprisene. For å påstå at det å få et startlån bidrar til ytterligere opphopning av lavinntektsgrupper i områder av byen med de laveste prisene, må vi sannsynliggjøre hva som hadde skjedd med disse husholdningene dersom de ikke hadde fått startlån.

For å kunne si mer om dette undersøker vi det samme flyttemønsteret blant vanskeligstilte som ikke mottok startlån i perioden 2009 til 2013. I 2008 bodde 54 prosent i denne gruppen i Oslo indre by, en andel som sank til 43 prosent i 2013. Andelen som bodde i Groruddalen og Oslo ytre syd økte fra 33 prosent til 41 prosent. Andelen bosatt i ytre vest ble redusert fra 13 til 8 prosent.

De har i betydelig *mindre* grad enn startlånmottakerne flyttet ut av området de bodde i ved starten av perioden 2008-2013. Særlig er det mange som fortsetter å bo i indre by, men da oftest som leietakere. Av dem som bodde i indre by både i 2008 og i 2013 var 83 prosent leietakere i 2013. I ytre vest var den tilsvarende leieandelen 82 prosent. De som hadde lavest leieandel i 2013 var flyttere til de vestlige omlandskommunene og flyttere til resten av landet. Mye tyder derfor på at det ikke er startlånet i seg selv som får lavinntektsgrupper til å flytte til de rimeligste områdene ved eieretablering, men at dette også gjelder vanskeligstilte som etablerer seg som eiere uten startlån.

I Bergen var innslaget av startlånmottakere størst blant vanskeligstilte som hadde flyttet til Fyllingsdalen og Laksevåg. Andelen var også høy blant vanskeligstilte som flyttet fra Fana/Ytrebygda til omlandskommunene. Mye tyder på at betalingsevne har vært et viktig kriterium for å få lån, samtidig som begrenset startlånsbeløp fra kommunen har gjort det formålstjenlig å flytte til områder der en kan få mye bolig for pengene. Andelen av de vanskeligstilte som fikk startlån i perioden var høyere i Bergen enn i Oslo; 5 prosent mot 3 prosent for Oslo.

Andelen startlånmottakere blant vanskeligstilte i Stavanger i perioden 2009-13 var 6 prosent. Andelen var høy i enkelte flytteretninger, men i disse flytteretningene var antall flyttinger få, slik at vi ikke kan tillegge dette vekt. Et mønster som tydelig framtrer er at andelen med startlån var stor i flyttinger til omlandskommunene, med en gjennomsnittandel på 10 prosent.

Andelen startlånmottakere var størst i de vanskeligstiltes flyttinger til Heimdal med en andel på 11 prosent, deretter i flyttinger til omlandet med 9 prosent. I alt var det 5 prosent av de vanskeligstilte i Trondheim som fikk startlån i perioden 2009-2013. Felles for alle byene er at eieretablering blant vanskeligstilte og blant startlånmottakere spesielt, er at mange har vært

<sup>9</sup> Definert som vanskeligstilte av oss i 2008, og mottok et startlån i perioden 2009 til 2013

bosatt som leietakere i indre by og er etablert som eiere i 2013, enten i de ytre rimelige områdene eller i omegnskommunene. De som får startlån, får lånet til boligkjøp i egen kommune. Mye tyder derfor på at for mange har den første etableringen med startlån i egen kommune blitt fulgt opp av flytting til en omgangskommune, antakelig uten bruk av startlån. Vedvarende økning i boligprisene har medført egenkapitaloppbygging som har muliggjort videreflytting.

## 6.6 Startlån og tilskudd - betydning for eierskap og trangboddhet

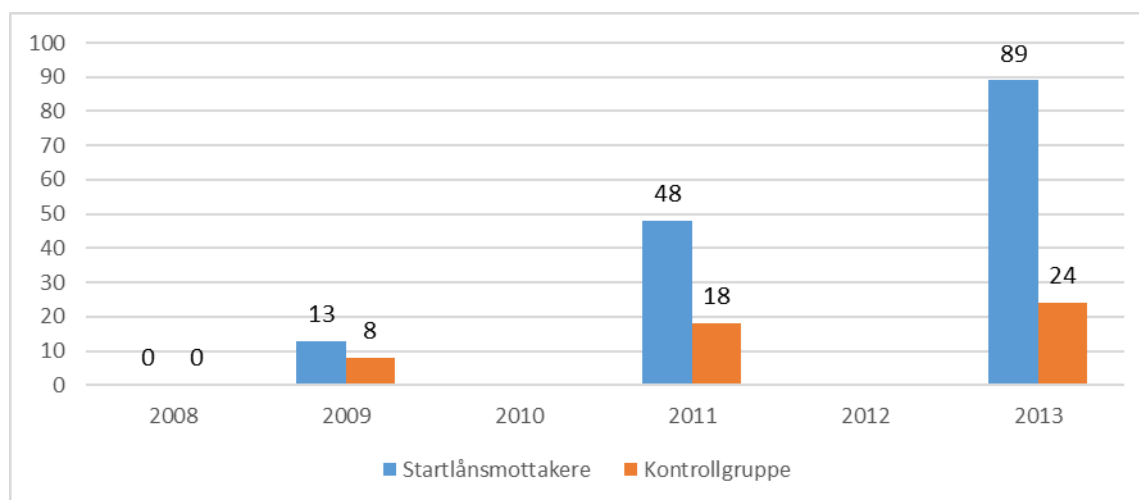
Startlånet er det sentrale virkemidlet i norsk boligpolitikk for at vanskeligstilte skal oppnå eierstatus. Vi definerer også her vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008 ut fra opplysninger om husholdningenes inntekt per person (ekvivalensinntekt) og status som leieboer. De har inntekter som ligger under 60 prosent av medianinntekten i sitt lokale boligmarked. Ut fra vår avgrensning av vanskeligstilte husholdninger, finner vi at 2376 vanskeligstilte husholdninger fikk startlån i perioden 2009 til 2013 i de fire byene. Disse husholdningene utgjorde kun 3,6 prosent av samtlige vanskeligstilte husholdninger i disse byene, slik vi definerte dem.

Vi har tatt utgangspunkt i husholdningenes hovedperson i 2008 og fulgte denne personen og eventuelle endringer i dennes husholdningsposisjon gjennom perioden. Ingen i alderen 60 år eller mer ble tatt med i analysene, og heller ikke hovedpersoner som har flyttet til utlandet og som bodde der i 2013.

Vi ønsket å finne ut hva slags betydning det å få startlån har hatt for å oppnå eierstatus og det å ikke bo trangbodd i 2013. Basert på en stratifisering av vanskeligstilte startlånmottakerne etter alder, landbakgrunn, husholdningstype, yrkesstatus, inntekt og bosted i 2008, fant vi fram til en like stor kontrollgruppe med de samme egenskapene som mottakerne av startlån, men som var kjennetegnet ved ikke å ha mottatt startlån i perioden, se nærmere om dannelsen av kontrollgruppen i metodekapittelet. Våre resultater tyder på at startlånet har hatt en betydelig innvirkning på eierstatus i 2013 (Barlindhaug 2020).

Først viser vi hvordan eierandelen for gruppen av startlånmottakere har utviklet seg gjennom perioden. Det var først i 2013 at alle i mottakergruppen hadde mottatt startlån. At andelen ikke er 100 prosent i 2013, men 89 prosent for mottakerne, skyldes at hovedpersonen i husholdningen, slik denne var definert i 2008, har flyttet til en leid bolig igjen etter mottak av startlån og bodde fortsatt i et leieforhold i 2013.

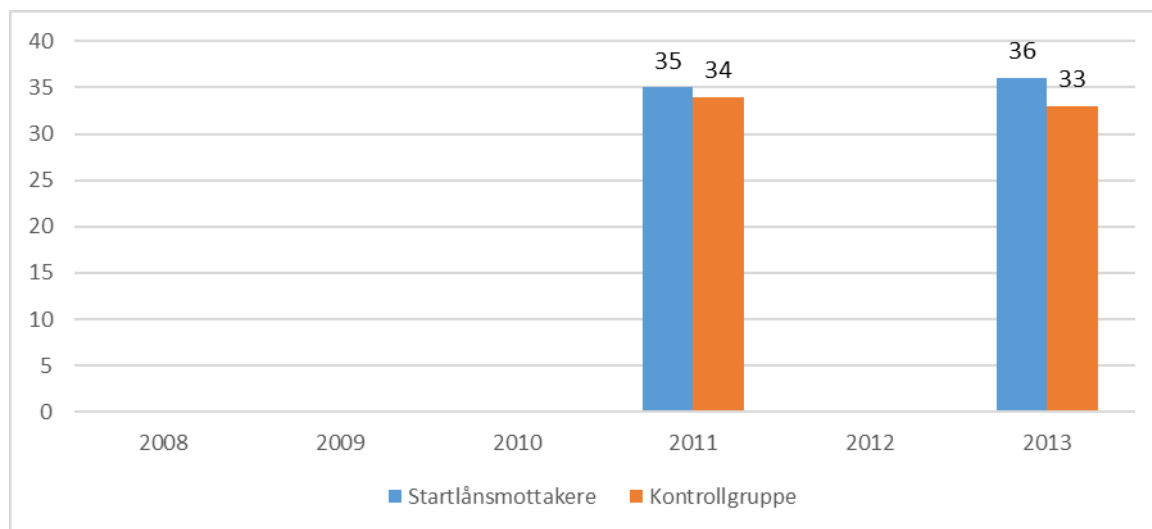
Figur 6.1: Eierandeler blant startlånmottakere og i kontrollgruppen. 2008-2013. N=4752



I kontrollgruppen har 24 prosent blitt boligeiere i 2013 uten å ha mottatt startlån. Når to så like grupper i utgangspunktet har oppnådd så ulik eierandel i 2013, er det nærliggende å gi startlånet og også tilskuddet til etablering en betydelig effekt på boligeierskap. Det er samtidig rimelig å tenke seg at forskjellene og dermed effekten av startlånet vil bli mindre over tid. Selv om eierandelen etter mange år skulle bli lik, vil det alltså kunne diskuteres hvor stor fordel som skal tillegges forskjellene i eierandel tidlig i perioden. Hva betyr det for den enkelte, både økonomisk og det å ha en stabil bosituasjon, at tiden i leid bolig blir forkortet ved å få tildelt et startlån?

Fravær av trangboddhet er også et element av gode boforhold vi har sett på. I neste figur viser vi hvordan andelen trangbodde har utviklet seg i perioden. Som nevnt tidligere har kan vi kun beregne trangboddhet i 2011 (data fra Folke- og bolig tellingen) og i 2013 (gode registerdata).

Figur 6.2: Andelen trangbodde blant startlånmottakere og i kontrollgruppen. 2008-2013. N=4752

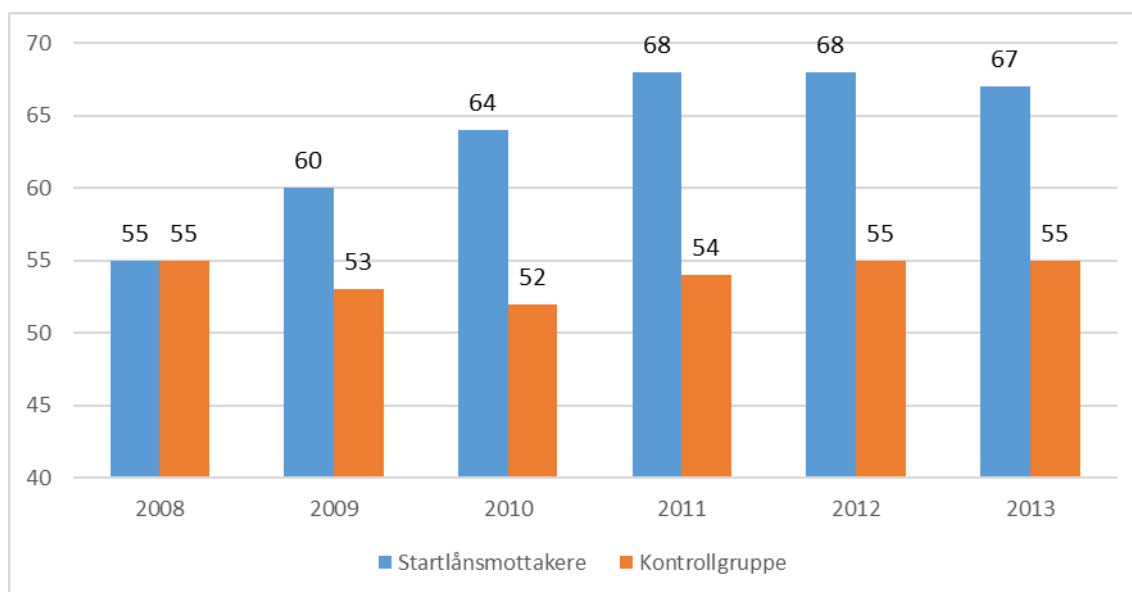


Om lag én av tre husholdninger var trangbodde i 2011 og i 2013, både blant mottakere av startlån og i kontrollgruppen. En forklaring på det mønsteret vi ser, kan være at mange har strukket seg langt for å bli boligeiere, og har fått et lånetilsagn som i storbyene i mindre grad gjør det mulig å kjøpe en bolig hvor husholdningen unngår å bli trangbodd.

Et viktig spørsmål er om yrkesdeltakelse, inntektsøkning og pardannelse er en følge av å oppnå eierstatus gjennom et startlån, eller om dette heller er en forutsetning for å kunne få og betjene et startlån. Hvis startlånmottakerne i større grad har dannet parhusholdninger og fått barn vil det i seg selv øke sannsynligheten for å være trangbodd.

En nærmere analyse av yrkesstatus for husholdningens hovedperson og husholdningsendringer for perioden 2009-2013 viste at mens andelen yrkesaktive etter stratifisering var lik mellom gruppene i 2008 – med en andel yrkesaktive på 55 prosent, hadde mottakerne av startlån økt sin yrkesdeltakelse betydelig gjennom perioden 2008-13 sammenlignet med kontrollgruppen.

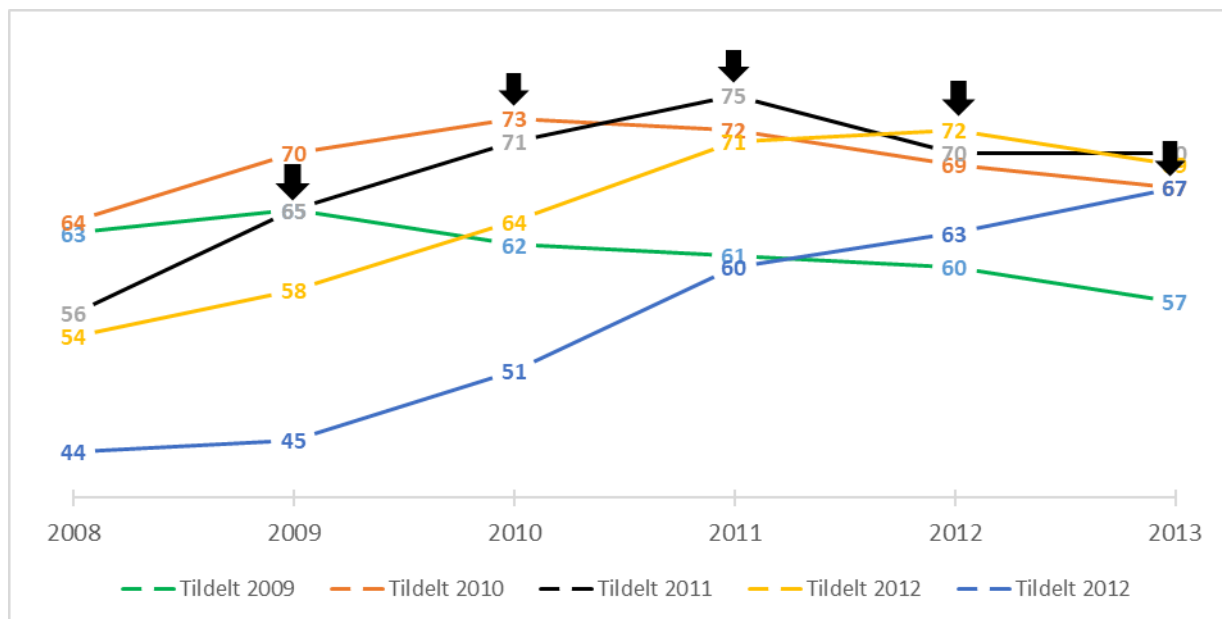
Figur 6.3: Sysselsettingsandel blant hovedpersoner. Startlåsmottakere og kontrollgruppe etter år for innvilgelse.. N=4752



Mens yrkesandelen blant husholdningens hovedpersoner var 55 prosent i 2008, økte denne andelen til 68 prosent i 2011 for startlåsmottakerne, mens andelen yrkesaktive gikk så vidt ned og lå deretter på samme nivå som i utgangsåret for kontrollgruppen. Vi ønsket å avdekke hvorvidt økningen i sysselsettingsandelen for startlåsmottakerne skjedde etter at de fikk tildelt et startlån og ble eiere eller om økt deltakelse i arbeidsmarkedet heller var en forutsetning for at flere i denne gruppen kunne komme inn under låneordningen.

I figuren nedenfor har vi skilt startlåsmottakerne etter året de ble tildelt startlån, og fulgt endringen i sysselsettingsandel for mottakerne for hvert tildelingsår. Den horisontale akse viser situasjonen i det enkelte året og den vertikale akse sysselsettingsandelen. De heltrukne linjene viser endringen i sysselsettingsandel over tid for ulike tildelingsår.

Figur 6.4: Utvikling i sysselsettingsandel for startlånmottakere gjennom perioden 2008-2013 etter år for tildeling. N=4752

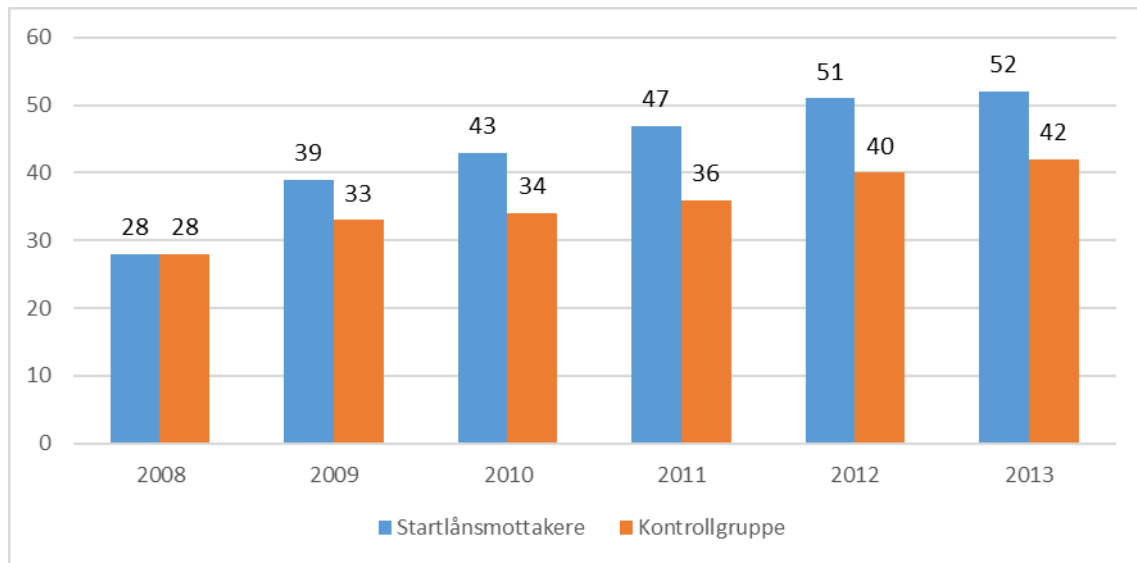


Det er satt svarte piler på sysselsettingsandelen i året for mottak av startlån. Da ser vi at sysselsettingsandelen var høyest i nettopp det året husholdningen fikk startlån. Høyest sysselsettingsandel i mottaksåret gjelder alle «startlånskohortene». For eksempel økte sysselsettingsandelen for de som fikk startlån i 2011 fra 56 prosent i 2008 til 75 prosent i 2011, for så å falle til 67 prosent i 2013. Et annet mønster i figuren er at jo senere i perioden 2008 til 2013 en mottar startlån, jo lavere var sysselsettingsandelen i utgangsåret 2008. Det er ikke kontrollert for alder i figuren, men det er rimelig å tenke seg at færre yngre var i arbeid i 2008, og at disse venter noe lenger med å etablere seg i eiermarkedet – til de blir tilknyttet arbeidsmarkedet.

På grunnlag av figuren ser vi et mønster som tydelig viser at tilknytning til arbeidsmarkedet for mange er en forutsetning for å kunne få og betjene et startlån. Sysselsettingseffekten kommer altså før eller i det samme året en søker og får startlån. Den øker ikke som følge av å bli eier. Vi finner at yrkesandelen var på sitt høyeste i det året da startlånet ble innvilget. Dette gjaldt alle årganger av startlånmottakere i perioden 2009-2013. Det er vanskelig å forklare nedgangen i sysselsettingsandel etter kjøp av eid bolig. En mulig forklaring kan være at eieretablering for par ofte følges opp av barnefødsler og permisjoner i forbindelse med disse.

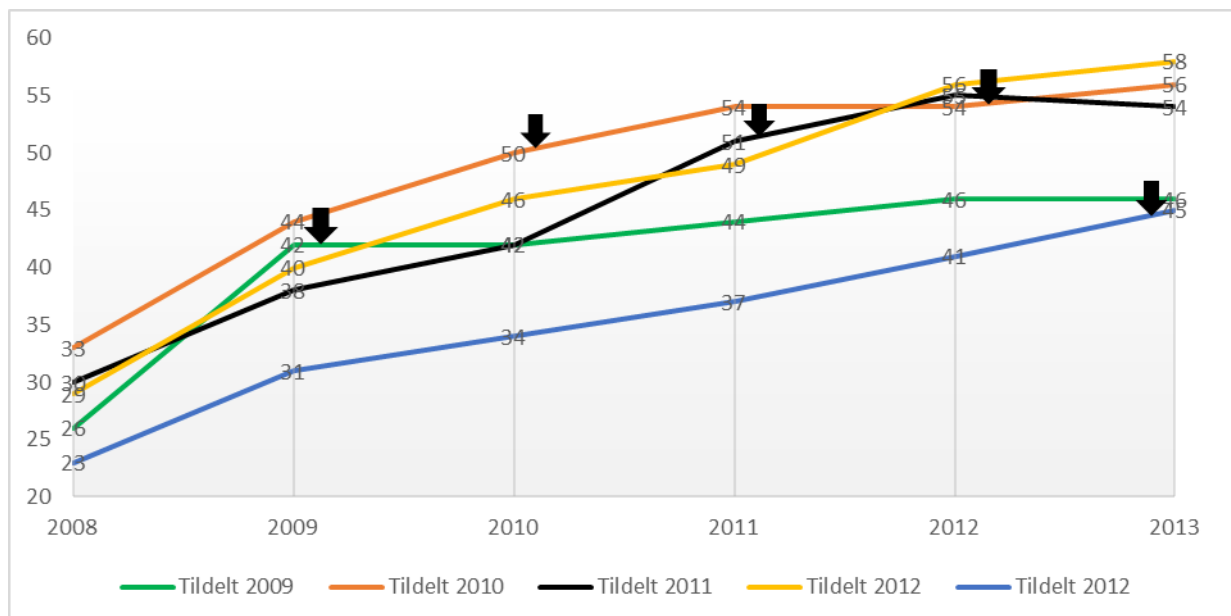
Ved pardannelse øker som regel samlet husholdningsinntekt, noe som igjen øker sjansene for å etablere seg på boligmarkedet. Det er samtidig en kjensgjerning at kredittvurderingene ikke går i favør av husholdninger med mange barn. Når kredittinstitusjoner skal vurdere lånebetjeningsevne og benytter SIFO-satser for å beregne et anslag på hvor mye husholdningene vil ha behov for å bruke på andre ting enn bolig, kommer en barnehusholdning dårligere ut enn et par uten barn, alt annet likt, selv om det fysiske boligbehovet er større i antall kvadratmeter.

Figur 6.5: Utvikling i andelen par blant hovedpersoner. Startlånmottakere og kontrollgruppe etter år for innvilgelse. N=4752



Figuren viser at det i perioden 2008-2013 var en tendens til at startlånemottakerne oftere dannet par enn hovedpersonene i kontrollgruppen. I utgangspunktet 2008 var andelen par 28 prosent i begge gruppene (per definisjon ved dannelse av kontrollgruppe). I 2013 var det 10 prosentpoengs forskjell i andelen par i favør av startlånemottakerne.

Figur 6.6: Utvikling i andelen par for startlånmottakere gjennom perioden 2008-2013 etter år for tildeling. N=4752



Noe av det samme mønsteret som for endringer i sysselsetningsandel over tid, kan vi finne når det gjelder pardannelse. Fra utgangspunktet i 2008 til året husholdningen mottok startlån har

andelen som lever i parforhold økt betydelig for alle mottaksår. Felles for alle mottaksår er en betydelig økning i pardannelse før eller i det året startlån ble gitt.

I denne analysen finner vi at gruppen som fikk startlån i perioden har hatt en kraftig utvikling i sysselsettingsandel og pardannelse i perioden 2008-2013 sammenlignet med kontrollgruppen. Sysselsetting og pardannelse synes ikke å være en effekt av å få startlån og bli boligeier, men kan heller være en viktig årsak til at husholdninger i mottakergruppen, sammenlignet med kontrollgruppen, ha kommet i posisjon til å kunne betjene et startlån. Dette har altså skjedd gjennom økt sysselsetting og pardannelse før innvilgelse av startlån.

I regresjonsanalysen i Barlundhaug (2020) er det forsøkt å ta hensyn til disse effektene gjennom egnede valg av kontrollvariabler. Selv når det kontrolleres for disse faktorene er en hovedkonklusjon at startlånet hadde stor betydning for framtidig boligeie blant vanskeligstilte på boligmarkedet. Lånet hadde ingen innvirkning på trangboddhet.

## 6.7 Oppsummering

For alle de fire storbyene hadde vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet betydelig høyere mobilitet i perioden 2008 til 2013 enn gruppen av ikke-vanskeligste husholdninger. Dette ses først og fremst i andelen av husholdningene som i 2013 bodde i samme delområde som i 2008. Denne andelen var betydelig høyere for ikke-vanskeligstilte enn for vanskeligstilte.

Forskjellen i flyttehyppighet mellom vanskeligstilte og andre var størst i flyttinger fra de indre bydelene, og da særlig i flyttinger til utlandet. Flyttehyppigheten blant vanskeligstilte ble altså trukket opp av flyttinger til utlandet og dette var i overveiende grad husholdninger med minoritetsbakgrunn.

Blant de vanskeligstilte i Oslo var andelen fra landgruppen Afrika, Asia eller Tyrkia høy i flyttinger mellom de indre østlige bydelene og Groruddalen/ytre øst – begge veier.

Når det gjelder inntektsutvikling og inntektsnivå i 2013 har vi sett nærmere på gruppen av vanskeligstilte husholdninger i 2008, studert inntektsutviklingen i perioden 2008-2013 og sammenhengen mellom flytting og inntektsnivå i 2013. For de fire byene samlet har medianinntekten for hovedpersonen i husholdningen økt med 51 prosent i perioden 2008 til 2013. Den øverste kvartilen har hatt en inntektsvekst på mer enn 184 prosent, mens den nederste kvartilen har en vekst i perioden på 15 prosent eller lavere. Medianinntekten for de ikke-vanskeligstilte økte betydelig mindre – med 20 prosent i perioden, og veksten synes jevnere fordelt. Øverste kvartil fikk økt inntekten med 39 prosent eller mer, mens nederste kvartil fikk økt inntekten med 13 prosent eller mer. Felles for alle byene er at de vanskeligstiltes inntektsnivå i 2013 er lavest for de bofaste i de sentrale delområdene. Samlet inntekt for hovedpersonen fratrukket bostøtte og sosialhjelp er brukt som inntektsbegrep. I Oslo finner vi mange med lav inntekt også i Groruddalen og Oslo ytre syd - og blant de som har flyttet mellom disse områdene, i Bergen også blant bofaste i områdene Fyllingsdalen/Laksevåg, i Stavanger også blant bofaste i Hillevåg/Hinna og i Trondheim blant bofaste i alle fire delområder. De høyeste inntektene finner vi blant flytterne til omlandskommunene og til landet ellers. Utover dette finner vi høye inntekter blant vanskeligstilte som flytter til Oslos vestlige områder, til Fana/Ytrebygga i Bergen og til Madla i Stavanger.

I Oslo er gjennomsnittsinntekten lavest blant de vanskeligstilte i flyttestrømmer som inneholder en høy andel fra landgruppen Afrika, Asia og Tyrkia. Dette gjelder i flyttinger mellom indre øst og Groruddalen/ytre øst. Det er i de samme flyttestrømmene vi finner de høyeste andelen med bostøtte og sosialhjelp. I Bergen fant vi den høyeste andelen av vanskeligstilte som mottok sosialhjelp i de indre bydelene og blant de som flyttet fra de ytre til de indre bydelene. I motsetning til Oslo hadde Bergen en høy andel sosialhjelpsmottakere blant de vanskeligstilte som flyttet til omegnskommunene.



Vi finner at 18 prosent av dem som ble definert som vanskeligstilte i 2008 hadde gode boforhold i 2013. Gode boforhold har vi definert som boligeie og fravær av trangboddhet. Det er de yngste vanskeligstilte som hadde størst sannsynlighet for å oppnå gode boforhold i løpet av femårsperioden. Dette har sammenheng med at det er personer i denne aldersgruppen som oftest endrer sivilstatus gjennom pardannelse og får en tilknytning til arbeidsmarkedet, og som mange andre unge er i en alder der eieretablering er vanlig. For de vanskeligstilte som er eldre, ser situasjonen som vanskeligstilt ut til i større grad å vedvare. I motsetning til unge, der det å være vanskeligstilt mer er et livsfasefenomen før tilknytning til arbeidslivet og familieetablering, synes de litt eldre i langt større grad å være permanent koplet fra arbeidslivet og kan slite med kroniske sykdommer, rus og andre problemer.

Sannsynligheten for å ha gode boforhold øker betydelig ved pardannelse og reduseres ved oppløsning av parforhold. Spesielt husholdninger med landbakgrunn fra Asia og Afrika har lavere sannsynlighet for å oppnå gode boforhold sammenlignet med husholdninger med norsk landbakgrunn, men også hushold med annen utenlandsk landbakgrunn har lavere sannsynlighet for å oppnå gode boforhold enn majoritetsbefolkningen. Både inntekt fra 2008, og særlig inntekt fra 2013 har betydning for gode boforhold i 2013.

Å motta bostøtte eller sosialhjelp i 2013 reduserer sannsynligheten for å ha gode boforhold. Dette tolker vi som at disse to virkemidlene ikke først og fremst påvirker tilpasningen i boligmarkedet, men er et tilskudd til husholdningens økonomi for de som allerede har lav inntekt. Og om bostøtte skulle øke boligetterpørselen, er ikke effekten stor nok til å slå ut i gode boforhold.

Når det gjelder eieretablering med startlån blant de vanskeligstilte var det en tendens til etablering i de ytre bydelene der boligprisnivået er lavt. Mottakerne av startlån skal ha relativt lav inntekt, men høy nok inntekt til å betjene lånet, derfor har ikke startlåsmottakerne de laveste inntektene blant de vanskeligstilte. Med et tak på hvor stort lånet kan være, gitt lånebetjeningsevne, er det ikke overraskende at mange søker mot de rimeligste områdene for å finne en passende bolig. Både i Bergen og Stavanger var andelen startlåsmottakere blant de vanskeligstilte høy blant dem som har flyttet til omlandskommunene i femårsperioden. I Trondheim var de tilsvarende andelen høyest i flyttinger til Heimdal og omlandskommunene.

Særlig i Oslo medfører tildeling av startlån til vanskeligstilte fra andre delområder enn Groruddalen/ytre Oslo syd at det skjer en flytting nettopp til disse områdene, der boligprisene er lave og der husholdningene vil få mest bolig igjen for den begrensede finansieringen som gis gjennom tilsagn om startlån. Samtidig er det ikke overraskende at eieretablering generelt ofte innebærer flytting fra de indre bydelene der leieandelen i boligmassen ligger omkring 50 prosent. I en analyse av effekter på eie-etablering av å få startlån i perioden 2009-2013, ble det laget en kontrollgruppe av husholdninger som ikke mottok startlån i denne perioden. Husholdningene i kontrollgruppen ble i mye større omfang boende i indre by som leietakere.

I analysen av en begrenset gruppe av startlåsmottakere sammen med kontrollgruppen finner vi at høy tilknytning til arbeidsmarkedet og pardannelse styrker sjansen for å komme i posisjon til å få et startlån, snarere enn å være en følge av å bli boligeier gjennom startlånstildeling.

## 7 Survey til et utvalg vanskeligstilte

### 7.1 Innledning

Husholdningene som var gjenstand for en analyse av startlånets effekt på eierandel og trangboddhet, dvs. 4752 husholdninger der halvparten mottok startlån i perioden 2009-2013 og en like stor kontrollgruppe som ikke mottok startlån i perioden, dannet populasjonen for en oppfølgende spørreundersøkelse. Spørreskjemaet ble ikke sendt til husholdninger som hadde flyttet og bodde i utlandet i 2017, slik at populasjonen i undersøkelsen ble redusert til 4574. Dette kan være én årsak til skjevhet blant de som har svart i forhold til sammensetningen av bruttoutvalget. Heller ikke døde og personer bosatt på institusjon er representert. Flyttinger til utlandet skjer trolig oftere blant leietakere enn eiere.

Svarene på undersøkelsen, pluss nye registeropplysninger om flyttinger for årene 2014 til 2016 og opplysninger om inntekt, bostøtte, sosialhjelp, sivilstand, husholdningstype, hustype, antall rom og bosted for 2015 ble koplet sammen med de opprinnelige registerdataene fra 2005-2013. Selve spørreundersøkelsen kartlegger boforhold på undersøkelsestidspunktet, ulike inntektskilder og arbeidsmarkedsstatus. Det spørres om vurderinger av dagens boligsituasjon, om eventuell flytting de seneste årene var forårsaket av kontraktsforhold, dårlige boforhold, manglende husleiebetaling m.m. Videre kartlegges ulike former for offentlig hjelp og støtte, støtte fra arbeidsgiver og kollegaer, forhold til naboer samt deltakelse i ulike aktiviteter og kulturelle arrangementer.

Svarprosenten var på 27 og vi har valgt å vekte svarene etter alder, kjønn, landbakgrunn, kommune og eierandel i 2013, basert på kjent fordeling i populasjonen (de 4574 hovedpersonene i husholdningene). Selv etter vektingen får vi litt høyere eierandel i 2013 enn det hele populasjonen hadde på dette tidspunktet. Før vektingen var den betydelig høyere, noe som tilsier at eiere, både startlånmottakere og eiere i kontrollgruppen, har hatt en større tilbøyelighet til å svare på undersøkelsen enn andre.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av respondentene på kontrollgruppen og på dem som fikk startlån i perioden 2009 til 2013. Kontrollgruppen er inndelt etter disposisjonsform i 2017, eier (selveier og borettslaver), privat leie og kommunal leie. Noen svært få (4 respondenter) oppgir at de ikke har egen bolig, Disse er ikke tatt med i tabellen nedenfor eller i analysene i dette kapitlet.

De kommunale leietakerne utgjør kun 7 prosent. Barlinnhaug mfl. (2018) viste at de kommunale utleieboligene utgjorde 4,1 prosent av boligmassen i byene Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand.

*Tabell 7.1: Respondenter i survey etter startlånmottakere og kontrollgruppe og disposisjonsform i kontrollgruppa i 2017. Prosentfordeling – vektete tall. N=Antall respondenter som har oppgitt disposisjonsform i survey.*

	Kontrollgruppe			Startlåns- mottakere	Alle
	Eier	Leier privat	Leie kommunal		
Prosent (vektet)	22	20	7	51	100
N=	299	209	67	674	1249

Resultatene fra surveyen kan tolkes på ulike måter. En tilnærming kan være å ta utgangspunkt i at alle var leietakere i 2008 og at de gjennom en 9-års periode har valgt ulike boligkarrierer. Noen er blitt boligeiere og andre er fortsatt leietakere (privat og kommunal). Deretter ser vi på

egenskaper ved husholdningene og undersøker i hvilken grad disse egenskapene systematisk varierer med disposisjonsform. Da vil en analyse lett framstå som at det å bli boligeier har en rekke positive effekter, og at dersom leietakerne hadde blitt hjulpet over i boligeie, så ville de også fått en rekke egenskaper som nå tillegges de som faktisk har valgt boligeie.

En alternativ tilnærming, som blir brukt i dette kapitlet, er å forsøke å forklare hvorfor noen blir boligeiere og at andre fortsatt er leietakere etter 9 år. Grunntanken er at ressursene i vår populasjon er ulikt fordelt i utgangspunktet og at tilknytningen til arbeidsmarkedet og familieetablering utvikler seg ulikt. Offentlig bolig- og arbeidsmarkedspolitikkk tar imidlertid sikte på å utjevne ulikheter som oppstår.

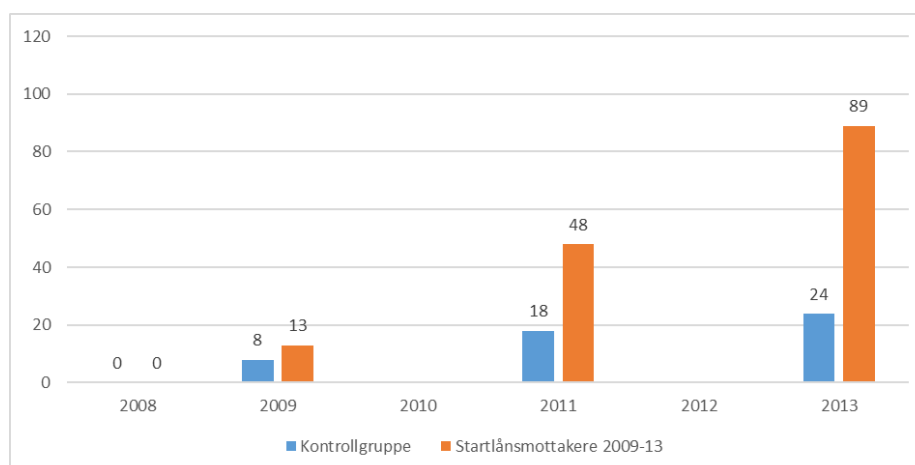
Vi har tidligere i rapporten pekt på den store betydningen startlåneordningen har hatt for å bli boligeier og den fraværende betydningen den statlige bostøtten har på boligeie. Samtidig pekte vi på den store betydningen pardannelse og arbeidsmarkedstilknytning har for å komme i posisjon til å kunne betjene et startlån.

Dataene fra spørreundersøkelsen kan bidra til utvidede forklaringer på at en del leietakere i kontrollgruppen ikke blir boligeiere og fortsatt har det vi har kalt «dårlige boforhold». Analysen av surveydataene kan bidra til å forklare hvorfor noen av husholdningene i kontrollgruppen har blitt eiere uten bruk av startlån, basert på endringer i inntekt, familiesituasjon, hjelp og støtte fra det offentlige, grad av hjelp og støtte fra naboer samt deltakelse i ulike aktiviteter. Kontrollgruppen kontrasteres også mot gruppen av startlånmottakere. Ut fra antall svar på undersøkelsen er det ikke mulig å studere variasjoner mellom storbyer. Analyser av dataene fra undersøkelsen er også gjort i Dyb (2020).

## 7.2 Eierandeler over tid

Registerdataene gjør det mulig å beregne eierandeler over tid for vårt avgrensede utvalg av startlånemottakere og kontrollgruppen. Som nevnt er eierandelene for 2008, 2009 og 2013 beregnet på grunnlag av opplysninger fra selvangivelsen, mens eierandelene fra 2011 baseres på Folke- og boligtellingsdata, innlemmet i våre registerdata. Definisjonen av vanskeligstilte i 2008 var basert på inntektskriterier og at en skulle være leietaker. Derfor var ingen boligeiere i 2008.

Figur 7.1: Eierandel over tid blant vanskeligstilte startlånemottakere og kontrollgruppe. Hele populasjonen. N=4574.

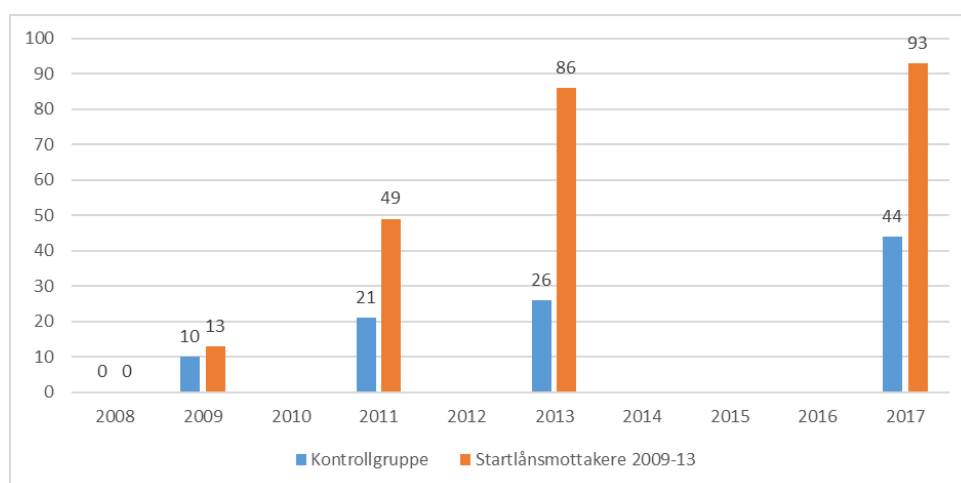


Startlånemottakerne fikk startlån i hele perioden mellom 2009 og 2013, slik at det først er i 2013 at den fulle effekten på eierskap av startlånemottak kan avleses. At ikke eierandelen da er 100 prosent skyldes at noen som mottok startlån i perioden er blitt leietakere mellom første eieretablering og 2013. Det er også mulig at enkelte startlånemottakere som er registrert som eiere i 2013, har flyttet, tilbakebetalt startlånet og opptatt lån til ny bolig med finansiering i en annen kredittinstitusjon. Likefullt er de registrert som eiere som følge av startlån i vårt materiale.

En del medlemmer av kontrollgruppen har blitt boligeiere i løpet av perioden, uten mottak av startlån. I 2013 var eierandelen 24 prosent i denne gruppen. Som drøftet i analysen av startlånets betydning for eieretablering, kunne også mange i gruppen av startlånemottakere blitt boligeiere uten hjelp fra startlånsordningen, men det vet vi ikke – og det er derfor vi opprettet en kontrollgruppe for å kunne si noe om nettoeffekten av startlånsordningen.

På grunnlag av surveydataene var vi interessert i å undersøke den videre utviklingen i eierandelen blant startlånemottakere og i kontrollgruppen, nærmere bestemt eierandelen i 2017. Med den lave svarprosenten, og behovet for å vekte dataene, har vi i figuren nedenfor oppgitt eierandelen over tid kun for de som svarte på undersøkelsen, og der både de tidligere eierandelene basert på registerdata og eierandelen i surveyen er vektet på grunnlag av alder, kjønn, landbakgrunn og eierandel i 2013. Eierandelen i 2013 for de i kontrollgruppa som svarte blir nå 26 prosent, mens den var 24 prosent i hele kontrollgruppa. Blant startlånsmottakere som svarte, er eierandelen beregnet til 86 prosent i 2013, mens den var 89 prosent for hele vår populasjon av startlånemottakere.

Figur 7.2: Eierandel over tid blant vanskeligstilte startlånemottakere og kontrollgruppen. Kun de som svarte på survey. Vektete tall. N=1254.



Mellom 2013 og 2017 økte eierandelen blant startlånemottakere fra 86 til 93 prosent, mens eierandelen i kontrollgruppa økte fra 26 til 44 prosent i denne fireårsperioden. Innad i kontrollgruppen varierer eierandelen betydelig. For eksempel har de som var lønnsstakere både i 2013 og i 2017 en eierandel på 62 prosent i 2017.

Det er i prinsippet mulig at noen i kontrollgruppa har fått startlån i perioden 2014 til 2016/17. Vi kjenner ikke til omfanget av startlånsbruk for kontrollgruppa for hele perioden, men da vi mottok registerdata fra Husbanken/SSB var det opplysninger om startlånsbruk også for 2014 og litt ut i 2015. Disse opplysningene har vi utnyttet og finner at det er 9 husholdninger i kontrollgruppen som har fått startlån i 2014 og 2015, herav 8 i 2014. Alle disse var leietakere før de fikk startlån.

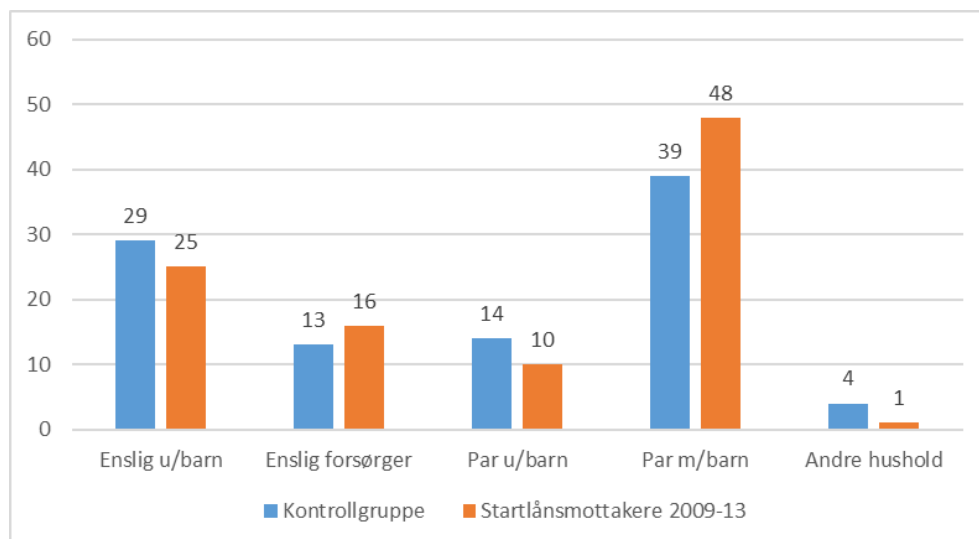
Også blant startlånemottakere i perioden 2009-2013 er det 6 som også har fått startlån i 2014, fem av dem var eiere i 2013. Disse fem har trolig fått startlån til kjøp av en annen bolig, mens den siste som var leietaker i 2013 har fått en ny sjanse til å bli eier med startlån.

Selv med delvis bidrag fra startlånsordningen oppnår kontrollgruppen kun en eierandel som er halvparten av den startlånsmottakere fra perioden 2009 til 2013 oppnår. Vi registrerer også at eierandelen øker i gruppa «startlånemottakerne i 2009-2013», fra 86 til 93 prosent.

## 7.3 Husholdningstype og inntekt

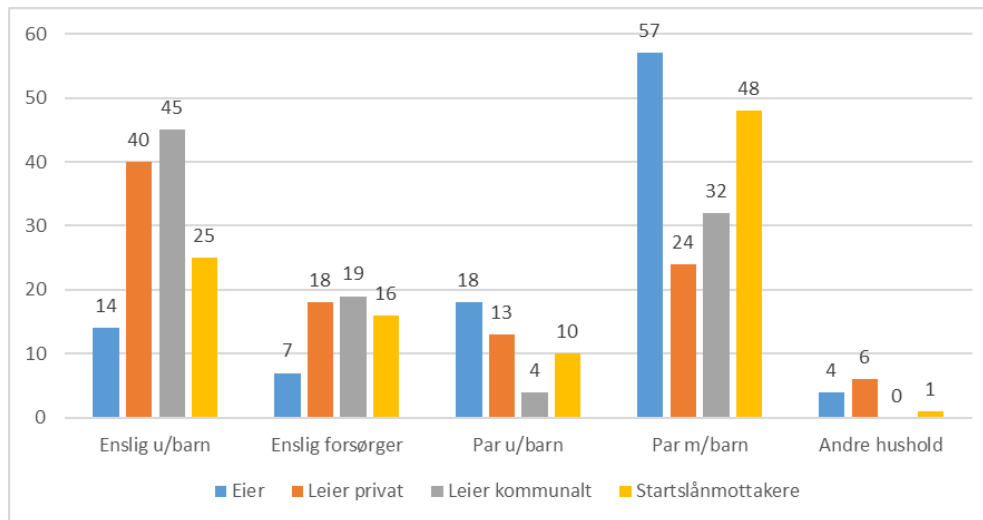
Gjennom perioden 2008 til 2017 kan flere av hovedpersonene ha skiftet husholdningstype, og dette kan som vi tidligere har sett ha hatt et ulikt mønster mellom startlånemottakerne og kontrollgruppen. Vi så også at nettopp endringen i husholdningstype og dermed samlet inntekt kan ha vært en bakenforliggende årsak til at husholdningen kunne betjene et startlån og bli interessert i å eie en bolig.

Figur 7.3. Fordeling av husholdninger i survey etter husholdningstype og startlånsmottakere/kontrollgruppe. 2017. Vektet. N=1254.



Andelen par med barn er betydelig høyere blant startlåns-mottakerne enn i kontrollgruppen i 2017, mens andelen enslige og enslige forsørgere er lavere. Forskjellene blir tydeligere når kontrollgruppen inndeles etter disposisjonsforhold i 2017. Vi har skilt kontrollgruppens boligeiere fra dem som er blitt eiere gjennom bruk av startlån i perioden 2009-13. Første gruppe er kalt eiere og andre gruppe startlånsmottakere.

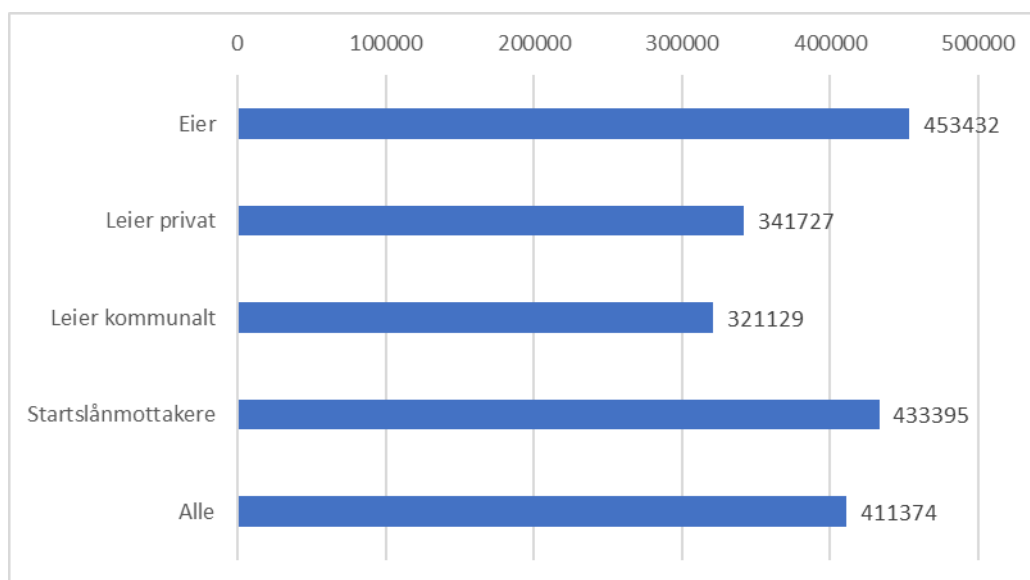
Figur 7.4: Fordeling av husholdninger i survey etter husholdningstype og disposisjonsform. Eier er eiere fra kontrollgruppen. 2017. Vektet. N=1254



Blant eiere fra kontrollgruppen er andelen par med barn hele 57 prosent i 2017, betydelig høyere enn blant startlånemottakerne, og svært mye høyere enn blant leietakerne i kontrollgruppa. Også andelen par uten barn er høyest blant eiere fra kontrollgruppen. Med to voksne i husholdningen er muligheten for eieretablering betydelig større enn i husholdninger med én inntekt. Par uten barn bor sjelden i en kommunal utleiebolig. Nesten halvparten av leietakerne består av enslige personer, og størst er andelen enslige blant kommunale leietakere.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om hovedpersonens og husholdningens samlede inntekt i 2017, men etter en gjennomgang ble disse dataene forkastet. Vi benytter derfor registerbaserte inntektsopplysninger og viser her hovedpersonens samlede inntekt i 2015, det siste året vi har inntektsopplysninger fra.

Figur 7.5: Gjennomsnittlig samlet inntekt for husholdningens hovedperson i 2015 etter disposisjonsform. Eier er eier fra kontrollgruppen. Vektet. N=1254



Det er eierne fra kontrollgruppa, dvs. de som er blitt eiere uten startlån, som har de høyeste inntektene. I 2015 var samlet inntekt for hovedpersonene i denne gruppen i gjennomsnitt 453 432 kroner. Også startlåsmottakerne har relativt høy inntekt, med rundt 433 000 kroner. Leietakerne i kontrollgruppen har betydelig lavere inntekt – mer enn 100 000 kroner mindre. Lavest inntekt har leietakerne i kommunale boliger, men ikke mer enn ca. 20 000 kroner lavere enn de private leietakerne.

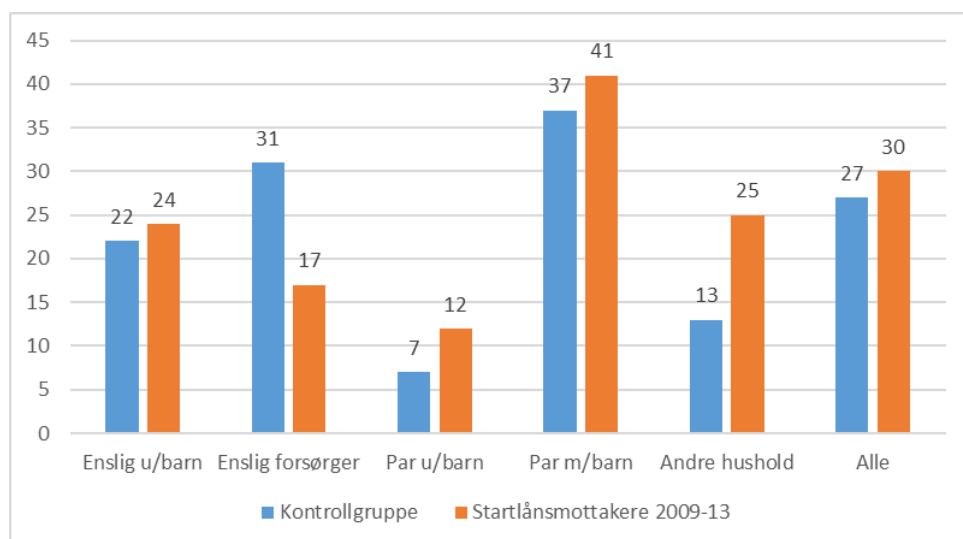
Fra spørreundersøkelsen finner vi at selv om husholdningens hovedperson står utenfor arbeidsmarkedet er likevel arbeidsinntekt en del av husholdningens inntekt, gjennom at andre enn hovedpersonen har tilknytning til arbeidsmarkedet. I de husholdningene som har arbeidsinntekt som inntektskilde, har 21 prosent av hovedpersonene status som ikke yrkesaktiv. Andelen er den samme blant startlåsmottakere som i kontrollgruppen. Det er først og fremst to typer husholdninger i kontrollgruppen som ikke har noen voksne med arbeidsinntekt. For det første er det enslige uten barn, der 37 prosent ikke har arbeidsinntekt. Dernest er det 19 prosent av de voksne enslige forsørgeren som ikke har arbeidsinntekt. For disse gruppene er andelen med arbeidsinntekt imidlertid relativt høye for startlåsmottakerne; 25 prosent blant enslige uten barn og 14 prosent blant enslige forsørgere.

Alt i alt finner vi en sammenheng mellom disposisjonsform og inntekt. De mest vanskeligstilte, ofte med lavest inntekt, får et tilbud om en kommunalt disponert bolig, mens de litt bedre stilte enten forlater den kommunale boligen eller fortsetter å bo i et privat leieforhold, med små muligheter til å bli boligeier.

## 7.4 Trangboddhet i 2017

I figuren nedenfor vises andelen i ulike husholdningstyper som er trangbodde i 2017. Som i 2013 er fortsatt startlånemottakerne noe oftere trangbodde enn kontrollgruppen, men andelen trangbodde har gått ned med rundt 5 prosentpoeng for begge grupper i perioden 2013 til 2017.

Figur 7.6: Andelen trangbodde i 2017 etter husholdningstype. Survey, vektete tall. N=1254.



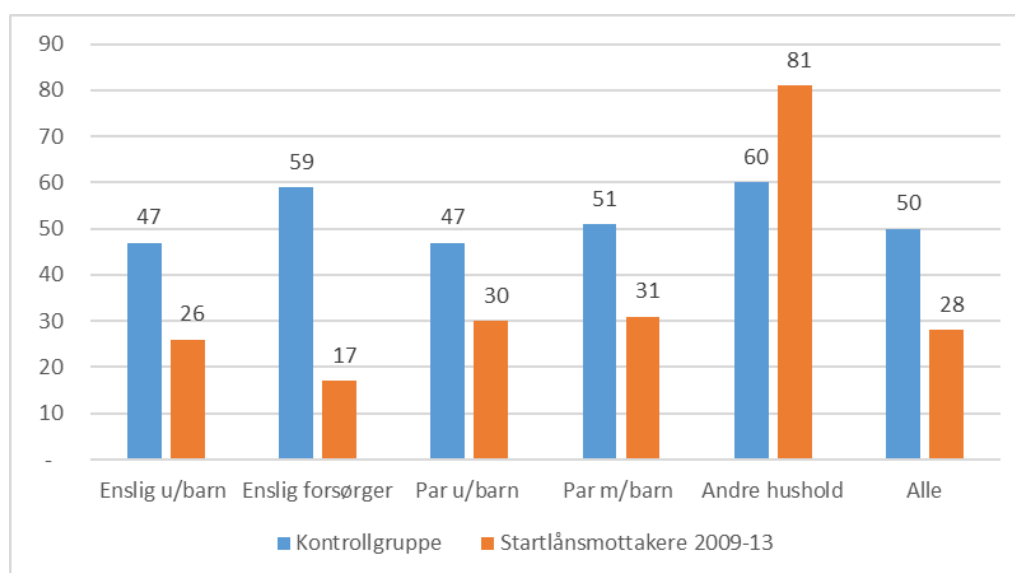
Trangboddhet varierer betydelig mellom husholdningstyper, der særlig par med barn har et høyt nivå. I gruppene enslige forsørgere og «andre hushold» varierer andelen trangbodde betydelig mellom startlåsmottakere og kontrollgruppen.

Selv om de kommunale leietakerne, og til dels de private leietakerne, har en betydelig høyere andel enslige husholdninger, er trangboddheten blant kommunale leietakere på 46 prosent, 34 prosent i gruppen av private leietakere og bare 13 prosent blant eierne fra kontrollgruppen.

## 7.5 Flyttinger og flyttegrunner mellom 2013 og 2016

Flytting er dels relatert til endret økonomi og økt boliggetterspørsel samt endringer i husholdningsstørrelse. Flytting betyr ikke nødvendigvis skifte av nabolag, men kan være flytting mellom to boliger i samme nabolag. Flytting til et område med lavere priser kan bidra til ønsket boligkonsum uttrykt ved hustype og størrelse på boligen. I tidligere kapitler analyserte vi flytting som kun skifte av delområde i byene, mens her omfatter flytting enhver adresseforandring. Tallene er basert på registerdata, dvs. basert på formelle flyttemeldinger. Dersom vi benytter spørsmålet i surveyen om året de flyttet inn i sin nåværende bolig, får vi også med noen flyttinger i 2017, i perioden før undersøkelsen ble gjennomført. Da er det ytterligere 3 prosent av utvalget som oppgir at de har flyttet, i forhold til tallene i figuren nedenfor.

Figur 7.7: Andelen som har flyttet i perioden 2014-2016 etter husholdningstype. Vektete tall. N=1254.



I treårsperioden 2014 til 2016 er det et betydelig antall husholdninger, representert ved hovedpersonen i husholdningen slik den ble identifisert i 2008, som har flyttet. Mens 28 prosent av startlånemottakerne har flyttet, har halvparten av husholdningene i kontrollgruppen flyttet. De høye flyttetallene kan dels være et uttrykk for at det er flere flyttinger innenfor leiesektoren, men også at en betydelig andel av kontrollgruppen har blitt eiere mellom 2013 og 2017. I kontrollgruppen er det 32 prosent av de kommunale leietakerne som har flyttet i perioden, mens flytteandelen både blant eiere i kontrollgruppen og blant de private leietakerne er godt over 50 prosent, hhv. 53 og 54 prosent.

Av de som fortsatt bodde i en av de fire storbyene i 2013, hadde 3 prosent flyttet ut av Oslo, Bergen og Stavanger de neste to årene. Vi har opplysninger om hovedpersonen har flyttet både for 2015 og 2016, men 1. januar 2015 er siste tidspunkt vi har oppgitt bostedskommune. Derfor er det ikke mulig å si noe om flytteretninger i 2015 og 2016. Andelen som hadde flyttet fra byene i perioden 2013 til 2014 var den samme for startlånemottakerne som i kontrollgruppen. Andelen

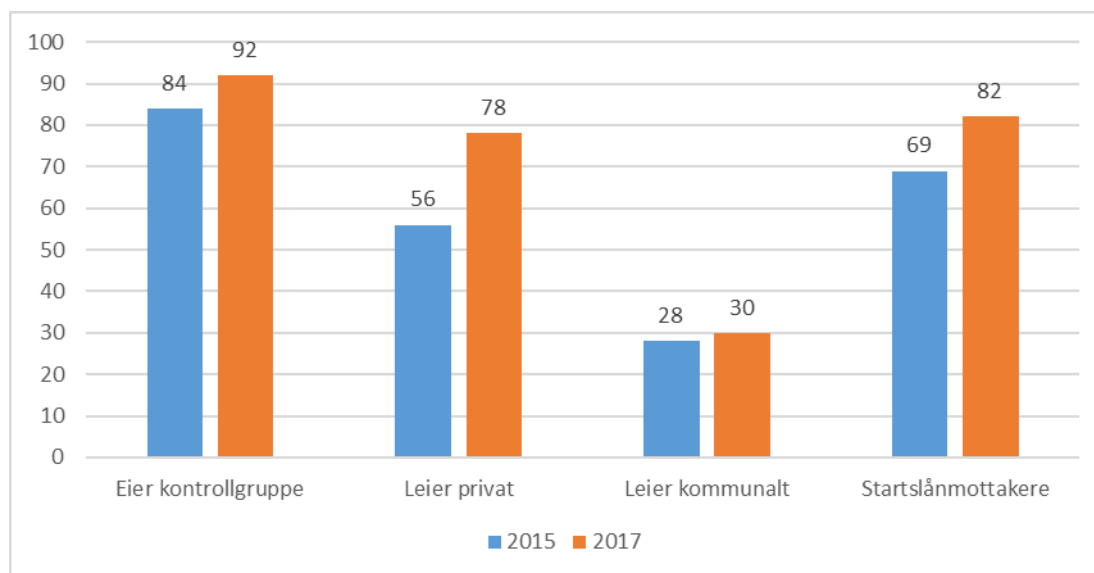


som hadde flyttet fra Trondheim var større enn for Oslo i perioden, 5 prosent blant startlånmottakerne og 12 prosent i kontrollgruppen.

## 7.6 Arbeidsmarkedsstatus - utviklingstrekk

Den registerbaserte arbeidsmarkedsstatusen viser nokså lik fordeling mellom startlånemottakere og kontrollgruppen i 2015. Mens 65 prosent av startlånmottakerne er lønnstakere, er andelen 60 prosent i kontrollgruppen. Ledigheten er på 4,6 prosent for alle som har svart, med ett prosentpoengs forskjell mellom kontrollgruppen og startlånmottakerne. Blant alle ser vi at 35 prosent av dem som var helt ledige i 2013 er blitt lønnstakere i 2015, mens en fjerdedel fortsatt står som helt ledig. Overgangen fra helt ledig til yrkesaktiv er betydelig større blant startlånmottakerne. Ser vi på utviklingen helt fra 2008, viser tallene at av dem som var på arbeidsmarkedtiltak i 2008 var 72 prosent yrkesaktive i 2015, men med en forskjell på 11 prosentpoeng mellom startlånmottakerne (77 prosent) og kontrollgruppen (66 prosent).

Figur 7.8: Andelen sysselsatte i 2015 og 2017 etter disposisjonsform. Registerdata 2015 og survey 2017, vektete tall. N=1254.



Andelen sysselsatte har økt i alle grupper, mest blant dem som leier privat og minst blant de kommunale leietakerne. I kontrollgruppen er nivåforskjellene store. Sysselsettingsandelen blant de kommunale leietakerne er svært lav, 30 prosent i 2017. Nesten alle eierne fra kontrollgruppen er sysselsatte. Andelen er også blitt høy blant de private leietakerne med 78 prosent. Selv om forskjellen i sysselsettingsandel mellom de to leiekategoriene er stor, så vi tidligere at inntektsforskjellene var små – inntektsdataene var imidlertid fra 2015 da sysselsettingsandelen for private leietakere var betydelig lavere enn i 2017. Men med økende tilknytning til arbeidsmarkedet kan det forventes større eieretablering blant de private leietakerne framover.

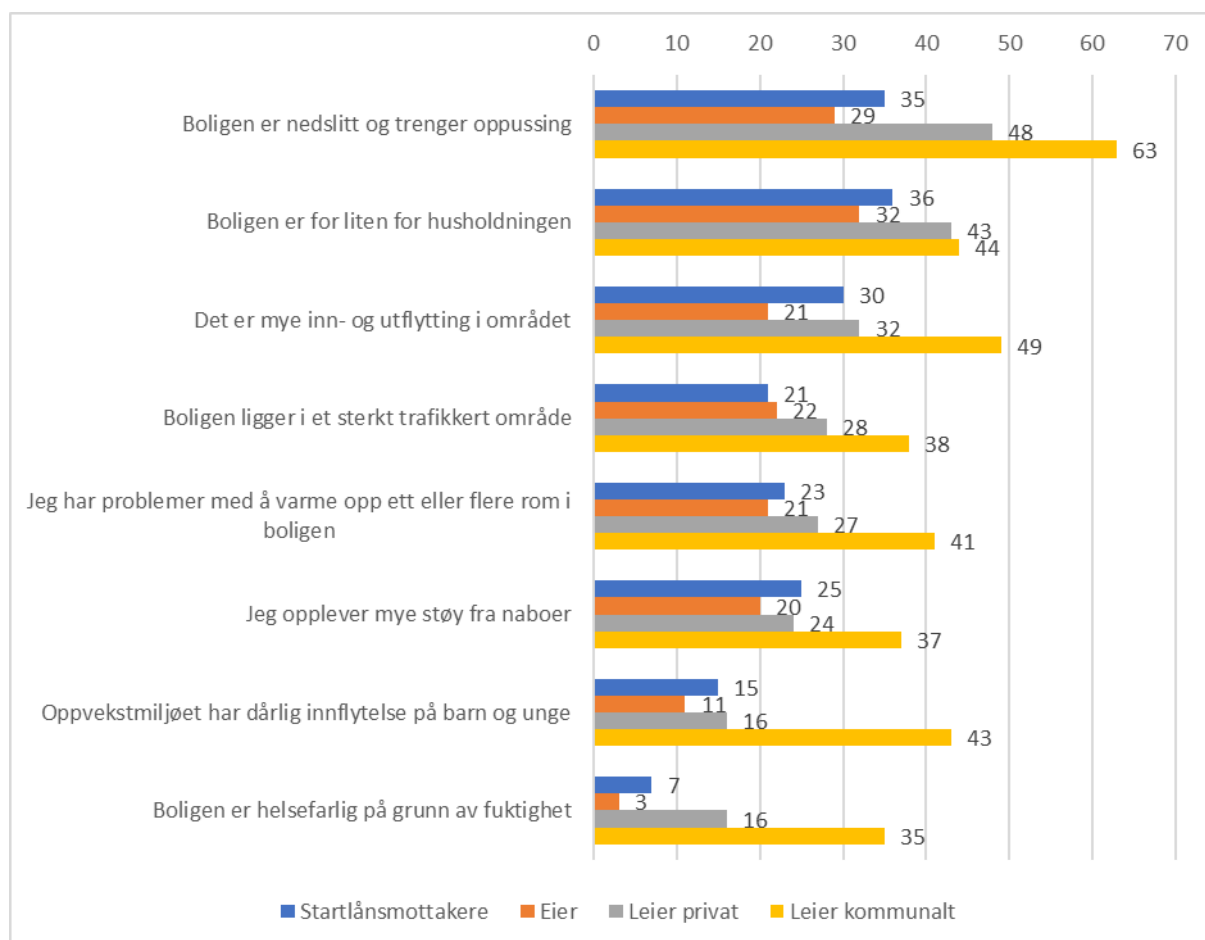
## 7.7 Status i 2017 – bolig og boforhold

I dette delkapitlet vil vi i hovedsak se nærmere på kontrollgruppa, dvs. den gruppen som langs mange dimensjoner var lik startlånemottakere i 2009-2013, men som ikke hadde mottatt startlån i denne perioden. I 2008 var både startlånmottakerne og kontrollgruppen leietakere, i 2013 var 26

prosent av kontrollgruppen blitt eiere uten startlån, og deretter økte eierandelen til 44 prosent i 2017. I 2017 leide 4 av 10 hushold i kontrollgruppa en bolig på det private leiemarkedet, mens 14 prosent leide av kommunen.

Først ser vi på en rekke spørsmål knyttet til boligen og bomiljøet. Vi har i figuren nedenfor også lagt inn svarene fra startlåsmottakerne.

Figur 7.9: Andelen som er litt eller helt enig i følgende påstander – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



Svaralternativene i figuren er rangert etter andelen litt eller helt enig for alle i kontrollgruppen. Dårlig kvalitet/nedslitt bolig som trenger oppussing samt at boligen er for liten for husholdningen som bor der, er påstander som flest er enige i. Minst enighet er det rundt påstander om bomiljøet og om boligen er helsefarlig.

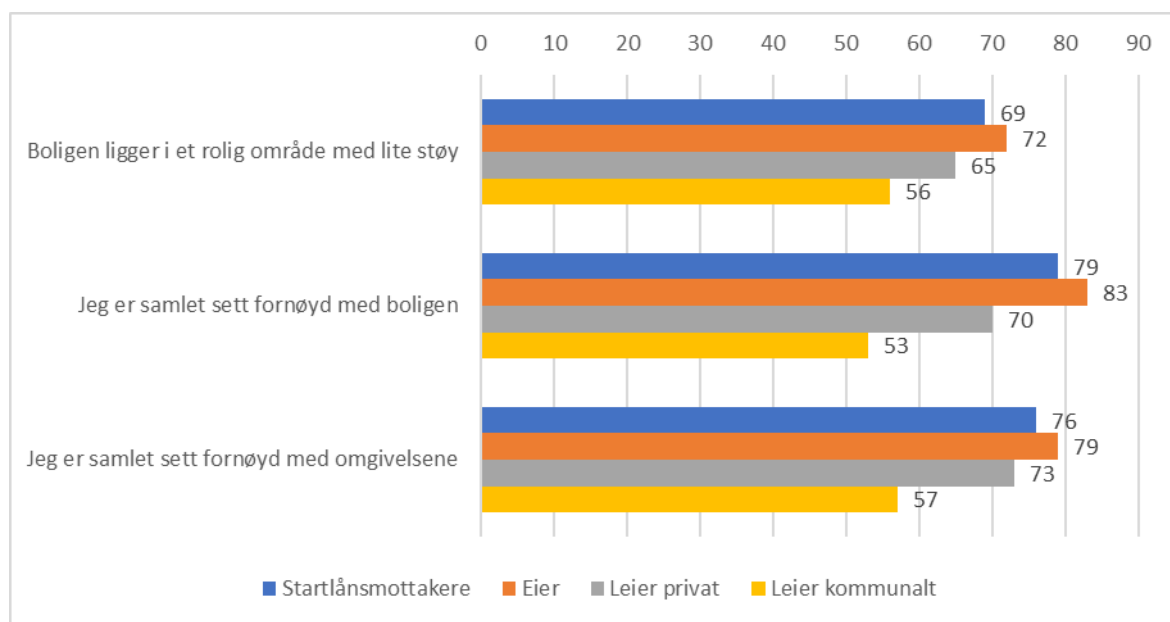
Først sammenligner vi dem som ble eiere ved hjelp av startlån og husholdninger i kontrollgruppen som er blitt eiere. Litt overraskende er det flere startlåsmottakere enn eiere i kontrollgruppen som er enige i en rekke påstander om boligens manglende kvaliteter. Dette gjelder først og fremst at boligen er nedslitt, er helsefarlig og at boligen er for liten. De opplever også mer inn- og utflytting, støy fra naboer og et dårlig oppvekstmiljø for barn.

Ser vi kun på kontrollgruppen er det klare forskjeller mellom disposisjonsformene i hva beboerne uttrykker om påstander knyttet til boligen og bomiljøet. Beboerne i kommunale boliger kommer dårligst ut på alle påstandene, mens eierne kommer best ut. Særlig store forskjeller er det mellom

beboere i kommunale boliger og de andre disposisjonsformene når det gjelder oppvekstmiljøets dårlige innflytelse på barn og unge og om boligen er helsefarlig på grunn av fuktighet. Minst forskjeller er det i spørsmålet om boligen er for liten.

Til slutt er det spurt om påstander som er positivt ladet, dvs. jo flere som er enig, jo mer fornøyd er beboerne med fravær av støy, boligen i sin helhet og omgivelsene.

Figur 7.10: Andelen som er litt eller helt enig i følgende påstander – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



Det er et betydelig antall som svarer at de er litt eller helt enig i påstandene. Også på disse spørsmålene kommer eierne i kontrollgruppen bedre ut enn startlånmottakerne. Forskjellen mellom disposisjonsformene er mindre på disse spørsmålene enn på de negative påstandene ovenfor, men forskjellene mellom disposisjonsformer følger det samme mønsteret ved at beboerne i de kommunale boligene er minst fornøyde.

## 7.8 Hjelp, støtte og sosial kontakt

I dette delavsnittet vil vi undersøke nærmere om det er forskjeller mellom dem som har fått startlån og kontrollgruppen på faktorer vi ikke kunne si noe om i registeranalysen. Skiller startlånmottakerne seg ut ved at de har egenskaper som gjør det mer sannsynlig at de selv har tatt kontakt med kommunen for å forhøre seg om hjelp til å bli boligeier? Og viser startlånemottakerne tegn på at de er mer integrerte og har et langsiktig perspektiv på det å bli boende i Norge, og har en oppfatning av at det å bli boligeier er en vesentlig del av tilpasningen.

### Oppfølging av barn, skole og vennerelasjoner

Først ser vi på dem som har barn, og i hvilken grad de deltar på foreldremøter, om barna deltar på organiserte fritidsaktiviteter, om barna har kontakt med venner, har skoleproblemer eller har byttet/droppet ut av skole.

Vi finner ingen forskjeller mellom startlånmottakerne og kontrollgruppen. I én av ti hushold deltar ikke voksne på foreldremøter, en tredjedel svarer at barna ikke deltar i organiserte

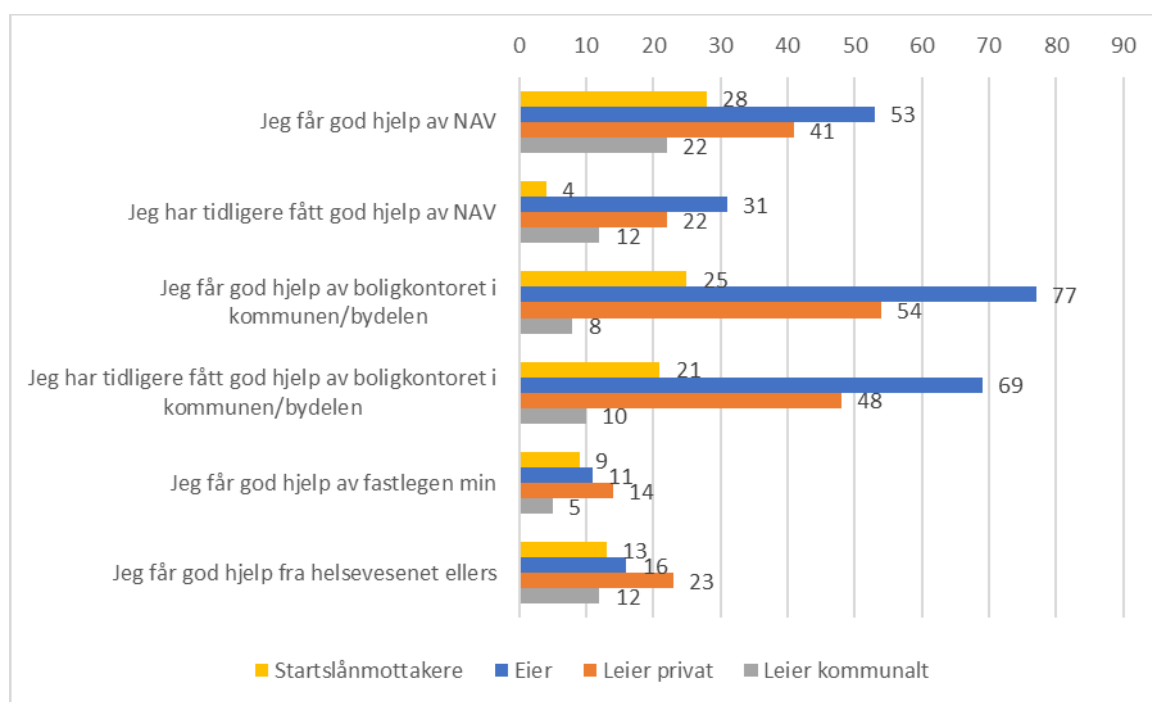
fritidsaktiviteter, 22 prosent sier at barna «ikke regelmessig er hjemme hos venner» eller «har regelmessig besøk av venner», en av 10 sier ett eller flere av barna har problemer med å følge med på skolen eller gjøre lekser, en av 10 sier at ett eller flere av barna har byttet barneskole minst to ganger, mens kun 2 prosent har droppet ut av skolen.

Ser vi kun på kontrollgruppen finner vi betydelige variasjoner innen gruppen - etter disposisjonsforhold. Det er betydelige høyere andeler blant leietakere i kommunale boliger med manglende deltakelse i foreldremøter, som ikke deltar i organiserte fritidsaktiviteter, som ikke følger med på skolen og som har droppet ut av skolen. Disse leietakere skiller seg ikke ut når det gjelder spørsmålene om vennekontakt og skolebytte.

### Hjelp fra offentlige kontorer og helsevesen

Det er stilt en rekke spørsmål knyttet til om husholdningen har fått hjelp fra NAV, boligkontoret i kommunen, av fastlegen og helsevesenet ellers. Svaralternativene er fem-delt fra helt uenig til helt enig, pluss et alternativ der en kan krysse av for «ikke aktuelt». For noen er spørsmålene eller påstandene uaktuelle fordi de ikke har hatt kontakt med disse instansene. Figuren nedenfor viser hvor store andeler i hver kategori som oppgir at spørsmålene er uaktuelle.

Figur 7.11: Andelen som oppgir at spørsmålene er uaktuelle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



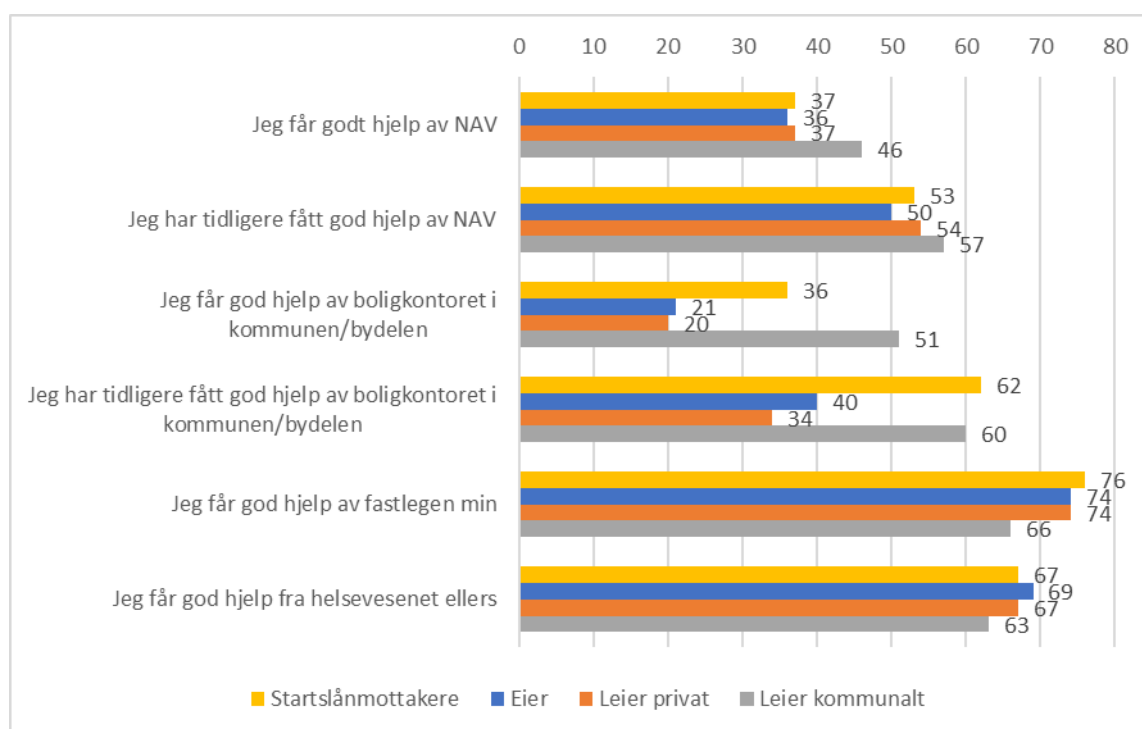
Det er særlig husholdninger i kontrollgruppen som svarer at spørsmålene er uaktuelle. Spesielt gjelder dette nåværende eller tidligere kontakt med boligkontoret i kommunen, men også kontakten med NAV er mindre i denne gruppen. I den andre enden finner vi leietakere i kommunale boliger. Det er disse som i størst grad har hatt kontakt både med NAV og boligkontoret. Vi ser også at bare 4 prosent av startlånsmottakerne sier at de ikke tidligere har hatt kontakt med NAV. Det synes dermed å være to grupper som har hatt utstrakt hjelp fra NAV og boligkontor, nemlig startlånsmottakere og leietakere i kommunale boliger. Mens den ene gruppen har fått hjelp til eieretablering gjennom startlån har den andre gruppen blitt tilbudt en kommunal utleiebolig, slik situasjonen var i 2017. Det er nærliggende å tenke seg at eiere uten

startlån og leietakere på det private leiemarkedet i mindre grad enn startlånmottakerne har vært i kontakt med NAV og boligkontoret og fått vurdert mulighetene for å få tildelt startlån. Kan det være mangel på informasjon, eller at informasjonen bare når fram til visse grupper av de vanskeligstilte?

Svært få har *ikke* vært i kontakt med fastlegen eller andre helseinstanser. Spørsmålet er heller ikke tidsavgrenset. En tendens er at bruken av helsevesenet er størst blant kommunale leietakere.

Vi skal nå se nærmere på dem som sier påstanden er aktuell og hvor enig eller uenige de er i påstandene.

Figur 7.12: Andelen som er litt eller helt enige i påstander om hjelp fra offentlige instanser. Kun de som svarer at påstanden er aktuell – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



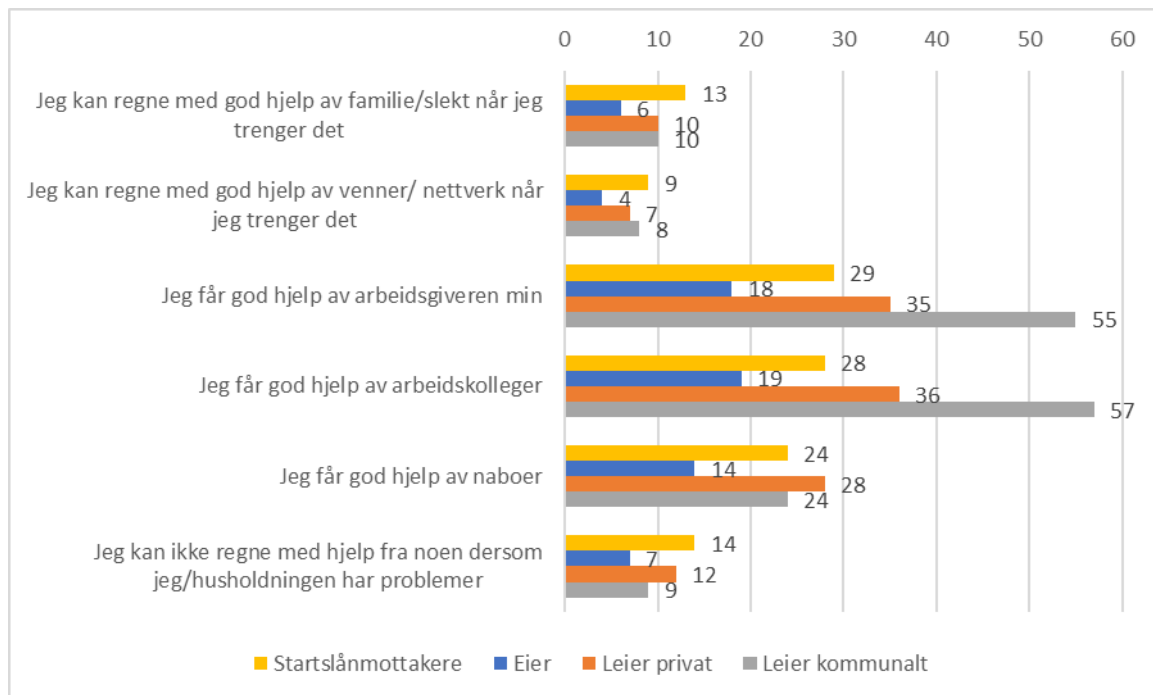
Det er relativt flest som er enige i at de har eller har fått god hjelp fra NAV blant leietakere i kommunale boliger, men forskjellen mellom disposisjonsformer er liten. Når det gjelder erfaring med hjelp fra boligkontoret er det større variasjon. Det er de som har blitt eiere uten startlån og leietakere i det private leiemarkedet som er minst enige i at de har fått god hjelp. Det er nærliggende å tenke seg at disse ikke har fått tilbud eller blitt innvilget et startlån, og heller ikke fått tilbud om en kommunal bolig. Når det gjelder hjelp fra helsevesenet er det liten variasjon mellom disposisjonsformer og rundt 7 av 10 sier de er litt eller helt enige i at de har fått god hjelp der.

### Hjelp fra familie, arbeidsrelasjoner og andre

Her skal vi se nærmere på svarene på spørsmål om en får god hjelp fra familie, venner, arbeidsgiver/kollegaer og naboer. Også på disse spørsmålene er det noen som svarer at spørsmålet ikke er aktuelt. Spesielt gjelder dette spørsmålene om hjelp fra arbeidsgiver eller arbeidskollegaer. Igjen skyldes dette at hovedpersonen i husholdningen ikke er tilknyttet

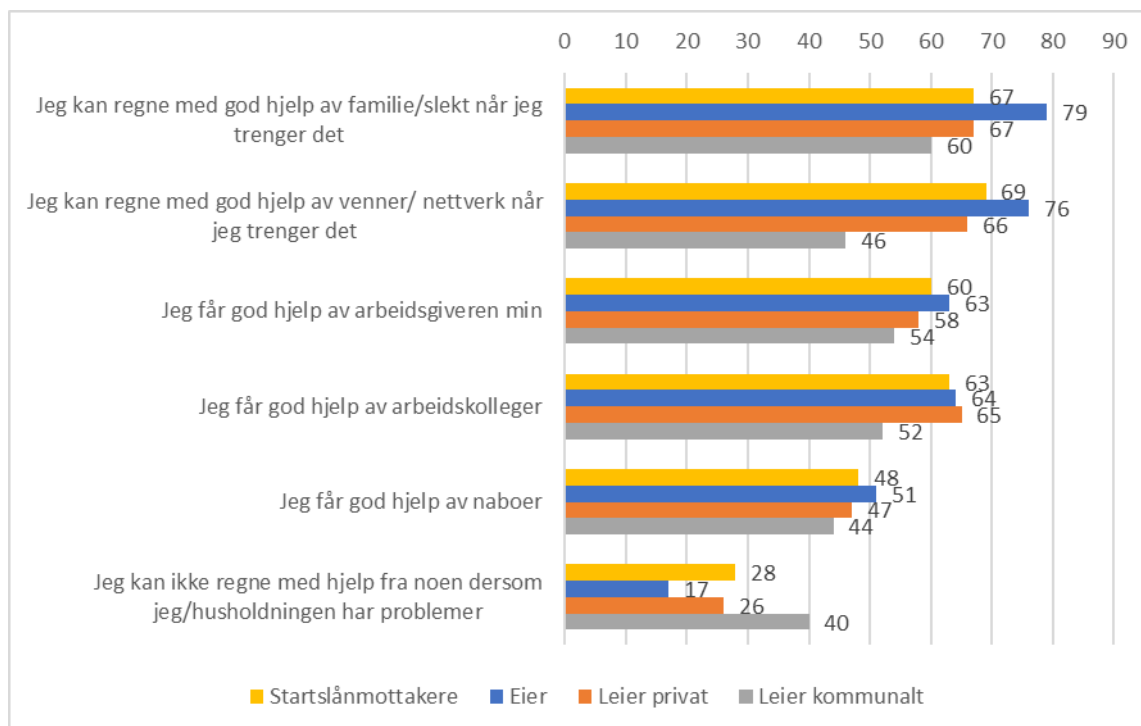
arbeidslivet. Om lag en av fire har svart at det er uaktuelt å forholde seg til spørsmålet om en får god hjelp fra naboer.

Figur 7.13: Andelen som oppgir at spørsmålene er uaktuelle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



Det er eiere fra kontrollgruppen som i mye mindre grad enn andre sier at spørsmålene er uaktuelle og som dermed har svart på om de er enige eller uenige i påstandene. Vi ser også at fravær fra arbeidsmarkeds-relasjoner er betydelig større blant leietakere i kommunale boliger.

Figur 7.14: Andelen som er litt eller helt enige i påstander om hjelp fra familie, arbeidsrelasjoner og naboer. Kun de som svarer at påstanden er aktuell – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254

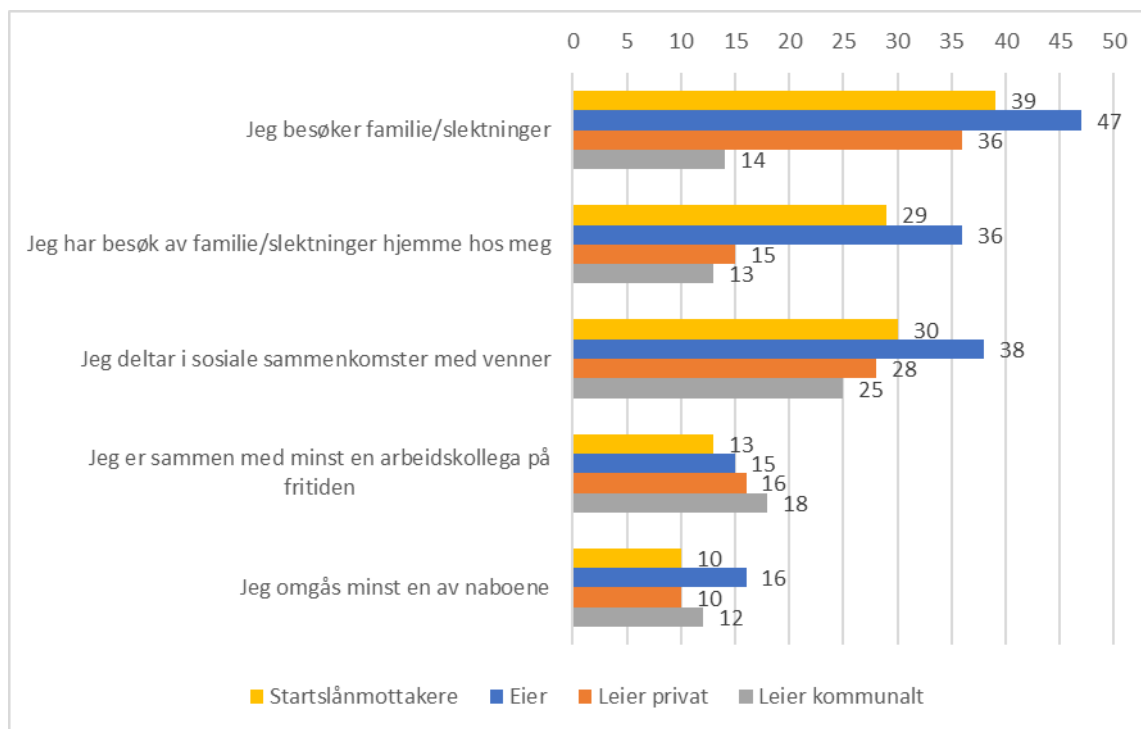


På disse spørsmålene er svarfordelingen nokså lik mellom disposisjonsformene, men eiere i kontrollgruppen synes oftest å være enige i at de får god hjelp når de trenger det fra ulike instanser. Minst enige er leietakerne i kommunale boliger, særlig gjelder dette god hjelp fra venner og nettverk.

### Omfang av sosial kontakt

De følgende spørsmålene dreier seg om sosial kontakt med familie og slekt, venner, arbeidskollegaer og naboer. Mønsteret for hvem som svarer at spørsmålene er uaktuelle er det samme som i forrige avsnitt, for eksempel ved at de som ikke er sysselsatt, fortrinnsvis de som leier kommunalt, oftest svarer at spørsmålet er uaktuelt. Tallene vises derfor ikke. I figuren nedenfor ser vi på svarene fra dem som oppfatter at spørsmålene, eller påstandene en skal forholde seg til, er aktuelle.

Figur 7.15: Andelen som ofte eller svært ofte er i kontakt med familie, venner, arbeidskollegaer og naboer. Kun de som svarer at påstanden er aktuell – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



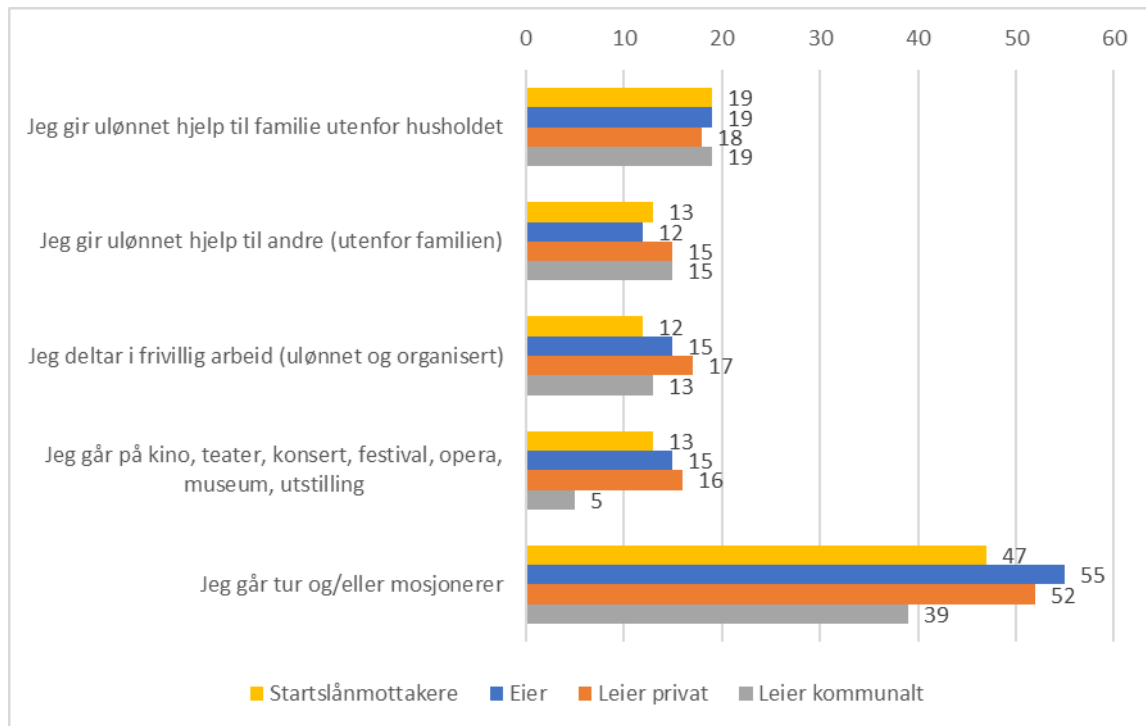
Også på disse spørsmålene er det eiere i kontrollgruppen som oftest er litt eller helt enige i utsagnene om at en har sosial kontakt med familie, slekt og venner. I motsatt ende skiller også her de kommunale leietakerne seg ut ved at de i mindre grad er enige i at de deltar i sosiale sammenkomster med familie og venner. Startlånemottakerne ligger litt høyere enn de private leietakerne. Når det gjelder kontakt med arbeidskollegaer, for de som har, og naboer er det mindre variasjon mellom disposisjonsformene.

### Frivillighet, kultur og mosjon

I analysen av disse spørsmålene har vi tolket svaret «ikke aktuelt» som at de ikke er enige i utsagnet. Det betyr at andelen som er litt eller helt enige er tatt fra en større prosentbase enn tidligere spørsmål.



Figur 7.16: Andelen som ofte eller svært ofte deltar i frivillighet, oppsøker kulturarrangementer eller mosjonerer. Alle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



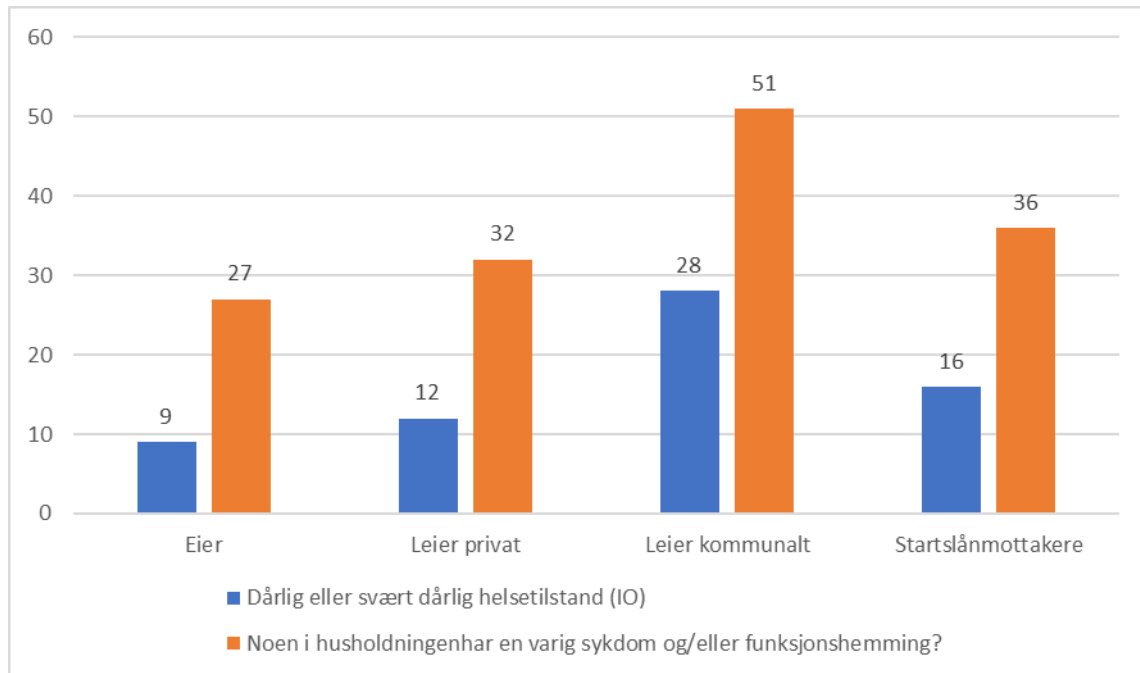
Figuren viser svært liten variasjon i deltakelse i frivillig arbeid, og at andelen ligger under 20 prosent. Vi ser også at det er langt vanligere å mosjonere enn å oppsøke betalte kulturarrangementer. Leietakere i kommunale boliger går sjeldnere på kulturelle arrangementer enn andre. Disse leietakerne mosjonerer også mindre enn andre.

### Helseforhold i husholdningen

Respondentene i spørreundersøkelsen er spurt om egen helsetilstand og om noen i husholdningen er langvarig syk eller funksjonshemmet,

Blant dem i kontrollgruppen som leier en kommunal bolig er det 28 prosent som sier egen helse er dårlig eller svært dårlig. Halvparten av husholdningene i denne leiekategorien har et husholdningsmedlem som er langvarig syk eller funksjonshemmet. Denne leietakergruppen skiller seg betydelig fra de andre disposisjonsformene, der eiere i kontrollgruppen og private leietakere kommer noe bedre ut enn dem som fikk startlån i perioden 2009-13.

Figur 7.17: Andelen intervjuede som har dårlig eller svært dårlig helsetilstand og andelen husholdninger som har personer med langvarig sykdom eller funksjonshemming. Alle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254

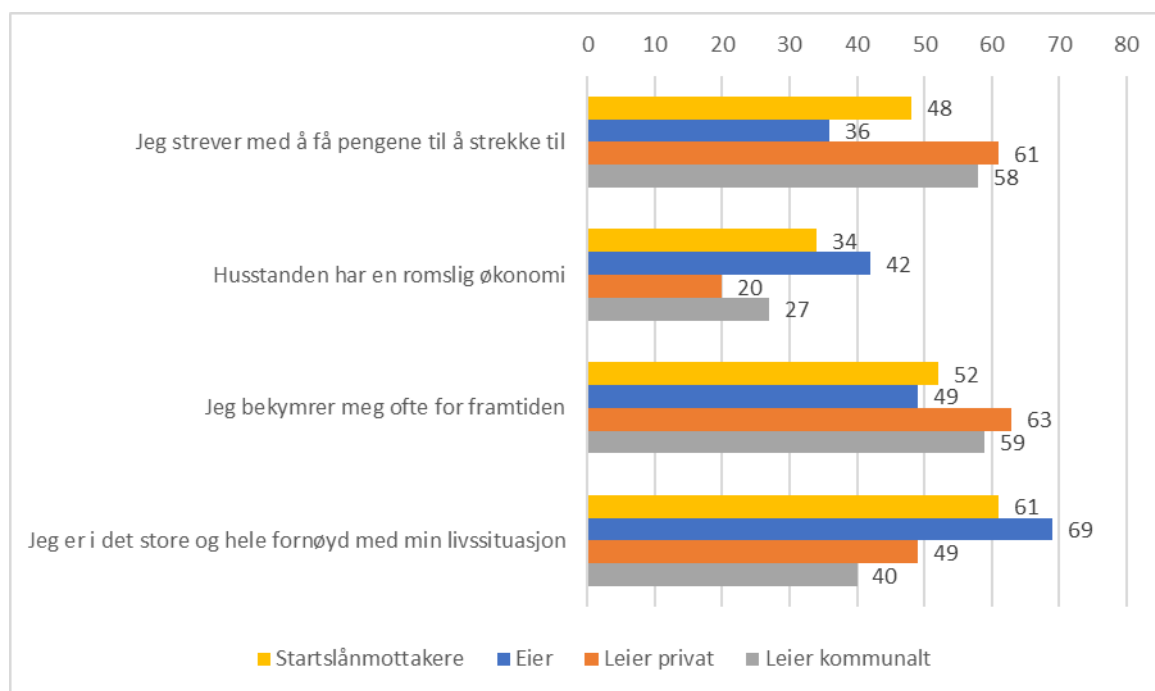


Tallene viser at beboere i kommunale boliger har store utfordringer utover det å ha lav inntekt, og at for mange kan både veien til et privat leieforhold og boligeie være lang.

### Økonomi, livssituasjon og framtidstro

I dette avsnittet ser vi på noen utvalgte spørsmål om husholdningsøkonomi, framtidssikter og om en er fornøyd med livssituasjonen i dag.

Figur 7.18: Andel som er litt eller helt enig i spørsmål om økonomi, livssituasjon og framtidstro. Alle – etter disposisjonsform i 2017. Prosent. N=1254



Vi foretar først et skille mellom dem som eier og de som leier i 2017 og finner at leietakere oftere strever med å få pengene til å strekke til, de svarer sjeldnere at husholdningen har en romslig økonomi, de er mye mindre fornøyd med sin livssituasjon og de bekymrer seg noe mer for fremtiden. Forskjellen mellom private og kommunale leietakere er her liten.

Ser vi på de to eiergruppene strever eiere uten startlån mindre enn startlåsmottakerne med å få pengene til å strekke til. Disse eierne svarer oftere at husholdningen har en romslig økonomi, er mer fornøyd med sin livssituasjon og bekymrer seg noe mindre for fremtiden.

## 7.9 Oppsummering

Populasjonen til spørreundersøkelsen tok utgangspunkt i en gruppe av vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet i 2008, karakterisert som å tilhøre en lavinntektsgruppe og samtidig være leietakere, bosatt i de fire største byene i Norge. Av disse var det 2376 husholdninger som fikk startlån i perioden 2009 til 2013. En like stor kontrollgruppe som lignet mest mulig på startlånemottakerne, bortsett at de ikke hadde fått startlån i perioden ble etablert. Disse to gruppene utgjorde bruttoutvalget til spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2017, 9 år etter at de ble karakterisert som vanskeligstilte på boligmarkedet. Svarprosenten var på 27 prosent og dataene ble vektet i analysene.

Vi har tidligere i rapporten pekt på den store betydningen startlånordningen har hatt for å bli boligeier. Samtidig pekte vi på pardannelse og arbeidsmarkedstilknypning for å komme i posisjon til å kunne betjene et startlån.

I 2017 har 44 prosent i kontrollgruppen blitt eiere. Disse har mange av de samme egenskapene som startlånemottakerne, både når det gjelder økonomiske ressurser, husholdningstype, flytting, offentlig hjelp og støtte samt sosiale relasjoner både til arbeidsplassen, familie/venner og naboer. Eiere fra kontrollgruppen har imidlertid en enda større tilbøyelighet enn startlånemottakerne til å

danne parhusholdninger, med og uten barn. Husholdningens hovedperson har også høyere inntekt enn startlånemottakerne.

De skiller seg også fra startlånemottakerne ved ikke å ha hatt like mye kontakt med boligkontor og NAV, noe som kanskje kan være en del av forklaringen på hvorfor de ikke har søkt om og fått startlån i perioden 2009-2013. Vårt inntrykk er at de har blitt eiere i perioden uten offentlig hjelp og støtte og at pardannelse og inntektsutvikling har lagt grunnlaget og vært en forutsetning for eieretablering. Vi ser at andelen sysselsatte i 2017 blant eiere i kontrollgruppen er over 90 prosent, mot så lavt som 30 prosent for leietakere i kommunale boliger. Private leietakere har hatt en betydelig vekst i sysselsettingsandel mellom 2015 og 2017, til et nivå på 78 prosent. Det kan derfor ventes en økning i eieretablering i denne gruppen etter 2017, selv om inntektsforskjellen mellom disse leietakerne og kommunale leietakere var liten i 2015. På dette tidspunktet var imidlertid sysselsettingsandelen for eierne i kontrollgruppen 56 prosent.

Eiere fra kontrollgruppen er betydelig mindre trangbodde enn startlånemottakerne. Leietakerne i kontrollgruppen har en betraktelig høyere andel enslige og lavere inntekt enn eierne fra kontrollgruppen. Selv om leietakerne i kontrollgruppen har høye andeler enslige, som ofte bor mindre trangbodd enn husholdninger med flere personer, er trangboddheten betydelig blant leietakerne, særlig høy trangboddhet finner vi blant de kommunale leietakerne. Det er også blant disse leietakerne vi finner minst flytting i perioden 2014-16.

Sammenligner vi eierne fra kontrollgruppen med startlånsrettet gruppe oftere enig i at boligen er nedslitt, er helsefarlig og at boligen er for liten. De opplever også mer inn- og utflytting, støy fra naboer og et dårlig oppvekstmiljø for barn. Innen kontrollgruppen er det klare forskjeller når det gjelder påstander knyttet til boligen og bomiljøet. Beboerne i kommunale boliger kommer dårligst ut på alle påstandene. Særlig store forskjeller er det mellom beboere i kommunale boliger og de andre disposisjonsformene når det gjelder oppvekstmiljøets dårlige innflytelse på barn og unge og om boligen er helsefarlig på grunn av fuktighet.

Mens det er liten forskjell mellom eiergrupperingene er det betydelige variasjoner innen i kontrollgruppen når det gjelder deltakelse på foreldremøter, deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, barns besøk hos/av venner, å følge med på skolen eller gjøre lekser eller bytte av barneskole. Det er betydelige høyere andeler blant leietakere i kommunale boliger med manglende deltakelse i foreldremøter, som ikke deltar i organiserte fritidsaktiviteter, har barn som ikke følger med på skolen og som har droppet ut av skolen. Disse leietakere skiller seg ikke ut når det gjelder spørsmålene om vennekontakt og skolebytte.

Det synes å være to grupper som har hatt utstrakt hjelp fra NAV og boligkontor, nemlig startlånsrettet gruppe og leietakere i kommunale boliger. Mens den ene gruppen har fått hjelp til eieretablering gjennom startlån har den andre gruppen blitt tilbudt en kommunal utleiebolig, slik situasjonen var i 2017.

Hjelp og støtte fra arbeidsgiver og arbeidskollegaer er knyttet til om en er sysselsatt eller ikke. Blant de sysselsatte er det liten forskjell mellom eiere og leietakere når det gjelder omfanget av hjelp og støtte. Kommunale leietakere får minst hjelp og støtte både fra familie, venner og naboer. Blant de andre disposisjonsformene er forskjellene små.

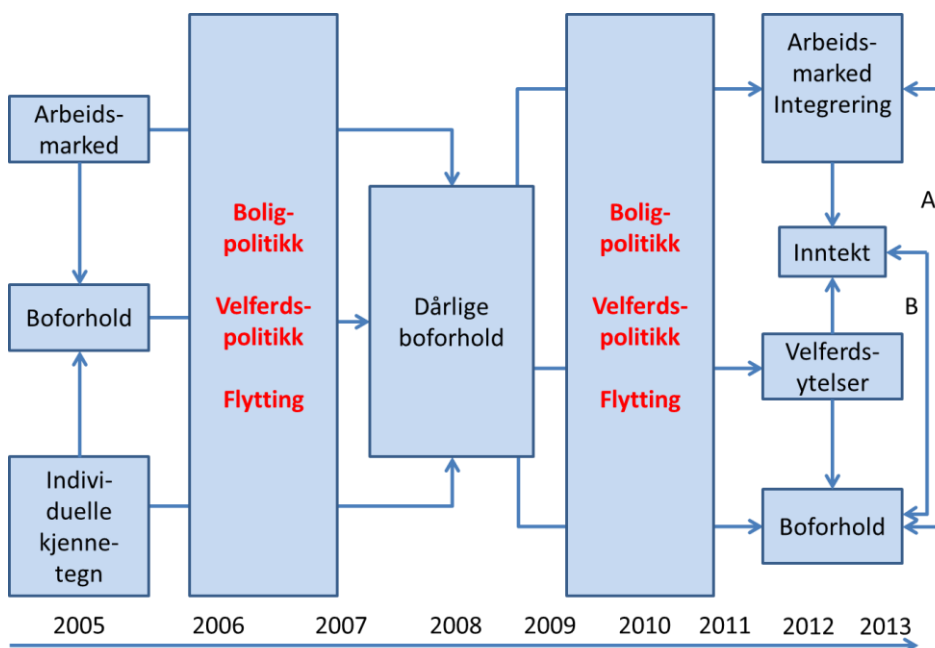
Når det gjelder sosial kontakt skiller også her de kommunale leietakerne seg ut ved at de i mindre grad er enige om at de deltar i sosiale sammenkomster med familie og venner. Kontakt med arbeidskollegaer, for de som har, og naboer viser mindre variasjon mellom disposisjonsformene. Det er liten forskjell mellom disposisjonsformene når det gjelder frivillig arbeid. Deltakelse på kulturelle arrangementer er betydelig mindre blant de kommunale leietakerne.

## 8 Avsluttende drøfting

Kort oppsummert har vi i denne rapporten på grunnlag av registerdata over en tidsperiode fra 2005 til 2013 og en surveyundersøkelse fra 2017 forsøkt å svare på følgende problemstillinger knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet; Hvilke mekanismer leder hushold inn i situasjoner med lav inntekt og utilfredsstillende boforhold? I hvilken grad bidrar inntektsbaserte boligrelaterte ytelser sammen med andre velferdsytelser til bedre boforhold og bedre tilknytning til arbeidsmarkedet? I hvilken grad kan flytting mellom områder med ulikt boligprisnivå bidra til å endre en situasjon med utilfredsstillende boforhold?

Figuren nedenfor, som også ble presentert i kapittel 1, viser vi hvordan vi tenkte oss sammenhengene mellom det å havne i en vanskeligstilt situasjon og det å komme seg ut av den.

Figur 8.1: Veier inn og ut av vanskelige boforhold



Utgangspunktet var en kartlegging av vanskeligstilte i 2008. Andelen vanskeligstilte lå da mellom 11 og 15 prosent av husholdningene i de fire storbyene og andelen var høyest i de indre bydelene, noe som i betydelig grad kan tilskrives de høye leieandelene der. Sannsynligheten for å være vanskeligstilt synker med alderen, er høyere for enslige og enslige forsørgere, høyere for husholdninger med landbakgrunn fra Asia, Afrika eller Tyrkia, høyere for deltidsansatte, høyere for dem med lav utdanning og høyere for dem med pensjon som hovedinntektskilde.

Når vi følger de vanskeligstilte fra 2005 til 2008, er det en betydelig andel som har innvandret fra utlandet i denne treårsperioden. Å ha lav inntekt og svak tilknytning til arbeidsmarkedet er et fellestrekk ved mange av dem med kort botid i Norge. Men det er også et større innslag av vanskeligstilte som har flyttet inn til storbyene fra resten av landet. Mange unge flytter til storbyene for å arbeide, starter lavt på inntektsstigen og befinner seg i leide boliger. Analysene viser også at det å ha blitt enslig eller enslig forsørger gjennom treårsperioden 2005-2008 har hatt stor betydning for om en har relativt lav inntekt og leier boligen i 2008. Dette er de viktigste trekkene som skiller vanskeligstilte fra resten av befolkningen i de fire største byene.

Mange av de vanskeligstilte i 2008 var også vanskeligstilte i 2005. Siden datamaterialet ikke går lenger bakover i tid er det ikke mulig å gi ytterligere forklaringer på hvorfor de har havnet i en vanskeligstilt situasjon. Helserelaterte problemer kan for eksempel ha inntruffet mye tidligere enn i den treårs perioden vi har sett på. Spørreundersøkelsen som ble gjennomført til vanskeligstilte lavinntektstakere i målgruppen for startlån, viste at et betydelig antall i denne gruppen hadde medlemmer i husholdningen med helserelaterte problemer.

I rapporten er det lagt mest vekt på veier ut av et utilfredsstillende boforhold, og spørsmålet vi stiller er hvor stor betydning boligpolitikken har hatt for veien ut. Kjøp av bolig forutsetter at husholdningene har lånebetjeningsevne. I den perioden vi har sett på, impliserte dette en tilstrekkelig stor inntekt, både gjennom å være tilknyttet arbeidsmarkedet og gjerne være flere voksne med inntekt. Isolert sett skulle derfor vellykkede arbeidsmarkedstiltak gi sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet og dermed høyere inntekter, som en forutsetning for å bli boligeier. I analysene er det vanskelig å spore noen sammenheng mellom tiltak i arbeidsmarkedet og gode boforhold gjennom eieretablering. Dels kan det skyldes at slike effekter kan ta mye lengre tid å oppnå enn den direkte effekten gjennom boligpolitiske tiltak, og for det andre kan slike tiltak være rettet mot grupper som i utgangspunktet har små sjanser for å komme inn i eiermarkedet. Slike analyser krever også analyseteknikker der effekten av tiltakene må måles i forhold til en godt definert kontrollgruppe. Flere norske studier har vist at effekten av arbeidsmarkedstiltak på jobbsannsynlighet er liten (Zhang 2015, Markussen og Røed 2016).

I analysene av veier ut finner vi at flytting har hatt stor betydning, spesielt flytting til områder av byen med et relativt lavt boligprisnivå, eller flytting ut byen. De som ikke er blitt boligeiere har i mye større grad blitt boende i det samme delområdet av byen gjennom perioden vi ser på, 2009 til 2013.

Vi var også opptatt om gode boforhold kunne øke muligheten for økt tilknytning til arbeidsmarkedet, dvs. undersøke om eierskapet i seg selv hadde positive effekter. Vi finner få spor av slike sammenhenger i analysen av startlånordningens betydning. Snarere synes det som om tilknytning til arbeidsmarkedet og pardannelse har vært en forutsetning for å få et startlån og klare de låneforpliktelsene som følger med. Betydningen av å få startlån for eieretablering er imidlertid svært stor. Kontrollgruppen i undersøkelsen oppnår i femårsperioden en eierandel som er underhalvparten av eierandelen til startlånemottakerne.

Gjennom en survey til vanskeligstilte som hadde fått startlån i perioden 2009-2013, og til en kontrollgruppe som i samme periode ikke fikk startlån, ønsket vi å få fram ytterligere forklaringer på hvorfor noen blir eiere, enten gjennom startlån eller uten offentlig hjelp, og hvorfor andre fortsetter som leietakere.

For det første ser vi at husholdninger i kontrollgruppen som er blitt eiere i løpet av 9-årsperioden 2008-2017 uten startlån, har mange av de samme egenskapene som startlånemottakerne, både når det gjelder økonomiske ressurser, husholdningstype, flytting, offentlig hjelp og støtte samt sosiale relasjoner både til arbeidsplassen, familie/venner og naboer. De har blitt eiere i perioden uten offentlig hjelp og støtte. Pardannelse og inntektsutvikling har lagt grunnlaget og vært en forutsetning for eieretablering. De er oftere uenig i at boligen er nedslitt, er helsefarlig og at boligen er for liten og opplever mindre inn- og utflytting, støy fra naboer mener de har et godt oppvekstmiljø for barn.

Blant leietakerne i kontrollgruppen finner vi et tydelig skille mellom en større gruppe som leier privat og en mindre gruppe som leier av kommunen. Private leietakere har hatt en betydelig vekst i sysselsettingsandel mellom 2015 og 2017 til et nivå på 78 prosent. De er unge og i en fase der eieretablering og familiedannelse sannsynligvis er neste skritt.

Beboerne i kommunale boliger kommer dårligst ut på de fleste av spørsmålene i spørreundersøkelsen, spesielt gjelder det oppvekstmiljøets dårlige innflytelse på barn og unge og om boligen er helsefarlig på grunn av fuktighet. Kommunale leietakere får minst hjelp og støtte

både fra familie, venner og naboer, men har hatt utstrakt hjelp fra NAV og boligkontor. Når det gjelder sosial kontakt skiller også her de kommunale leietakerne seg ut ved at de i mindre grad er enige i at de deltar i sosiale sammenkomster med familie og venner. Deltakelse på kulturelle arrangementer er også betydelig mindre blant de kommunale leietakerne.

Våre funn synes å være i tråd med Stephens mfl (2010) som konkluderte med at boligpolitikken kan bidra til å svekke, men ikke fjerne, sammenhengen mellom fattigdom og dårlige boforhold. Skifter Andersen mfl (2011) viste at etniske minoriteter i vestlige europeiske land har bosatt seg i den dårligste delen av den private utleiemassen eller i den sosiale utleiesektoren, noe vi også finner igjen i våre data. Og som i Barlindhaug mfl (2011) finner vi at de som kvalifiserer for startlån i stor grad hadde jobbrelaterede inntekter, Som Barlindhaug mfl (2018) fant på grunnlag av analyser av EU-SILC 2015, var det mange av dem som søkte om startlån i Oslo som søkte fra ulike bydeler, men kjøpte boligen de fikk startlån til i en av de østlige rimeligere bydelene.

Vi er usikre på om det mønsteret vi har avdekket når det gjelder hjelp og støtte fra det offentlige, familie, venner og naboer har hatt betydning for om husholdningen har blitt boligeier eller ikke. Kontakt med boligkontor og NAV er trolig en forutsetning for å få informasjon om og kunne utnytte startlåneordningen. Eierne i kontrollgruppen har et godt sosialt nettverk, men har sjelden vært i kontakt med boligkontoret. Gjennom gunstig inntektsutvikling og utstrakt pardannelse har disse blitt eiere med boforhold som de er mer tilfredse med enn startlånemottakerne. Kommunale leietakere har dårligst økonomi, er oftere enslige og har store utfordringer med å etablere seg som eiere, uavhengig av sosiale kontakter og god kontakt med boligkontor og NAV.

Mellomgruppen av private leietakere ligner på mange områder på boligeierne fra kontrollgruppa, og kan synes å være inne i en fase der eieretablering er neste skritt, ikke minst sannsynliggjøres dette av den sterke økningen i sysselsettingsandelen i denne gruppa mellom 2015 og 2017. I storbyene møter imidlertid denne gruppa kravene i boliglånsforskriften, særlig knyttet til et egenkapitalkrav på 15 prosent. Over halvparten av førstegangskjøperne har på ulike måter fått hjelp fra foreldre de seneste årene, mens resten ikke fikk denne typen hjelp til boligkjøp (Barlindhaug 2018). De som ikke er stand til å kjøpe, enten på egen hånd, eller med foreldrehjelp, oppfordres til å spare til egenkapital. Dette synes krevende og kan i beste fall føre til utsatt eieretablering.

## Referanser

- Andersen, H. Skifter, L. Magnusson Turner and S. Søholt (2011) *The Effects of Housing Policy for the Housing Situation of Ethnic Minorities in the Nordic Countries*, paper presented at the NSBB conference in Oslo September 2011
- Annaniassen, E. (2006) *En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*. Temahefte 1/06. NOVA
- Barlindhaug, R. (2020) *The Effect of Start-Up Loan on Future Housing Conditions*. Paper til ENHR Boligkonferanse i Tirana, Albania 4-6. september 2017. Bearbeidet i 2020
- Barlindhaug, R. (2019) *Boligsosial temperaturmåler – nasjonale og kommunale profiler*. Upublisert notat laget på oppdrag for Husbanken, NIBR mars 2019
- Barlindhaug, R., A. Holm, C. Lied, M. Ekne Ruud, D. E., S. Søholt (2018) *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet*. NIBR-rapport 2018:12.
- Barlindhaug, R. (2018) «Husholdningenes formue i bolig- og fritidseiendom». I Kristoffersen, Ø. R. og A. E. Røsnes (red.) *Eiendom og eierskap. Om forståelsen av fast eiendom og dens betydning i verdiskaping og samfunnsbygging*. Universitetsforlaget.
- Barlindhaug, R. (2012) Boligøkonomiske virkemidler – kjennetegn og utfordringer. I Nordahl, Berit (red) *Boligmarked og boligpolitikk*, s. 193-210. Akademika forlag, Trondheim 2012
- Barlindhaug, R. og K. Astrup (2012) *Housing Affordability. En drøfting av begreper og beregning av indikatorer*. NIBR-notat 2012:110
- Barlindhaug, R. og K. Astrup (2010) Promoting home ownership through demand-side targeted measures. In Doling, J., M. Elsinga og R. Ronald (eds). Home ownership. Getting in, getting from, getting out. Part III. *Housing and urban policy studies* 34. Delft University press
- Barlindhaug, R. (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*. NIBR-rapport 2010:15
- Barlindhaug, R. og Astrup, K.C. (2008) *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 13:2008
- Barlindhaug, R., K. Johannessen and T. Kvinge (2011b) *Boligkarriere for startlånesøkere*. NIBR-rapport 2011:15
- Bengtsson, B. (ed.), E. Annaniassen, L. Jensen, H. Ruonavaara and J. R. Sveinsson (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*, Malmö: Égalité.
- Blau, D.M., Haskell, N.L. & Haurin, D.R. (2015) *The Impact of House Characteristics and Homeownership on Child Development and Young Adult Outcomes*. Tilgjengelig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2718559> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2718559>
- Dyb, E. (2020) Lykken ved å eie sin bolig. Tilfredshet og sosial integrasjon blant eiere og leietakere. *Tidsskrift for boligforskning*. Nr. 01/2020, s. 32-50
- Epland, J. (2019) Lavinntekt og inntektsfordeling. I Omholt, E. L. «Økonomi og levekår for lavinnteksgrupper 2019» Rapporter SSB, 2019/33
- Epland, J., M. Furustad Gladhaug, M. I. Kirkeberg, T.M. Normann and F. Strøm (2011) *Økonomi og levekår for ulike lavinnteksgrupper 2010*. Statistics Norway Reports 5/2011
- Epland, J. (2005) *Veier inn og ut av fattigdom: Inntektsmobilitet blant lavinntektsushold*. SSB Rapport 2005/16
- Hansen, T. and L. C. Knudtson (1997) *Boforholdsundersøkelse av lavinntektsfamilier i Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen*. Prosjektrapport 210. Norges byggforskningsinstitutt
- Holmøy, Aina (2018) *Undersøkelse om boforhold for utsatte grupper 2017. Dokumentasjon*. SSB Notater 2018/20



- Husbanken (2017) *Husbankens årsrapport 2016*
- Kvinge, T. (2019) *Tilpasninger i arbeidsmarkedet og boligmarked – hva sier litteraturen om mulige vekselvirkninger*. Upublisert notat - NIBR
- Markussen, S. og K. Røed (2016) Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation. *American Economic Journal: Economic Policy* 2016, 8(1): 180–211
- Mogstad, M. (2005) *Fattigdom i Stor-Osloregionen: En empirisk analyse*. SSB, Rapport 11
- Malpass, P. (2005) *Housing and the welfare state: the development of housing policy in Britain*. Palgrave Macmillan
- Monkerud, L. C., K. Astrup og V. Nordvik (2018) *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming*. NIBR-rapport 2018:18
- Munro, M. (2007) Evaluating Policy Towards Increasing Owner Occupation. *Housing Studies*, Vol. 22, No. 2, pp 243 – 260
- Nordvik, V. og Astrup, K. (2020) *Inntektsdynamikk og bostøtte*. NOVA Notat 2/2020
- Nordvik, Viggo, Inger Lise Skog Hansen, Charlotte Koren og Bjørn Lescher-Nuland (2010) *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*. NOVA Rapport 21/2010
- Nordvik, V. (2010) "Vanskeligstilte på boligmarkedet", I Sandli, H. C. (red) *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*. NOVA-rapport 2/2010
- Proba samfunnsanalyse (2017) *Sosialhjelpsutgiftene – drivkrefter og tiltak*. Rapport 2017 – 08
- Rustad Thorsen, L. (2017) *Vanskeligstilte på boligmarkedet Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* SSB Rapport 2017/6
- Stephens, M., S. Fitzpatrick, M. Elsinga, G. van Steen og Y. Chzhen (2010) *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. European Commission
- Strand, A.H. (2013) «Vanskeligstilte på boligmarkedet» I Sandli, H. C. and A. S. Grødem (red.) *Bolig og levekår i Norge 2012*. NOVA-rapport 14/013
- Torgersen, U. (1987) "Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State" I Bengt Turner, Jim Kemeny & Lennart Lundqvist (red), *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Scandinavian Housing and Planning Research, Suppl. 1.
- Umblijs, J., K. von Simson og F. Mohn (2019) *Boligens betydning for annen velferd. En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2019:1
- von Simson, Kristine (2019) Vanskeligstilte på boligmarkedet dynamikk og tilstandsavhengighet. *Tidsskrift for boligforskning* nr. 2, 2019. Universitetsforlaget
- Vrålstad, S. (2014) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet*. Artikkel SSB. <http://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>
- Whitehead, C. and J. Yates (2007) Is there a Role for Shared Equity Products in Twenty-First Century Housing? Experience in Australia and UK. *Housing Finance International*, Sept. 2007
- Wessel, T. (2002) Fra leie til eie - konvertering av leiegårder i norske storbyer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2002, 43, 299-331
- Zhang, T. (2015) *Effekter av arbeidspraksis I ordinære virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak*. Frisch-senteret. Rapport 2/2015
- Aarland, K. (2012) *Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet; Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering*. NOVA. Notat 8/2012