

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Den økonomiske fordelene av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander

Kim Christian Astrup og Lars Chr. Monkerud

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Kim Christian Astrup
Lars Chr. Monkerud

Den økonomiske fordel av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander

NIBR-rapport 2021:5

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**

Tittel: Den økonomiske fordelene av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander

Forfatter: Kim Christian Astrup og Lars Chr. Monkerud

NIBR-rapport: 2021:5

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-338-4 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201885

Prosjektnavn: Den økonomiske fordelene av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Kim Christian Astrup

Referat: Prosjektet undersøker hva det innebærer økonomisk å ta ut «eierpotensialet» blant vanskeligstilte leietagere. Mao. hva er den økonomiske fordelene av overgangen fra leie til eie. Flere tidligere studier har konkludert med at flere leietagende vanskeligstilte har mulighet til å foreta overgangen fra leie til eie ved hjelp av Husbankens startlansordning, men i mindre grad analysert hva en slik overgang har av økonomiske implikasjoner.

I denne rapporten har vi benyttet oss av data fra Husbankens bostøtteregister og transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita for å estimere den økonomiske fordelene for utsatte husstander ved å gå fra sin nåværende posisjon i leiemarkedet til å kjøpe egen bolig ved hjelp av startlansordningen. Den økonomiske fordelene av overgangen er estimert for ulike lånebetingelser for startlanset gitt ved 30 eller 50 års nedbetalingstid, fast vs. flytende rente, og beregningspraksis for livsoppholdssatser. Rapporten inneholder også en analyse av hvor mange bostøttlemottakere som har muligheten å foreta overgangen til eiesegmentet fra sin nåværende posisjon i leiemarkedet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2021

Antall sider: 41

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>

Forord

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet -Storbyuniversitetet har på oppdrag for Husbanken gjennomført analyser av den økonomiske fordelingen av overgangen fra leie til eie for bostøttemottakere som leier bolig. Rapporten er en analyse av de økonomiske konsekvensene av ulike modeller for tildeling av startlånet – gitt ved bruk av fast vs. flytende rente, ulike nedbetalingstider og ulike beregningsgrunnlag for bo- og livsoppholdsnormer – og av hvordan disse påvirker husstandenes økonomiske situasjon sammenlignet med deres nåværende posisjon i leiemarkedet. Rapporten tar for seg hvordan overgangen til eid bolig påvirker boustgifter og bokostnader, men også husholdningenes inntekter. Analysene benytter seg av data fra Husbankens bostøtteregister og Statistisk sentralbyrås (SSB) boforholdsregister, samt transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita AS.

Forskergruppen har bestått av Kim Chr. Astrup (leder) og Lars Chr. Monkerud, som sammen har skrevet rapporten. Vi vil gjerne takke Harald Steinsrud og Per- Erik Torp i Husbanken for gode innspill, diskusjoner og kommentarer underveis.

Oslo, mars 2021

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt	3
Sammendrag	4
Summary	6
1 Innledning – problemstillinger, bakgrunn og tidligere forskning.....	8
1.1 Innledning	8
1.2 Tidligere forskning på eiepotensialet blant lavinntektshusstander og startlånsordningen	8
1.3 Datagrunnlag, problemstillinger og organisering av rapporten	9
2 Begrepsavklaringer, analytisk modell og metodisk tilnærming	11
2.1 Boutgifter og bokostnader – hva er forskjellen?	11
2.2 En enkel analytisk modell	13
2.3 Metodisk tilnærming.....	14
3 Eieovergangens betydning for boutgifter	18
4 Eieovergangens betydning for bokostnader.....	23
5 Eiepotensialet blant bostøttemottakere	26
5.1 Kravet til en bærekraftig overgang til eie.....	26
5.2 Eiepotensial blant bostøttemottakere – empiriske resultater	27
6 Dynamiske aspekter av boligeie.....	34
7 Oppsummering og diskusjon	36
8 Litteratur.....	39
Vedlegg 1: Arealnormer og modell for estimering regionale terskler for eieetablering	41

Tabelloversikt

Tabell 3.1: Utgifter til egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av kjøpesum. Ulike startlånsvarianter og «banklån» (2018)	19
Tabell 4.1: Kostnader for egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av kjøpesum. Ulike startlånsvarianter og banklån (2018).....	23
Tabell 5.1: Utgifter (inklusive «rentebuffer») til egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av kjøpesum. Ulike startlånsvarianter og banklån (2018).	27

Figuroversikt

Figur 3.1: Gevinst i løpende utgifter til egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Husstander (2018). N=78889. Ulike startlånsvarianter og «banklån»	21
Figur 4.1: Andelen sparing og lånekostnader av samlede utgifter til betjening av boliglånet første året. For startlån med fast rente og henholdsvis 30 og 50 års løpetid, samt «banklån» (2017). I prosent.	24
Figur 6.1: Økonomisk margin etter utgifter til egnet bolig og annet konsum i løpet av første år som eier som andel av samlet disponibel inntekt. Husstander som er leietagende bostøttmottakere (2018). N=78 889. Fire ulike startlånsvarianter og vanlig banklån. 28	
Figur 6.2: Økonomisk margin etter utgifter til egnet bolig og annet nødvendig konsum er dekket, i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Barnefamilier som er leietagende bostøttmottakere I (2017). N=7639. Fire ulike startlånsvarianter og vanlig banklån.	30
Figur 6.3: Økonomisk margin etter utgifter til egnet bolig og annet konsum i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Gjennomsnitt i 104 økonomiske regioner (2018). For fire ulike startlånsvarianter og vanlig «banklån».	32

Sammendrag

I denne rapporten har vi benyttet oss av data fra Husbankens bostøtteregister og transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita for å estimere den økonomiske fordelene for utsatte husstander ved å gå fra sin nåværende posisjon i leiemarkedet til å kjøpe egen bolig ved hjelp av startlansordningen. Den økonomiske fordelene av overgangen er estimert for ulike lånebetingelser for startlånet (gitt ved 30 eller 50 års nedbetalingstid, fast vs. flytende rente, og beregningspraksis for livsoppholdssatser). Vi ser på 2018-årgangen som er siste tilgjengelig årgang for bostøttedata. At analysene foretatt på data fra 2018 har imidlertid noen fordeler. På den måten får vi i større grad fram fordelene ved eie i et normalår. Hadde nyere tall blitt benyttet kunne fordelene ved eie vært enda større, men også i mindre grad vært representative fordi rentenivået under Koronapandemien har vært uvanlig lavt.

Vi har avgrenset populasjonen av «vanskeligstilte» ved hjelp av leietagere som mottar bostøtte. Ved hjelp av bostøtteregisteret kan vi identifisere faktiske leieposisjoner til utsatte husstander. Dette ville ellers ikke vært mulig siden leiekontrakter normalt ikke er tilgjengelig i registerdata.

Et hovedfunn er at overgangen fra leie til eie for leietagende bostøttmottakere ved hjelp av startlån gjennomgående gir betydelige økonomiske fordeler i form av store reduksjoner i boutgifter (sett i forhold til inntekt) og bokostnader. Effektene er særlig markante ved etablering i boliger i rimelig områder (50 prosent av gjennomsnittsprisen på en bolig tilpasset husholdets boligbehov), men de er også betydelige ved etablering i dyrere områder (snittprisen i vår modell) om enn noe mindre uttalt. Utgiftsreduksjonene blir særlig store når nedbetalingstiden på startlånet strekkes til 50 år og fastrente benyttes i stedet for flytende rente. I slike tilfeller finner vi at 60 prosent av bostøttmottakerne kan få besparelser på mer enn 30 prosent av samlet inntekt.

Mens det ikke er noen forskjell på boutgifter og bokostnader for leietagere, så vil disse kunne være svært forskjellige for boligeiere. En stor andel av det boligeier betaler i låneutgifter innebærer en oppbygging av egenkapitalen i boligen og kan således betraktes som sparing. Vi finner at spareelementet i låneutgiftene på startlånet ligger mellom 75 og 90 prosent, avhengig av om nedbetalingstiden er 30 eller 50 år. Kostnaden ved å eie utgjør således en lav andel utgiftene. Vi finner at for majoriteten av bostøttmottakere vil overgangen fra leie til eie, basert på tallene fra 2018, medføre både en mer romslig personøkonomi (bedret likviditet) og en betydelig økt sparing. I tillegg vil overgangen fra leie til eie for flere bostøttmottakere også medført en økning i boligkonsumet gjennom tilgang til større boenheter. Imidlertid vil ikke alle bostøttmottakere ha de økonomiske forutsetningene til å foreta overgangen til eie og «høste» eie-fordelene, i hvert fall ikke basert på startlånet alene. Allikevel har en overraskende (for oss) stor andel av bostøttmottakere – om lag 60 prosent – det økonomiske potensiale til å kjøpe sin egen bolig i sitt lokale boligmarked. Dette krever imidlertid aktiv bruk av startlansordningen i form lang nedbetalingstid (50 år) og fastrente.

Blant bostøttmottakerne som er barnefamilier er eiepotensialet mindre enn for andre husstandstyper. Om lag 30 prosent av barnefamiliene har mulighet til å bli boligeiere basert på startlånet alene. Dette forutsetter bruk av 50 års nedbetalingstid, fastrente og etablering i de rimelige områdene (50 prosent av snittet).

Spørsmålet om lånebetjeningsevne er i mange tilfeller (for en gitt etablerings terskel i det lokale boligmarkedet) ikke enten- eller, men et spørsmål om grader. I våre estimer av eiepotensialet for bostøttmottakere har vi lagt til grunn to varianter av SIFO-satsene, standard og minimum. For husstander som ikke har likviditetsoverskudd i lånevurderingen basert på slike satser (dvs. har negativ økonomisk margin), har vi i utgangspunktet konkludert med at et eiepotensiale ikke foreligger. For disse husstandene er det imidlertid viktig å få fram *hvor store* de negative marginene er, for ulike lånebetingelser på startlånet. Analysene i kapittel 5 identifiserer hvilke situasjoner og hvilke husstander hvor startlansordningen alene er tilstrekkelig til å sikre bærekraftige overganger til eie, og når det er behov for å supplere startlansordningen og utnytte

samspeilet med andre boligsosiale virkemidler. For husstander som ikke har betjeningsevne på startlånet, selv når fastrente benyttes og nedbetalingstiden strekkes til 50 år, finner vi at for en del bostøttemottakere er den negative økonomiske margin i lånevurderingen relativt liten. Dette gjelder særlig for en del barnefamilier. For husstander med liten negativ økonomisk margin kan det være rom for saksbehandlerne i kommunene å gjøre mindre grep til å få den økonomiske margin til å bli null eller positiv i lånevurderingen, og dermed sikre betjeningsevne. For bostøttemottakere i en slik situasjon kan overgangen til eiesegmentet potensielt oppnås gjennom individuelle skjønnsmessige tilpasninger SIFO-satsene og/eller mindre tilskudd til etablering.

Summary

In this report, we have used data from the Housing Bank's housing allowances register and transaction data for home purchases from Ambita to estimate the financial benefit for disadvantaged households by moving from their current position in the rental market to buying their own home using the start-up loan scheme. The financial benefit of the transition is estimated for different mortgage terms for the start-up loan (given at 30 or 50 years of repayment period, fixed vs. floating interest rate, and different rates for subsistence). We have limited the population of "disadvantaged" with the help of tenants who receive housing allowances. Using the housing allowances register, we can identify actual rental positions for disadvantaged households. This would not otherwise be possible since leases are not normally available in register data.

A main finding is that the transition from rent to ownership for housing allowance recipients by means of the start-up loans generally provides significant financial benefits in the form of large reductions in housing expenditure (in relation to income) as well as housing costs. The effects are particularly marked when establishing housing in affordable areas (50 per cent of the average price for dwelling adapted to the household's housing needs), but they are also significant when establishing in more expensive areas (the average price in our model), albeit somewhat less pronounced. The cost reductions become particularly large when the repayment period on the start-up loan is extended to 50 years and a fixed interest rate is used instead of a floating interest rate. In such cases, we find that 60 per cent of housing benefit recipients can receive savings of more than 30 per cent of total income

While there is no difference in housing expenditure and housing costs for tenants, these can be very different for homeowners. A large proportion of what the homeowner pays in loan expenses involves a build-up of the equity in the home and can thus be regarded as savings. We find that the savings element in the loan expenses on the start-up loan is between 75 and 90 per cent, depending on whether the repayment period is 30 or 50 years. The cost of owning thus constitutes a low proportion of the expenses. We find that for the majority of housing allowance recipients, the transition from rent to ownership, based on the figures from 2018, will lead to both a significantly improved personal finance, including a significant increase in savings. However, not all housing allowances recipients will have the financial preconditions to make the transition to ownership and "reap" the ownership benefits, at least not based on the start-up loan alone. Nevertheless, a surprisingly (for us) large proportion of housing benefit recipients - about 60 per cent - have the financial potential to buy their own home in their local housing market. However, this usually requires active use of the start-up loan scheme in the form of a long repayment period (50 years) and a fixed interest rate.

Among the housing allowance recipients who are families with children, the ownership potential is smaller than for other types of household. About 30 percent of families with children have the opportunity to become homeowners based on the start-up loan alone. This presupposes the use of a 50-year repayment period, fixed interest rates and establishment in the affordable areas (50 per cent of the average).

The question of loan service capability is in many cases (for a given price threshold in the local housing market) not either- or, but a question of degrees. For households that do not have a liquidity surplus in the loan assessment based on such subsistence rates (ie have a negative financial margin), we have concluded that an ownership potential does not exist. For these households, however, it is important to find out exactly how large the negative margins are, for different loan terms on the start-up loan. The analyzes in Chapter 5 identify which situations and which households where the start-up loan scheme alone is sufficient to ensure sustainable transitions to ownership, and when there is a need to supplement the start-up loan scheme and utilize the interaction with other social housing instruments. For households that do not have the ability to service the start-up loan, even when the fixed interest rate is used and the repayment

period is extended to 50 years, we find that for some housing allowance recipients the negative financial margin in the loan assessment is relatively small. This is especially true for families with children who are housing allowance recipients. For households with a small negative financial margin, there may be room for caseworkers in the municipalities to take less action to make the financial margin zero or positive in the loan assessment, and thus ensure serviceability. For housing benefit recipients in such a situation, the transition to the ownership segment can potentially be achieved through individual discretionary adjustments to the SIFO rates and / or smaller grants.

1 Innledning – problemstillinger, bakgrunn og tidligere forskning

1.1 Innledning

Overgangen fra leid til eid bolig kan, som vi skal se i denne rapporten, ha vidtfavnende privatøkonomiske implikasjoner for utsatte grupper, både på kort og lengre sikt. Fordelen av boligeie kan være særlig gunstige i perioder med stabil boligprisvekst og lave renter slik vi har sett de siste årene. I tillegg kommer tilgangen til betydelige skattesubsidier som eie av egen bolig medfører. For utsatte husstander kan overgangen til eie være særskilt gunstig fordi overgangen fra leie til eie også innebærer en mulighet til å unngå den prisdiskrimineringen som flere vanskeligstilte opplever i leiemarkedet (Beatty & Sommervoll, 2012; Erling Røed Larsen & Sommervoll, 2009; Søholt & Astrup, 2009). Konsekvensen av å ha lav inntekt og være vanskeligstilt på boligmarkedet kan med andre ord ikke forstås uavhengig av disposisjonsform og muligheten til å kunne kjøpe egen bolig. Tilgangen til boligeie ved hjelp av Husbankens virkemidler kan gi husstander med lave inntekter et betydelig langsiktig økonomisk løft. Eksakt hvor omfattende de økonomiske effektene er av overgangen fra leie til eie av bolig er i liten grad analysert systematisk i norsk boligforskning. Dette har primært skyldtes begrensninger i datatilgangen. Datasituasjonen innenfor boligforskning har de seneste årene blitt betydelig bedre og dette har åpnet opp for nye analysemuligheter som vil bli utforsket i denne rapporten.

Overgangen til eid bolig har ikke bare potensielt viktige økonomiske konsekvenser, men kan også ha betydning for boligkonsumet over livsløpet. I norsk sammenheng kan overgangen til eid bolig legge grunnlaget for boligkarrierer som i større grad gjør det mulig å tilpasse boligbehov til de ulike livsfasene. Slik tilpasning er mer krevende innenfor det norske leiemarkedet grunnet det mer ensidige utvalg av boligtyper og generelt mindre boliger (Sandlie & Grødem, 2013). Mulighetene for overgang fra leid til eid bolig kan derfor være særlig viktig for barnefamilier med permanent lave inntekter.

1.2 Tidligere forskning på eiepotensialet blant lavinntektshusstander og startlånsordningen

Forskningen rundt startlånet de siste årene har bidratt til å tydeliggjøre mulighetsrommet for at også lavinntektshusstander faktisk kan eie sin egen bolig (Aarland, 2011; Astrup, Monkerud, Ruud, Barlindhaug, & Aarland, 2014). Tidligere forskning har avdekket et betydelig potensial blant lavinntektshusstander til å kjøpe egen bolig ved hjelp av Husbankens virkemidler, til tross for høye boligpriser. Hovedforklaringen er at startlånsordningen kan brukes forsvarlig på innovative måter – gjennom økt bruk av fastrente og lengre nedbetalingstid og mulighet for individuell tilpasning. Slike grep har gjort det mulig for husstander med lave inntekter å ta opp høyere boliglån, samtidig som likviditetsbelastningen av den økt belåningsgrad har latt seg begrense og kontrollere (Astrup et al., 2014). Eiepotensialet blant lavinntektsgrupper henger således uløselig sammen med mulighetsrommet som ligger i Husbankens startlånordning. I forsøket på å realisere eiepotensialet har det derfor vært økt fokus på startlånordningens nærmere innretning og kommunenes praktisering av ordningen (Astrup, Monkerud, & Aarland, 2019; Astrup, Monkerud, Ruud, & Aarland, 2015; Astrup et al., 2014). Gjennom startlånsforskriften i 2014 ble ordningens boligsosiale formål mer rendyrket. Blant annet ble førstegangskjøpere med alminnelig inntektsnivå tatt ut av målgruppen. En viktig endring i startlånordningen var også muligheten for å strekke nedbetalingstiden til 50 år. På denne måten ble det i ytterligere grad lagt boligpolitisk til rette for at enda flere med lavinntekt kunne bli boligeiere. Høsten 2015 foretok NIBR en grundig kartlegging av kommunenes startlånspraksis før og etter endringene i forskriften, og fant at

mange kommuner hadde gjort omfattende endringer på kort tid og innrettet sin praksis i samsvar med forskriftsendringens formål (Astrup et al., 2015). Undersøkelsen avdekket imidlertid stor variasjon mellom kommunene, både når det gjaldt boligsosiale utfordringer og hvordan startlånet ble brukt for å løse disse. Høsten 2017 foretok NIBR en ny kartlegging som fant at kommunene i ytterligere grad hadde styrket den boligsosiale profilen i sin startlånspraksis gjennom flere grep, samtidig som det fortsatt eksisterte store forskjeller mellom kommunene (Astrup et al., 2019). Et av de viktigste tiltakene for å realisere eiepotensialet blant vanskeligstilte er å ta i bruk fastrente istedenfor flytende rente (Aarland, 2011; Monkerud & Astrup, 2020). Undersøkelsen fra 2017 avdekket at rundt halvparten av kommunene benyttet muligheten for å gi startlån med fastrente (Astrup et al., 2019).

Nylig ble det foretatt oppdaterte analyser av eiepotensialet blant vanskeligstilte med utgangspunkt i et forbedret datagrunnlag (Monkerud & Astrup, 2020). Hovedresultatet var at eiepotensialet fortsatt er betydelig for flere husstander med lave inntekter. Om lag 30 prosent av vanskeligstilte leietagere har betjeningsevne for et lån til en adekvat bolig til halvparten av den lokale snittprisen dersom det gis startlån med 50 års nedbetalingstid, fastrente og et SIFO-budsjett som antar at store barnefamilier kan ha særlige stordriftsfordeler. For store barnefamilier er minimumsvarianten av SIFO-satsene for kredittvurderingen særlig utslagsgivende. Dersom 50 års nedbetalingstid, fastrente og SIFOs standard referansebudsjett legges til grunn i kredittvurderingen, anslås det at opp mot 20 prosent av vanskeligstilte barnefamilier kan betjene et startlån til en adekvat bolig til (nøkterne) halvparten av den lokale snittprisen. Derimot, dersom en i stedet legger til grunn SIFOs alternative budsjett (minimumsvarianten), med særlige stordriftsfordeler for større barnefamilier, kan opp mot 60 prosent av disse barnefamilie betjene et startlån og dermed eie egen bolig (ibid. s.37).

Flere studier har pekt på eiepotensialet blant lavinntektsgrupper og mulighetsrommet i startlånsordningen (Aarland, 2011; Monkerud & Astrup, 2020). Få studier har imidlertid sett på de økonomiske implikasjonene som overgangen fra leid til eid bolig kan medføre for utsatte grupper. I resten av denne rapporten vil vi forsøke å belyse denne problemstillingen.

1.3 Datagrunnlag, problemstillinger og organisering av rapporten

Effekten av overgangen fra leie til eie for individuelle vanskeligstilte hushold har, som nevnt, i begrenset grad vært gjenstand for forskning i norsk sammenheng. En forklaring er at slike effekter er vanskelig å kartlegge systematisk på grunn av mangel på registerdata på faktiske leienivåer, samt transaksjonsdata på omsetning av bolig. Derfor har beregninger av den økonomiske betydningen av boligeie så langt begrenset seg til analyser med utgangspunkt i enkeltteksempler. I de senere årene har det imidlertid skjedd en betydelig bedring i tilgangen på transaksjonsdata på omsetning av bolig. Både Eiendomsverdi AS og Ambita AS har gjort disse dataene relativt lett tilgjengelig for forskningsformål. I dette prosjektet har vi brukt transaksjonsdata fra Ambita for å estimere etableringsterskelen i ulike regionale boligmarkeder¹. Vi har brukt SSBs inndeling i arbeidsmarkedsregioner som utgangspunkt for å operasjonalisere og avgrense regionale boligmarkeder. Vi har også kombinert transaksjonsdata fra Ambita med Bostøtteregisteret for å få data på faktiske leiemarkedssposisjoner blant vanskeligstilte på boligmarkedet. Bostøtteregisteret er den mest omfattende datakilde på leiemarkedstransaksjoner generelt og gir oss viktig informasjon om leieprisnivået i de leiesegmenter som vanskeligstilte

¹ Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av analytisk strategi for estimering av etableringsterskler i eiemarkedet.

faktisk befinner seg i. Siden en del vanskeligstilte blir utsatt for leieprisdiskriminering, vil slike effekter dermed kunne fanges opp i dette datamaterialet.

Med utgangspunkt i Ambita-data og Bostøtteregisteret analyserer hva en realisering av eiepotensialet blant lavinntektshusstander innebærer og hva overgangen fra leie til boligeie faktisk vil kunne bety økonomisk sett. Bruk av bostøtteregisteret innebærer at vi tar utgangspunkt i leietagende bostøttlemottakere. Dette utgjør en begrensning i analysen. I praksis vil populasjonen av vanskeligstilte leietagere være langt større enn dem som mottar bostøtte (Monkerud & Astrup, 2020; Monkerud, Astrup, & Nordvik, 2018).

Vårt hovedfokus vil være å analysere de økonomiske implikasjonene av en overgang fra leie til eie med utgangspunkt i følgende fire trinn:

1. Det tas utgangspunkt i de faktiske leieposisjoner som vanskeligstilte befinner seg i (geografisk lokalisering, antall husstandsmedlemmer, antall kvadratmeter i leieboligen, leiepris).
2. Etableringsterskelen for kjøp av egen bolig estimeres med utgangspunkt i de regionale boligmarkedene som de vanskeligstilte befinner seg i. For å estimere slike terskler må vi spesifisere arealnormer for de ulike husstandstyper (se nærmere beskrivelse av denne tilnærmingen i kapittel 2 og vedlegg).
3. Boutgiftsbelastningen beregnes for kjøp av bolig basert på punkt 2 for fire ulike startlansmodeller (fast/flytende rente og 30 og 50 års nedbetalingstid).
4. Den hypotetiske overgangen til en eieposisjon vha. startlansordningen basert på punkt 2 og 3 sammenlignes med den opprinnelige faktiske posisjonen de vanskeligstilte har i leiemarkedet, jfr. punkt 1.

I kapittel 2 går vi nærmere inn på det metodiske opplegget innhold i de fire trinnene i analysen. Den største utfordringen ligger i trinn 4, ettersom overgangen fra leie til eie innebærer mange endringer langs flere dimensjoner og langs ulike tidshorisonter. Kapittel 2 viser en kort analytisk modell som hjelper til med å sortere og systematisere de ulike økonomiske endringene ved eieovergang. I kapittel 3 ser vi på betydningen av overgangen fra leie til eie har boutgiftsbelastningen. I kapittel 4 analyseres betydningen eieovergangen har for bokostnader. Mens boutgifter og bokostnader for leietagere er like, er de for boligeiere to helt forskjellige størrelser blant annet fordi låneutgiftene inneholder et betydelig spareelement. I kapittel 5 vises potensialet for å komme i eieposisjon for bostøttlemottakerne gitt de stresstestene som brukes i dag. I kapittel 6 drøfter vi kort de mer langsiktige (og mer uoversiktlige) virkningene av en eieetablering. Hovedfokus i rapporten vil være på de økonomiske virkningene for den enkelte husstand og særlig hvordan endringen i disposisjonsform påvirker boutgifter og bokostnader. Vi vil avslutningsvis i kapittel 7 oppsummere funnene og drøfte mulige politikimplikasjoner, herunder betydningen boligeie kan ha som et virkemiddel for å redusere «vanskeligstilthet» på boligmarkedet og mer generelt som en virkemiddel kan å redusere lavinntekt og fattigdom.

2 Begrepsavklaringer, analytisk modell og metodisk tilnærming

Delkapittel 2.3 presenterer det metodiske opplegget som ligger til grunn for de empiriske analysene i kapittel 3–5. Det kan være nyttig først å gå litt nærmere inn på begrepsapparatet som ofte brukes for å beskrive de økonomiske forskjellene mellom leie og eie av bolig, og å gi dette begrepsapparatet et mer tydelig og presist innhold. Dette gjøres i 0. Sentralt i denne sammenheng er forskjellen mellom boutgifter og bokostnader. For å forstå denne forskjellen fullt ut, er det nødvendig å introdusere begrepet brukerpris på kapital. Begrepet *brukerprisen på kapital* angir kostnaden for å binde kapital opp i bolig. Ved hjelp av begrepet brukerpris kan vi formulere under hvilke betingelser det lønner seg å eie av bolig, og når det i stedet lønner seg å leie. Vi viser en enkel analytisk modell basert på brukerprisen for å analysere forholdet mellom leie og eie i 0, og drøfter prinsippet om leieekvivalens samt forklarer hvorfor dette prinsippet ofte ikke er oppfylt. Mangel på leieekvivalens åpner for at betydelige økonomiske forskjeller mellom eie og leie av bolig kan vedvare over tid (Erling Røed Larsen, 2013).

2.1 Boutgifter og bokostnader – hva er forskjellen?

Boutgifter for en leietager innebærer i hovedsak betaling av husleie. For leietageren er husleie prisen for strømmen av botjenester som en boenhet gir innenfor en bestemt tidsenhet, typisk per måned. Husleien er uttrykk for den marginale betalingsvilligheten til leietageren og det han eller hun maksimalt er villig til å gi avkall på av andre konsumgoder for å bo i en gitt boenhet med en gitt standard (inkludert beliggenhet). Den likviditetsmessige belastningen av husleien, boutgiften, er i utgangspunktet sammenfallende med bokostnaden, altså det leietageren må oppgi av andre konsumgoder for å bo. Oppsummert kan vi si at for leie av bolig er i utgangspunktet boutgiften og bokostnaden sammenfallende og er i som regel uttrykt ved husleia.

For boligeiere er boutgifter og bokostnader to forskjellige ting. Boutgiftene for boligeiere vil i hovedsak bestå av betaling av renter og avdrag på boliglånet. De øvrige utgiftskomponentene vil vi komme nærmere tilbake til i kapittel 3². I likhet med husleie for leietagere utgjør disse betalingene en likviditetsmessig belastning for personøkonomien for boligeierne og fortrenger på kort sikt konsum av andre goder. I motsetning til leietagere vil boutgiftene til boligeiere, i form av innbetalingene på renter og avdrag, bidra til oppbygging av egenkapital og kan omsettes til økt konsum på et senere tidspunkt. Avdragsbetalinger betegnes ofte som boutgifter, men dette kan betraktes som litt misvisende ettersom avdragsbetalinger innebærer en direkte oppbygging av boligkapital. Når avdraget betales, økes egenkapitalen med tilsvarende beløp. Heller enn å regnes som en utgift, bør avdragene betraktes som en form for sparing. Uansett bør avdrag på lån ikke inngå som komponent i hva boligeiere reelt sett betaler i betjening av boliglånet. Ved å trekke ut sparekomponenten i eiernes låneutgifter finner vi lånekostnaden, som sier hva en låntager reelt sett må oppgi av konsum av andre varer, nå og i fremtiden.

Renteutgifter omtales også som boutgifter, men også dette er faktisk ikke helt riktig ettersom også renteutgiftene inneholder et betydelig spareelement (Astrup, 2014; NOU 2011:15, 2011). Spareelementet i renteutgiftene er ikke like lett å forstå og blir ofte oversett. Sett fra bankenes side innebærer inflasjon en reduksjon av låneporteføljenes realverdi. Tilsvarende for låntageren innebærer den reduserte realverdien av låneforpliktelse en tilsvarende oppbygging av deres egenkapital i boligen. Hvis nominell rente er 3 prosent og inflasjonen 2 prosent, tjener bankene

² Disse består bl.a. av eiendomsskatt, kommunale avgifter og utgifter til vedlikehold, jf. Kapittel 3.

reelt sett (og dermed hva låntager reelt sett må betale) kun 1 prosent. Ved å ta nominell rente, får bankene kompensasjon for tapet av inflasjon. På et boliglån på 3 millioner med tre prosent nominale rente er årlig renteutgifter 90 000. Med inflasjon på 2 prosent utgjør spareelementet av rentebetalningene hele 2/3, altså 60 000. Husstanden betaler 90 000 til banken, men får 60 000 «tilbake» ved at egenkapitalen i boligen har økt tilsvarende. Renteutgiftene er på 90 000, men rentekostnaden er kun på 30 000 i dette eksempelet. Differansen på 60 000 utgjør altså en form for sparing.

For å forstå forskjellene mellom leie og eie kan vi følgelig ikke nøye oss med å sammenligne boutgifter – vi må trekke inn reelle kostnadsforskjeller. Men utgiftsnivået forblir viktig, særlig for lavinntektskusstander, fordi det utgjør en indikator for hvor mye boligkonsumet fortrenger av annet konsum på kort sikt. Det betyr at selv om lånekostnadene ved eie er lave, står ikke dette i motsetning til at låneutgiftene ved eie kan være så høye at den likviditetsmessige byrden av betjeningen av boliglånet fortrenger annet konsum til livsopphold (på kort sikt), f.eks. målt ved SIFO-satser. I vurderingen av lånebetjeningsevne ved opptak av boliglån sees det derfor utelukkende på boutgiftene og ikke bokostnadene. For å sikre at den likviditetsmessig belastningen av låneopptaket ikke blir for høy vurderer bankene den økonomisk marginen, det husstanden sitter igjen med etter at boutgiftene er dekket. Kravet om at økonomisk margin skal være ikke-negativ, er en likviditetsskranke i låneutmålingen. Det betyr at låneutmålingen aldri skal medføre at den likviditetsmessige byrden av lånebetjeningen skal fortrenge nødvendig livsopphold. Vi skal komme nærmere tilbake til begrepet økonomisk margin i kapittel 5.

Kostnaden ved eie av bolig henger tett sammen med brukerprisen på kapital. Brukerpris på kapital er et nyttig begrep innenfor økonomifaget som brukes til å avgjøre når det lønner seg å eie eller leie et kapitalobjekt mer generelt, og hvilke faktorer som spiller inn (Frank, 2008; Erling Røed Larsen, 2007, se kap. 10.). Det er de samme økonomiske prinsippene som gjelder når vi skal vurdere om vi skal leie eller eie en bil eller et par slalåmski. Kostnaden ved å leie et gitt kapitalobjekt bør vurderes opp mot brukerprisen. Prisen for en bil er ikke kjøpsprisen eller utgiftene på billånet, men brukerprisen. Brukerprisen er kostnaden ved å binde opp kapital i bilen. Det er særlig to komponenter som påvirker brukerprisen: rentetapet og verdiforringelsen til kapitalobjektet. Pengene brukt på bilen kunne alternativt vært plassert i banken (låner man pengene så påløper renteutgifter). Kapitalobjekter som en bil synker i verdi når den brukes, eller bare når tiden går. Jo raskere verdiforringelsen skjer (depresiering), desto høyere blir brukerprisen. For at kjøp av kapitalobjekt skal lønne seg, så må kostnaden ved å leie være så høy at den overskrider brukerprisen på kapital. Som regel krever dette relativt omfattende bruk. Typisk vil man leie kapitalobjekter eller durable konsumgoder man bruker lite, og kjøpe dem man bruker mye, men det konkrete forholdet mellom leiekostnaden og brukerpris vil være avgjørende i det enkelte tilfellet. Vi skal i neste delkapittel lage en enkel analytisk modell basert på brukerprisen for bolig. En del generelle betraktninger basert på brukerpris tilsier at det ofte vil lønne seg å eie egen bolig. For det første er bolig et nødvendig gode som brukes hele tiden. Høy bruk tilsier høye leiekostnader, noe som gjør det mer sannsynlig at leiekostnadene matcher brukerprisen. For det andre er verdiforringelsen generelt lav for bolig (sammenlignet med andre kapitalobjekter), og i en del tilfeller er den til og med negativ, altså at den øker i realverdi. Dette har vi sett i Norge de siste 20–30 årene, hvor prisveksten på boliger har vært høy og kontinuerlig. Lav verdiforringelse bidrar til å holde brukerprisen nede. Det samme gjelder de lave rentene vi har hatt de siste årene. I tillegg til dette har vi i Norge en svært gunstig boligbeskatning. Prisvekst på bolig, lave renter og gunstig beskatning har i enkelte tilfeller bidratt til at brukerprisen sågar har blitt negativ. Dette til tross, vil det være en del situasjoner hvor det allikevel vil lønne seg å leie bolig i stedet (Erling Røed Larsen, 2007). Dette vil bli diskutert nærmere i neste delkapittel.

I valget mellom to alternative, gjensidig utelukkende handlingsalternativ, som valget mellom eie og leie, kan begrepet alternativkostnad (*opportunity cost* på engelsk) være nyttig å trekke inn. En enkel definisjon av begrepet alternativkostnad er som følger: Hvis handlingsalternativ *x* innebærer ikke å gjøre handlingsalternativ *y*, så er verdien av å gjøre *y* alternativkostnaden ved å gjøre eller

velge x . Alternativkostnaden er altså verdien av det handlingsalternativet som hadde høyest verdi som ikke ble valgt. Alternativkostnaden er kostnaden ved å ikke velge det beste alternativet.

Hvis å gjøre x innebærer at man slipper kostnaden man hadde blitt påført ved å gjøre y , så er dette en fordel eller inntekt ved å gjøre x . Og motsatt: Hvis å gjøre x innebærer at man går glipp av en fordel eller inntekt man hadde fått hvis man i stedet gjorde y , så er dette en kostnad ved å gjøre x . Hvis x er å kjøpe bolig, mens y er å leie, vil for eksempel ulempen med å betale husleie som leietager være noe man slipper. Husleie bør således regnes som en inntekt eller fordel ved å eie. Ut ifra alternativkostnadstanken blir altså husleien en utgift når man er leietager, men en inntekt å regne hvis man i stedet eier egen bolig og slipper å leie. Dermed får man som boligeier alltid leieinntekter enten man leier ut eller velger å bo der selv.

2.2 En enkel analytisk modell

Vi så i 2.1 at brukerkostnaden for kapital er et nyttig begrep når det gjelder å analysere kostanden ved å bo og sammenligne eie med leie. Vi skal nå formalisere brukerprisen i en enkel analytisk modell, se ligning (1) nedenfor:

$$BK = (i + t + c - g) V \quad (1)$$

Her er BK brukerkostnaden ved å eie i ett enkelt år, og i rentenivået (korrigert for rentefradraget), c er drift- og vedlikeholdskostnader (målt som en andel av boligverdien), t er eiendomsskatt, og g er raten for prisvekst for boligen³. Økninger i eiendomsskatt, drift og vedlikehold eller rentenivået, bidrar til å øke brukerkostnaden, alt annet likt. En appresiering av boligens verdi (økning i g) reduserer tilsvarende brukerprisen. I praksis vil det være sammenhenger mellom variablene i brukerprisen. For eksempel vil en økning i rentenivået også kunne bidra til å redusere boligprisveksten (reduksjon i g). Generelt i perioder med lavt rentenivå og høy boligprisvekst vil brukerkostnaden ved eie være lav, og det vil dermed ofte kunne lønne seg å eie, mens det kan være motsatt i perioder med høyt rentenivå og lav boligprisvekst, noe som bidrar å øke brukerkostnaden.

Brukerkostnaden ved å eie gir oss et referansepunkt for hvor høyt leienivået må være før det skal lønne seg å eie. La anta at årlig husleie for en tilsvarende bolig betegnes med R . I tilfellet $R < BK$ så vil det lønne seg å leie, mens når $R > BK$ vil det lønne seg å eie. Akkurat når $R = BK$ vil en husstand være økonomisk indifferent mellom eie og leie. Vi kan innføre variabelen Π som betegner fordelen ved å eie i ligningen nedenfor:

$$\Pi = R - BK \quad (2)$$

Ligning (2) betegner den økonomiske fordelen ved å eie. Som vi så i kapittel 0, er husleie et mål på verdien av boligjenestene som boligen produserer. For eieren av en bolig vil således husleia være en inntekt eller en avkastning. Det er underordnet om eieren velger å selge denne tjenesten i leiemarkedet ved å leie ut boligen eller i stedet velger å bo der selv.

Selv om Π er positiv kan det allikevel være økonomisk rasjonelt å leie bolig. Store transaksjonskostnader ved å bytte bolig, gjør at det ikke uten videre vil lønne seg å kjøpe bolig selv om Π er positiv. Hvis man har et kortsiktig boligbehov i et bestemt område, eller at man mer generelt har en uavklart jobb- eller livssituasjon, kan det derfor allikevel lønne seg å leie.

³ Det vanlige for durable konsumgoder er at det faller i verdi over tid. For boliger derimot har fall i verdien i norsk sammenheng forekommet relativt sjeldent de siste 30 årene. Derfor legger vi verdiutviklingen (prisveksten) inn som en negativ komponent i brukerprisen. Vanligvis faller verdien av durable konsumgoder over tid. Raten for hvor raskt de faller i verdi, depresieringsraten, har derfor vanligvis positivt fortegn i brukerprisen.

Brukerprisen på bolig kan være svært forskjellig ex ante og ex post. Avgjørende for brukerprisen er verdiutviklingen på boligen, jfr. ligning (1). Vi kan regne ut hva brukerprisen ex post på bolig har vært et år når vi vet hva boligprisvekst har vært. Skal vi imidlertid bruke brukerprisen som et grunnlag for økonomisk adferd, for eksempel for å bestemme hvorvidt vi ønsker å bli værende i leiemarkedet eller kjøpe oss inn i eiemarkedet, må vi danne forventninger om hvordan boligprisene kommer til å utvikle seg. Brukerprisen ex ante er dermed basert på hvordan boligprisutviklingen er forventet å skje innenfor en viss tidshorison, f.eks. det kommende året. Hvilken ex ante brukerpris vi legger til grunn vil dermed være bestemt av hvilke forventninger vi har om prisutviklingen i boligmarkedet. En vurdering om at brukerprisen på bolig ex ante og at det mest lønnsomme handlingsalternativet er å eie heller enn å leie, er ikke realiserbart for alle. For en del kan opphold i leiemarkedet være av mer ufrivillig art og kan oppstå som følge av kredittrestriksjoner i boligkredittmarkeder. For dem som ikke har tilgang på foreldrehjelp ved boligkjøp kan det ta betydelig tid å spare opp tilstrekkelig egenkapital (NOU 2011:15, 2011).

Forholdet mellom leie og eiepriser antas å henge nært sammen og at disse vil følge hverandre over tid. I perioder hvor boligprisene utvikler seg forskjellig fra leiepriser regnes vanligvis som en pålitelig indikasjon på utviklingen i eiemarkedet ikke er bærekraftig og at en boligboble kan være i ferd med å bygge seg opp (Røed Larsen, 2013). Ligning 2 peker mot en potensiell selvforsterkende forventningsmekanisme i boligmarkedet hvor prisvekst i seg selv kan danne grunnlag for ytterligere prisvekst. Hvis husholdningene primært danner sin prisforventninger basert på tidligere prisutvikling i markedet, såkalt adaptive forventninger, kan dette danne grunnlag for en prisspiral. Hvis en initial prisøkningen bidrar til å øke aktørenes prisforventninger, vil dette bidra til en oppfatning av en redusert brukerpris på bolig og et økt ønske om å binde kapital i boliginvesteringer. Økte prisforventninger øker dermed boligetterterspørselen, som igjen øker prisene. Har tilstrekkelig mange i boligmarkedet slike adaptive forventninger vil prisveksten danne grunnlag ytterligere økte prisforventningene osv. Mye tyder på at husholdningene faktisk generer sine forventninger på denne måten (Nordvik, 1995) og at markedspsykologi potensielt har en stor betydning for prisutviklingen i boligmarkedet på kort sikt.

Det kan også være andre mer særnorske forhold som tilsier at forskjellen mellom eie og leie i mindre grad utlignes gjennom arbitrasje og dermed forskjeller mellom leie og eie bestå over lengre tid enn i land som har mer utviklete leiemarkeder. For det første er andelen av husholdningene som eier sin egen bolig, er svært høy i Norge. Dermed er leiemarkedet tilsvarende lite og generelt er leieboligene begrenset i type og beliggenhet. I mange leiesegmenter vil dermed leie ikke alltid være et fullgodt substitutt til det å eie. Det kan også være andre ganske forskjellig mekanismer i prisdannelsen på leie og eie. En kjøper av en eiebolig forhandler med en selger én gang. En leietaker vil imidlertid ha en langvarig relasjon til en utleier, og en rekke tilleggsfaktorer påvirker prisdannelsen som forhold ved leietaker, utleier, formidlingsform og tilleggsytelser (Røed Larsen & Sommervoll, 2011). Mangelen på et utviklet leiemarkedet i Norge kan innebære at forskjeller mellom leie og eie kan være mer persistente enn det som observeres i andre land. Som vi skal se kapittel 7 kan det ha implikasjoner for betydningen av de boligsosiale virkemidlenes (særlig startlånet) rolle i velferdspolitikken.

2.3 Metodisk tilnærming

Vi så i kapittel 1 at målet med rapporten er å belyse de økonomiske implikasjonene av overgangen fra leie til eie for vanskeligstilte med utgangspunkt i følgende fire trinn:

1. Det tas utgangspunkt i de faktiske leieposisjoner som vanskeligstilte befinner seg i (geografisk lokalisering, antall husstandsmedlemmer, antall kvadratmeter i leieboligen, leiepris). Kilden er Bostøtteregisterets informasjon om leietakere som mottar bostøtte i Norge, i 2018.

2. Etableringsterskelen for kjøp av egen bolig estimeres med utgangspunkt i de regionale boligmarkedene som de vanskeligstilte befinner seg i. For å estimere slike terskler må vi spesifisere arealnormer for de ulike husstandstyper (se nærmere beskrivelse av denne tilnærmingen i kapittel 2 og vedlegg 1). Kilde er Ambita's register over boligtransaksjoner i Norge i 2018.
3. Boutgiftsbelastningen beregnes for kjøp av bolig for fire ulike startlånsmodeller (fast/flytende rente og 30 og 50 års nedbetalingstid) med utgangspunkt i punkt 2.
4. Den hypotetiske overgangen til en eieposisjon vha. startlånsordningen basert på punkt 2 og 3 sammenlignes med den opprinnelige faktiske posisjonen de vanskeligstilte har i leiemarkedet, jfr. punkt 1.

For å identifisere vanskeligstiltes leieposisjon tar vi utgangspunkt i bostøtteregisteret. Vi har i NIBR-rapport 2018:18 argumentert for en mer generell definisjon av vanskeligstilte (Monkerud, Astrup, & Nordvik, 2018). På grunn av manglende registerdata på leiepriser er det derfor vanskelig å identifisere faktiske leieposisjoner til vanskeligstilte som ikke mottar bostøtte. Det kan diskuteres i hvilken grad bostøttepopulasjonen er dekkende for leietagende vanskeligstilte mer generelt. Å se på bostøttemottakere kan sees på som en innsnevring av populasjonen av leietagende «vanskeligstilte». En analyse av leietagende vanskeligstilte i 2018 konkluderte med at disse utgjorde 3-4 prosent av norske husstander, det vil si 96 000- 72 000 (Monkerud, Astrup, & Nordvik, 2018). Bostøttepopulasjonen i 2018 som vi legger til grunn i analysene kapittel 3-5 utgjør 78 889. Disse populasjonene er således relativt sammenlignbare i størrelsen, men det er allikevel grunn til å tro at til tross for en del overlap, så vil sammensetningen være en del annerledes. For det første krever tildeling av bostøtte at det søkes om det. Bostøtten utløses ikke automatisk ved at det oppstår et tilstrekkelig misforhold mellom boutgifter og inntektsnivå. Dermed eksisterer det potensielt en del kvalifiserte bostøttemottagere som ikke får bostøtte fordi de av ulike grunner ikke søker, for eksempel på grunn av manglende kjennskap til ordningen. For stor denne gruppen kan være er ikke klart. I SSB-rapporten «*Får de som har rett på det bostøtte?*» er det gjort forsøkt på å komme med anslag på kvalifiserte bostøttemottakere som ikke får bostøtte (Killengreen Revold & Lande With, 2019). I 2016 mottok 139 000 bostøtte. SSB estimerte at så mange som 24 000 flere kunne fått bostøtte hvis de hadde søkt⁴. Selv om bostøtteordningens identifikasjonsmekanisme for vanskeligstilthet har flere likhetstrekk med tilnærmingen som ligger til grunn omfangsanalysen fra 2018, er det også en del viktige forskjeller. Felles for begge er at vanskeligstilthet ses på som et misforhold mellom husstandenes ressurser (primært inntekt) og mulighetsrommet i lokale markeder til å skaffe seg et adekvat boforhold (som inkluderer en rimelig boutgiftsbelastning): 1) Lav inntekt blir først et problem når det er til hinder for å oppnå adekvate boforhold, og 2) hva som skal ansees som lav inntekt kan ikke forstås uavhengig av mulighetsrommet i det lokale/regionale boligmarkedet. Begge tilnærmingene opererer derfor med en regional differensiering av implisitte lavinntektsgrenser. Den implisitte lavinntektsgrensen justeres opp i områder med høye boligpriser, alt annet likt. Selv om bostøtteordningen og tilnærmingen basert på den kvantitative analyse av vanskeligstilthet fra 2018 har klare likheter, er det også en rekke forskjeller i operasjonalisering og regioninndelinger. Bostøtteordningen kan derfor ikke uten videre forstås som en innsnevring av populasjonen av vanskeligstilte leietagere, men heller uttrykk for en relativ forskjellig tilnærming til identifikasjon av «vanskeligstilthet». Vi kommer tilbake til forskjellen mellom bostøttepopulasjonen av andre måter å operasjonalisere og kvantifisere vanskeligstilthet på i kapittel 5.

Når det gjelder identifisering av etableringsterskler i regionale boligmarkeder er det nødvendig å spesifisere arealnormer. Vanskeligstiltes eiepotensial måles ikke bare ut fra hvor vidt de kan eie

⁴ Det er imidlertid en del usikkerhet knyttet til dette anslaget.

egen bolig, men at de kan eie en bolig i samsvar med normene for en tilfredsstillende bolig, gitt husstandens kjennetegn. Det hjelper ikke å ha muligheten til å kunne kjøpe en ettroms leilighet hvis man er familie med to barn. Her bygger vi videre på tilnærmingen vi benyttet oss av for å estimere vanskeligstiltes eiepotensial (Monkerud & Astrup, 2020). Vi har i vedlegget spesifisert tilnærmingen vi bruker for å estimere etableringsterskelen i regionale boligmarkeder. Vi ser i hovedsak på to etableringsterskler (hvor arealnormen er oppfylt): typisk boligpris eller gjennomsnittspris innenfor et relevant boligsegment (hvor arealnormen er oppfylt), samt det nedre prissjikt i dette boligsegmentet hvor prisene ligger under 50 prosent av gjennomsnittlig boligpris.

Hvilken boutgiftsbelastning en gitt boligpris medfører for den enkelte husstand, avhenger av hvilken startlansmodell som brukes (hvilke betingelser startlånet gis med). Det er en rekke parametere i startlansordningen, og hver enkelt kombinasjon av disse parameterne kan betegnes som en egen startlansmodell. Det er ikke rom innenfor dette prosjektet til å beregne boutgiftsbelastningen for alle ulike måter å bruke startlansordningen på. Vi har derfor valgt fire grunnmodeller basert på fast og flytende rente med 30 og 50 års nedbetalingstid. I tillegg har vi supplert med en «bankmodell» med ordinære lånebetingelser som et referansepunkt.

Sammenligningen av den hypotetiske overgangen til en eieposisjon ved hjelp av startlansordningen med den opprinnelige faktiske posisjonen de vanskeligstilte har i leiemarkedet, har vi delt opp i tre trinn:

1. Hvordan påvirker overgangen fra leie til eie boutgiftsbelastningen? (Se kapittel 3)
2. Hvordan påvirker overgangen fra leie til eie bokostnadene? (Se kapittel 4)
3. Innebærer overgangen fra leie til eie en bærekraftig eieetablering? (Se kapittel 5)

Målet for *bærekraftig eierskap*, eller tilstrekkelig betjeningsevne er om husstandens inntekter, etter at rimelige livsoppholdsutgifter og andre utgifter ellers er trukket fra, kan make å betjene et startlån til en adekvat bolig i sitt lokale boligmarked i samsvar med arelanormene. Hovedgrunnen til at vi tar bærekraft-spørsmålet til slutt og ikke først, er at vi ønsker å analysere implikasjonene av overgangen til eie for vanskeligstilte leietagere mer generelt. Det kan være interessant å se på disse implikasjonene også for husstander som ikke nødvendigvis har betjeningsevne, se kapittel 3. Det kan i tillegg det være vanskelig å gi annet enn grove anslag på betjeningsevne basert på registerdata (Monkerud & Astrup, 2020). Finkalibrerte analyser av betjeningsevne vil kreve et bredere datatilfang som primært kun er tilgjengelig på saksbehandlernivå i kommunene. Dermed vil flere husstander kunne eie enn det analyser basert registerdata tilsier. Det motsatte er selvfølgelig også mulig.

Selv om flere vanskeligstilte vil kunne tjene på overgangen fra leie til eie, f.eks. i form av reduserte utgifter og kostnader, har ikke alle vanskeligstilte de økonomiske forutsetningene for å bli boligeiere. I kapittel 5 skal vi estimere hvor mange av leietagende bostøttmottakere som har muligheten for å foreta overgangen til et bærekraftig boligeierskap, og dermed mulighet til å «ta ut» de økonomiske fordelene vi finner i kapittel 3 og 4.

For å avgjøre eiepotensialet, tar vi utgangspunkt i standard metodologi basert på økonomisk margin (Vatne, 2006). Økonomisk margin er det husstanden sitter igjen med etter at boutgifter og utgifter til nødvendig livsopphold er trukket fra husstandens disponible inntekt:

Husstandens disponible inntekter

- husstandens normerte utgifter til livsopphold utenom boligkonsum (SIFO-budsjettet)
 - løpende utgifter til forsikringer, drift og vedlikehold (som følger med en adekvat bolig)
 - utgifter til betjening av lån (basert på kalkulasjonsrenta) for kjøp av bolig med adekvat standard (gitt lokale priser)
- = økonomisk margin

For å bruke økonomisk margin til å estimere betjeningsevne til å håndtere et gitt boliglån beregnes boutgiftene med utgangspunkt i en kalkulasjonsrente. Ved bruk av flytende rente vil kalkulasjonsrenten ligge et visst antall prosentpoeng over dagens rente slik at husstanden også har likviditetsmessige overskudd ved en eventuell renteoppgang. Tilnærmingen med økonomisk margin er altså basert på en stresstest-tankegang. I vanlig banker er det Finansstilsynet som bestemmer hvor stor stresstest (hvor stor rentøkning) en husstand skal kunne tåle for at betjeningsevne på et visst lånebeløp skal sies å foreligge. For startlån bestemmes dette av Husbanken. For boliglån med fastrente kan fastrenten brukes som kalkulasjonsrente. Betjeningsevne foreligger når økonomisk margin er ikke-negativ når boutgiftene beregnes med kalkulasjonsrenten. Er den økonomiske marginen i utgangspunktet negativ er det ulike grep som kommunene kan ta i lånevurderingen. Grepene kan medføre at lånevurderingen «går opp», det vil si at økonomisk margin går fra å være negativ til å bli null eller positiv, som vi skal se i kapittel 5. Disse grepene går primært på å se nærmere på SIFO-satsene som legges til grunn for lånevurderingen eller tiltak for å få ned utgiftene til betjening av lån f.eks ved å supplere startlån med tilskudd. For store barnefamilier vil standard SIFO-satser ikke ta høyde for visse stordriftsfordeler i barneholdet (Elling Borgeraas, 2017). Dersom det legges til grunn «feil» betingelser på dette punktet (for strenge SIFO-satser) når husstandens lånebetjeningsevne vurderes, kan dette bety at mange barnefamilier ikke får en boligkredittilgang i samsvar med deres lånekapabilitet og at eierskapet feilaktig vurderes til å være ikke-bærekraftig. Vi fant i NIBR 2020:07 at opp mot 30 prosent av de aktuelle husstandene kunne betjene et lån for en egnet bolig til halvparten av «forventet» eller vanlig boligpris, og at dette gjaldt for opp mot 50 prosent av større barnefamilier⁵ (Monkerud & Astrup, 2020). Dette forutsatte imidlertid at startlånet ble gitt med lang (50 års) nedbetalingstid, med fastrente og at det ble beregnet visse (rimelige) stordriftsfordeler for større barnefamilier.

Tilnærmingen med økonomisk margin brukes normalt til å vurdere lånebetjeningsevne, men kan også brukes til å vurdere om residualinntekten (disponibel inntekt etter fratrukk for boutgifter) er tilstrekkelig til nødvendig livsopphold for leietagere. I en slik sammenheng vil SIFO-satser kunne brukes som et fattigdomsmål (Elling Borgeraas, 2016).

⁵ Her forstått som parfamilier med minst to barn eller eneforsørgerfamilier med minst tre barn.

3 Eieovergangens betydning for boutgifter

Vi skal begynne den empiriske analysen ved å sammenligne boutgiftsprofilen til leietagende bostøttemottagere med boutgiftsprofilen de ville fått ved eieetablering ved hjelp av startlånsordningen. Som nevnt i kapittel 2 gjør vi dette for samtlige leietagende bostøttemottakere uavhengig av om de har betjeningsevne eller ikke. Spørsmålet om bærekraft og betjeningsevne tar vi først opp i kapittel 5. Det betyr at ikke alle bostøttemottagere nødvendigvis har mulighet til å «ta ut» fordelene med eie, som vi finner i dette kapitlet, i hvert fall ikke utelukkende basert på startlånsordningen⁶.

Det er flere argumenter for å sammenligne boutgiftsprofiler mellom leie og eie, også for husstander som ikke nødvendigvis har betjeningsevne. Hvis boutgiftene reduseres fra leie til eie, men den økonomiske margin forblir negativ slik at betjeningsevnen ikke foreligger, er dette en indikasjon på husstanden opplever en særlig anstrengt økonomi i leiemarkedet. Et annet argument er at det er utfordrende å estimere lånebetjeningsevnen helt eksakt basert på registerdata alene (Monkerud & Astrup, 2020). Finkalibrerte analyser av betjeningsevnen vil kreve et bredere datatilfang som primært kun er tilgjengelig på saksbehandlernivå i kommunene. Eksempelvis vil saksbehandlere i kommunene ha mer detaljert kunnskap om lånesøkerne som kan brukes til en mer skjønnsmessig tilpasning av SIFO-satser, slik at flere husstander enn det registerdata tilsier vil kunne ha betjeningsevne. Et tredje argument er at det er utfordrende å estimere etableringstersklene i det ulike lokale boligmarkedene.

I beregningene som følger har vi tatt utgangspunkt i SIFO-satsene, enten i standard versjon eller minimumsvarianten (som åpner for stordriftsfordeler for større barnefamilier). Som vi redegjorde for i kapittel 2, innebærer estimering av boutgiftsprofilen ved overgangen til å eie to ting. For det første en estimering av boligpris på en adekvat bolig i samsvar med husstandens behov innenfor sitt lokale boligmarked. Vi krever dermed ikke at husstanden må flytte ut av sitt lokale miljø for å bli boligeiere. Mer spesifikt har vi operasjonalisert lokale boligmarkeder med SSBs inndeling 131 arbeidsmarkedsregioner. Hva som utgjør en «adekvat bolig» har vi spesifisert gjennom det minimumsareal en husstand trenger for å bo tilfredsstillende, se Vedlegg 1. Arealnormene er således bestemt ut i fra husstandens størrelse og sammensetning. Prisen på en bolig som tilfredsstillende arealnormen vil imidlertid kunne variere enormt innenfor det enkelte lokale boligmarked. Vi har tatt utgangspunkt i gjennomsnittsprisen i det lokale boligmarkedet for en bolig som tilfredsstillende arealnormen. For mange vanskeligstilte vil etableringsterskelen basert på gjennomsnittsprisen (for boliger i samsvar med arealnormen) være for høy. Vi har derfor også åpent opp for de kan etablere seg i et rimeligere segment på 50 prosent av snittprisen. Hva en etablering til snittprisen eller halvparten av dette, innebærer for boutgiftsbelastning avhenger hvordan startlånet brukes og om startlånet brukes i kombinasjon med etableringstilskudd. Analysene i dette kapitlet ser vi på en eieetablering utelukkende ved bruk av startlånet og uten etableringstilskudd. Men hva en gitt boligpris medfører av boutgifter avhenger i stor grad hvilke lånebetingelser startlånet gis med. Vi har i denne rapporten begrenset til fire grunnmodeller for bruk av startlånet:

- Flytende rente og 30 års nedbetaling
- Flytende rente og 50 års nedbetaling
- Fast rente og 30 års nedbetaling
- Fast rente og 50 års nedbetaling

⁶ I tilfeller hvor betjeningsevne ikke foreligger basert på startlånet alene, kan etableringstilskudd vurderes for å skape en bærekraftig eieetablering. Supplering av startlånet med tilskudd bør i utgangspunktet brukes når potensialet i startlånsordningen er fullt utnyttet ved hjelp av fastrente og etableringstilskudd.

Oppsummert:

De ulike bostøttmottakerne tilhører ulike husstander med ulik størrelse og sammensetning. Ut ifra arealnormen anslår vi for stor bolig den enkelte husstand trenger og hva den koster innenfor sitt lokale marked. Hva en husstand betaler for en arealnormert bolig avhenger av hvor de bor. Vi ser på to etableringsterskler: snittpris (på en bolig i samsvar med norm) og 50 prosent av snittpris. Hva boutgiftsbelastningen blir avhenger av hvilke lånebetingelser startlånet gis med. Vi ser på 4 startlånsmodeller. Når vi sammenligner den hypotetiske overgangen til en eieposisjon ved hjelp av startlånsordningen med den opprinnelige faktiske posisjonen de vanskeligstilte har i leiemarkedet, får vi 8 forskjellig svar avhengig av startlånsmodell og valg av etableringsterskel, dyrt (snittpris) eller billig (50 prosent av snittpris). I tillegg til de 4 startlånsmodellene sammenligner vi også en hypotetisk overgang til eie basert på et banklån med alminnelig utlånsbetingelser. Dette er et nyttig referansepunkt å sammenligne de øvrige startlånsmodellene med.

I tabellen nedenfor viser vi utgiftsprofilen til en egnet bolig i løpet av det første året, som en andel av kjøpesummen, for fire startlånsvarianter og for lån gitt med vanlig bankbetingelser, i 2018.

Tabell 3.1: Utgifter til egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av kjøpesum. Ulike startlånsvarianter og «banklån» (2018)

	Nedbetalingstid	
	30 år	50 år
Flytende rente (1,70 %)	3,88 %	2,59 %
Fast rente (2,86 %)	4,33 %	3,12 %
"Banklån" (2,50 % rente)*	4,83 %	

* 25 års nedbetalingstid

Tabellen 3.1 viser utgiftene til betjening av boliglån for fire startlånsmodeller det første året som eier, som andel av kjøpesummen, basert på rentebetingelsene i 2018. 2018 er valgt fordi dette er den siste tilgjengelige årgangen for bostøttedata. De fire variantene utgjør «typiske» lån slik de kan gis som startlån og en type «banklån» som legger til grunn en kortere nedbetalingstid (25 år) og flytende rente på 2,5 prosent p.a. For de ulike typene startlån antas det i) 20 års fastrente på 2,86 prosent eller ii) flytende rente på 1,7 prosent og a) nedbetalingstid på 30 år eller b) nedbetalingstid på 50 år i et vanlig annuitetslån med månedlige innbetalinger. Et typisk «banklån», slik vi forstår det her, alt annet likt, betyr at en må ut med utgifter i forbindelse med lånbetjeningen som er over 1,9 ganger høyere enn det en må ut med for et gunstig startlån (med 50 års nedbetalingstid og fast rente på 2,6 prosent p.a.). Vi ser også forskjeller mellom ulike «startlånsbetingelser», med utgifter til lånebetjening som vokser til godt og vel 1,7 ganger dersom en går fra de gunstigste betingelsene (2,59 % av kjøpesummen) til det minst gunstige (4,33% av kjøpesummen).

Figur 3.1 nedenfor viser omfanget av gevinster, målt i reduksjon av boutgifter som andel av inntekt ved å gå over til eie (i egnet arealnormert bolig), for samtlige 78 889 bostøttmottakere som leide i 2018. Estimeringen av utgiftsreduksjonen er blitt beregnet med i utgangspunkt i den husleia bostøttmottakerne faktisk betalte i 2018. Figuren nedfor presenterer resultatene på ganske kompakt måte som krever litt nærmere forklaring.

Hvor stor utgiftsreduksjonen som overgangen fra leie til eie medfører avhenger av valg av boligpris (snittpris eller 50 prosent av snittpris for arealnormert bolig) og valg av kredittmodell (4 startlånsvarianter og vanlig banklån). Med 5 ulike lånevarianter og 2 forskjellig etableringsterskler er figur 3.1 er satt sammen av 10 delfigur som viser utgiftsreduksjoner som følge av en overgang

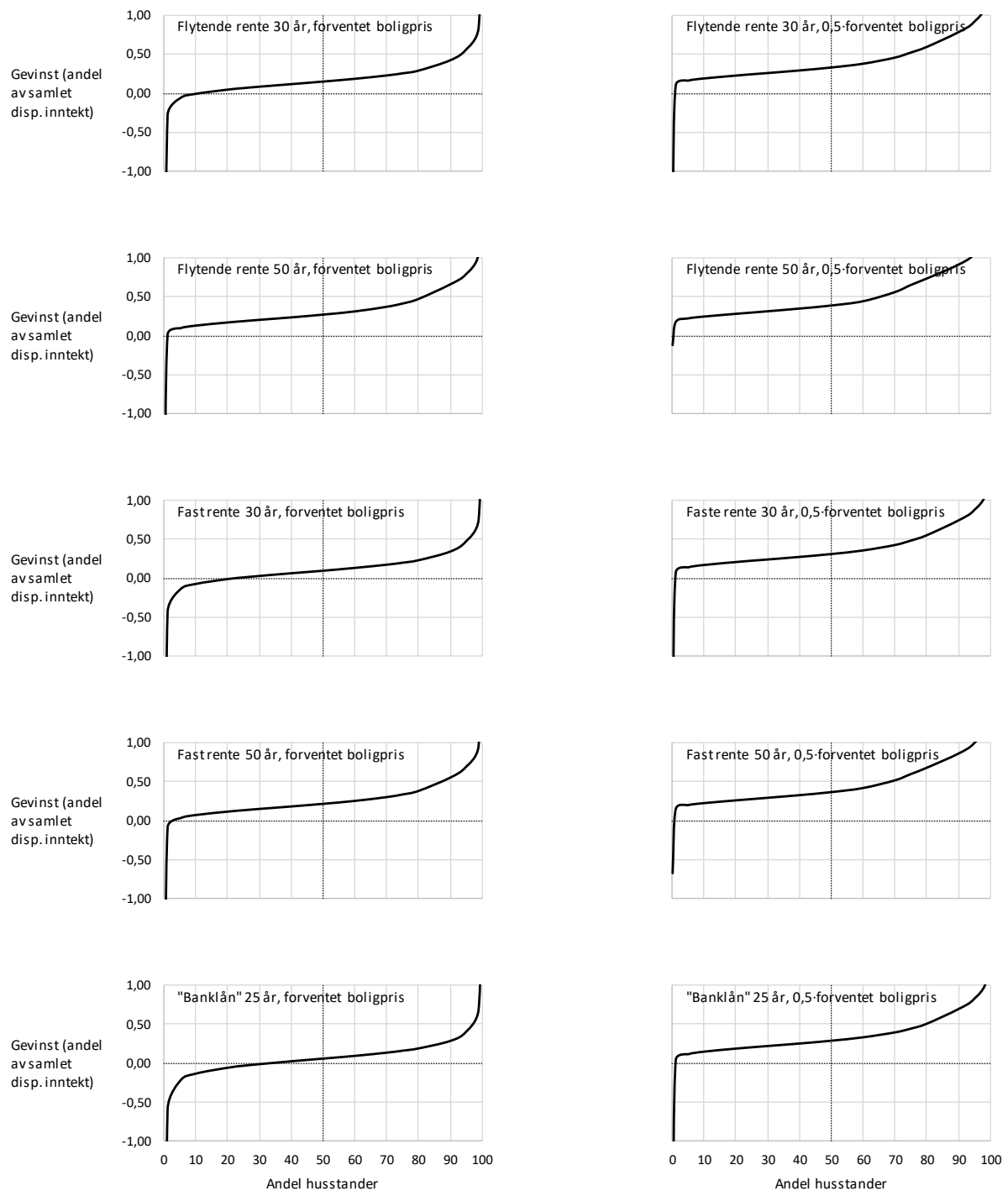
fra leie til eie, i de ti ulike etableringsscenarioene. På den vertikale aksene ser vi gevinsten ved overgangen til eie, målt som reduksjon i utgifter som andel av disponibel inntekt. Hvis en husstand tjener 200 000 og har leieutgifter på 100 000 og får utgifter ved eieovergangen på 60 000, vil gevinsten utgjøre en utgiftsreduksjon på 40 000 som utgjør en andel på 0,2 (eller 20 prosent). Dersom i stedet utgiftene øker ved overgangen til 140 000 i det overnevnte eksempel, ville utgiftsreduksjonen være på $-40\,000$ og andel $-0,2$. Den loddrette aksene er stipulert til at gevinstene vil kunne variere mellom 1 (en reduksjon i utgifter tilsvarende 100 prosent av disponibel inntekt) og -1 (en økning i utgifter tilsvarende 100 prosent av inntekt)⁷. Oppsummert: Den loddrette aksene måler gevinsten ved utgiftsreduksjoner som andel av samlet disponibel inntekt, og varierer mellom -1 og 1 , avhengig av om gevinsten er positiv eller negativ.

På den vannrette aksene måles andelen husstander (leietagende bostøttemottakere), fra 0 til 100 prosent, rangert fra lavest til høyest gevinst. Eksempelvis fra 0 til 10 prosent viser hvordan gevinsten ved eie-overgangen varierer i det laveste desilet blant leietagende bostøttemottakere. Intervallet 90 til 100 prosent viser det øverste desilet med de bostøttemottakere som har de høyeste gevinstene ved overgangen til eie. Ser vi i øverste figur i venstre panel representerer den scenarior med etablering til snittpris, eller forventet pris, med startlansmodellen flytende rente og 30 års nedbetaling. I dette scenarior ser vi at det laveste desilet (de første 10 prosent av bostøttemottakerne) har utgiftsøkning og dermed en negativ gevinst ved overgang til eie (sammenlignet med det de betaler i husleie i sin nåværende leieposisjon), mens de øvrige 9 desilene (de neste 90 prosent) har positive gevinster ved overgangen til eie.

Venstre panel tar for seg tilfellene hvor etableringsterskelen er definert ved gjennomsnittsprisen eller den typiske (forventede) boligprisen på den arealnormerte boligen i det lokale boligmarkedet. I høyre panel ser vi på scenarior hvor overgangen til eie skjer i det rimelige boligsegmentet i det lokale boligmarkedet, definert ved 50 prosent av gjennomsnittsprisen. Hvert panel består av fem delfigurer, en for hver kredittmodell.

⁷ I prinsippet kan disse gevinstene være både større enn 1 og mindre enn -1 .

Figur 3.1: Gevinst i løpende utgifter til egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Husstander (2018). N=78889. Ulike startlånsvarianter og «banklån».



Vi ser samlet sett i figur 3.1 at i de 10 ulike scenarioene for eieovergang (avhengig av etableringsterskel(boligpris) og kredittmodell) gjennomgående viser betydelige gevinster i utgifter ved å gå over til eie (i egnet arealnørmert bolig). Selv for modellen med alminnelige banklån i de med den høyeste boutgiftsandel (se tabell 3.1) får 50 prosent av bostøttemottakerne markante

boutgiftsreduksjoner ved etablering til snittpris⁸. Hvor stor utgiftsreduksjon de ulike lånevariantene medfører, avhenger av boutgiftsandelene som vi så i tabell 3.1. Jo lavere utgiftsandel disse har, jo større blir effektene. På snittpris får alle bostøttmottakere utgiftsreduksjoner når nedbetalingstiden er på 50 år. Når nedbetalingstiden er på 30 år, går andelen bostøttmottakere som får utgiftsreduksjoner ved etablering til snittpris noe ned, men ligger fortsatt på over 70 prosent, avhengig av om det brukes fast eller flytende rente. Også omfanget av utgiftsreduksjonene er betydelige. For visse typer startlån ser vi at 60 prosent av husstandene kan få besparelser på mer enn 30 prosent av samlet inntekt⁹. Alle bostøttmottakere får utgiftsreduksjoner når det etablerer seg i den rimeligste delen i det lokale boligmarkedet (50 prosent av snittprisen for arealnørmert bolig), uavhengig av kredittmodell, som vist i høyre panel i figur 3.1.

Oppsummert: Overgangen fra leie til eie for leietagende bostøttmottakere ved hjelp av startlån har gjennomgående ikke-ubetydelige økonomiske konsekvenser i form av relativt betydelig reduksjoner i boutgifter (sett i forhold til disponibel inntekt). Effektene er særlig markante ved etablering i rimelige områder (50 prosent av snittprisen for arealnørmert bolig), men er også betydelige ved etablering i dyrere områder (snittprisen i vår modell) om enn noe mindre uttalt. Utgiftsreduksjonene blir særlig store for startlansmodeller hvor nedbetalingstiden strekkes til 50 år.

⁸ Viser i de to nederste delfigurene i 3.1.

⁹ Se spesielt de to nest øverste delfigurene i venstre panel.

4 Eieovergangens betydning for bokostnader

Vi har sett at for de fleste leietagende bostøttemottakere innebærer overgangen fra leie til eie ikke ubetydlige reduksjoner i boutgifter. Effektene var betydelige både når det gjaldt hvor mange som opplevde utgiftsreduksjoner, men også omfanget av disse reduksjonene. Overgangen til eie medførte også overgang til en arealnørmert og tilfredsstillende bolig.

Som vist i kapittel 2, kan det for boligeiere være betydelig forskjell mellom boutgifter og bokostnader. Vi så at utgiftene til å betjene et boliglån inneholdt et betydelig spareelement. For å finne bokostnaden for eiere er vi derfor nødt til å identifisere spareelementet og deretter trekke dette ut av låneutgiftene.

Vi vil i analysen av bokostnadene i dette kapittelet gjøre noen forenklinger. En viktig komponent i bokostnaden for eiere er verdiutviklingen i boligmarkedet. Anslagene på denne utviklingen i boligmarkedene er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet. Vi legger til grunn en antagelse om null realvekst i boligprisene som et konservativt anslag. På den måten vil analysene bli mindre sensitive for feilprediksjoner på boligprisveksten og vi kan i stedet rette et analytisk fokus på andre viktige aspekter ved bokostnaden.

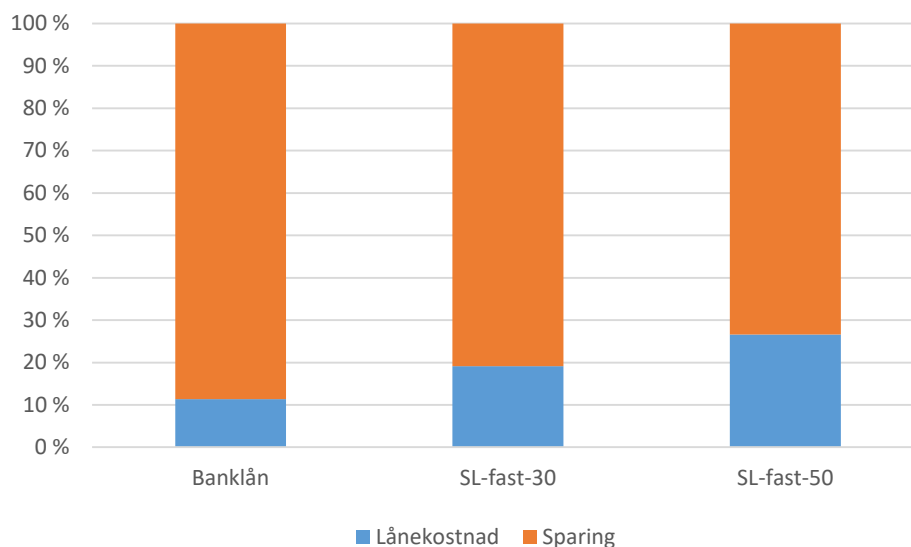
En utfordring med å anslå ikke-lånerelaterte kostnader som eiendomsskatt, kommunale avgifter, fellesutgifter og vedlikehold er at de i betydelig grad vil avhenge av om man bor i enebolig eller leilighet. Når det gjelder eiendomsskatt vil den også kunne avhenge av i hvilken kommune man bor i. Vi vil i første omgang fokusere på kostnadene som kun er relatert til lån og til slutt drøfte betydningen av ikke-lånerelaterte kostnader. I tabellen nedenfor viser vi lånekostnader for egnet bolig i løpet av første år som eier, som en andel av boligprisen for ulike startlansvarianter, samt banklån.

Tabell 4.1: Kostnader for egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av kjøpesum. Ulike startlansvarianter og banklån (2018).

	30 år	50 år
Flytende rente (1,70 %	-0,78 %	-0,78 %
Fast rente (2,86 %)	0,83%	0,83%
"Banklån" (2,50 % rente)*		0,55 %

I tabell 4.1 har vi tatt utgangspunkt i tabell 3.1, men tatt ut spareelementet av boutgiftene. Det har vi gjort ved å se bort fra avdragskomponenten og trukket fra inflasjonen på 1.8 prosent fra de nominelle rentene. I tillegg er realrenten skattekorrigert for rentefradraget på 22 prosent. Vi ser at vi for startlånet med flytende rente får vi en negativ brukerkostnad. Figur 4.1 viser sparing og lånekostnad som andel av samlede låneutgifter.

Figur 4.1: Andelen sparing og lånekostnader av samlede utgifter til betjening av boliglånet første året. For startlån med fast rente og henholdsvis 30 og 50 års løpetid, samt «banklån» (2017). I prosent.



Figuren viser at spareelementet i låneutgiftene er betydelig og ligger mellom 75 og 90 prosent, avhengig av om løpetiden er 30 eller 50 år. Tilsvarende utgjør lånekostnaden 10- 25 prosent av låneutgiftene avhengig av nedbetalingstiden. Når vi sammenligner boutgifter mellom eie og leie for bostøttmottakere, kan vi konkludere med at en overgang til eie ville medføre at

1. den likviditetsmessige byrden av å bo går tydelig ned ved at boutgiftene går ned, jfr. kapittel 3
2. at spareelementet i boutgiftene ved eie utgjør mellom 75–90 prosent avhengig av nedbetalingstid, og lånekostnaden ligger tilsvarende under låneutgiftene

Forskjellen mellom utgifter og kostnader for boligeiere modifiseres noe når det trekkes inn ikke-lånerelatert kostnader. Som nevnt kan disse variere en del avhengig av om man kjøper leilighet eller enebolig, men også i hvilken kommune man kjøper bolig i. Vi vil ikke se på alle mulige varianter her, men se nærmere på et regneeksempel som viser betydningen av ikke-lånerelaterte kostnader. Vi antar en husstand kjøper en leilighet ved hjelp av startlån til 2 millioner uten egenkapital. Startlånet gis med 50 års nedbetaling og en fastrente på 2,84 prosent. Vi antar at fellesutgifter utgjør en 1 prosent av kjøpesummen og vedlikehold 0,5 prosent (av kjøpesummen). Samlet utgjør disse 30 000 årlig. Utgifter til rente og avdrag utgjør 62 400 og rentekostnaden utgjør 8 600. Spareelementet i låneutgiftene utgjør dermed hele 86 prosent. Når vi legger til de ikke-lånerelaterte utgiftene (fellesutgifter og vedlikehold) i teller og nevner utgjør spareelementet 58 prosent.

Vi så i 2.1 at overskuddet ved å eie bolig kan uttrykkes som differansen mellom husleien og brukerkostnaden. Som vi så i kapittel 3 lå husleienivået markant over boutgiftene ved en eieovergang for bostøttmottakerne. Siden brukerkostnaden ligger langt under disse boutgiftene igjen, kan vi konkludere med at fordelene med en overgang til eie, med nåværende husleienivåer, boligpriser og rentenivå, ville isolert vært økonomisk svært fordelaktig for majoriteten av utsatte husstander.

En begrensning ved denne slutningen er at boligene bostøttmottakere har i sin nåværende leieposisjon neppe er sammenlignbar med den arealnormerte bolig vi legger til grunn i eieposisjonen. En stor andel bostøttmottakere har sannsynligvis leieboliger som er mindre enn de arealnormerte boligene vi legger til grunn ved overgangen til eie. Å leie en arealnormert bolig

innenfor samme boligmarked vil sannsynligvis være enda dyrere og dermed trekke i retning av en større eiefordel enn det som vil fremgå ved en direkte sammenligning av leienivåene til bostøttemottakerne.

En annen begrensning er at vi holdt beregningen av bostøtte utenfor analysen. Overgangen fra leie til eie påvirker ikke i utgangspunktet beregningen av bostøtte siden ordningen er disposisjonformsnøytral. Når overgangen til eie medfører reduserte boutgifter vil imidlertid dette kunne påvirke bostøtteberegningen. Dette vil imidlertid ikke skje automatisk fordi det avhenger av hvordan utgiftsreduksjonen endrer boutgiftene i forhold til taket for godkjente boutgifter i bostøtteordningen. Hvis en bostøttmottaker har boutgifter som ligger over dette taket i utgangspunktet og overgangen til eie reduserer utgiftene, men ikke mer enn at utgiftene blir liggende over taket, så vil overgangen ikke påvirke bostøtteberegningen, alt annet likt. I 2018 hadde 74 prosent av alle bostøttmottakere boutgifter som lå over dette taket. Det har ligget utenfor dette prosjektet å beregne bostøttekvalifikasjoner på nytt i en hypotetisk eieovergang, men det er altså fullt mulig for bostøttmottakere (med boutgifter over tak) å oppleve utgiftsreduksjoner uten at det nødvendigvis vil medføre store endringer i bostøttekvalifikasjonene. I tillegg ser bostøtteordningen kun på utgiftsnivået. Hvis en overgang til eie kun reduserer kostnadene, men ikke utgiftene, så vil ikke bostøttekvalifikasjonen påvirkes. Det er også et argument å holde endringer i bostøttekvalifikasjoner ved overgangen til eie utenfor og dermed få fram fordelene ved eie kontra leie «i seg selv». På den måten er det lettere å forstå hva en overgang fra leie til eie kan bety for utsatte husstander som ikke mottar bostøtte.

Det kritiske spørsmålet som gjenstår, er hvor mange bostøttmottagere som har muligheten til å ta ut disse fordelene ved at de har tilstrekkelig betjeningsevne til å kjøpe en arealnormert bolig der de bor ved hjelp av startlånsordningen. Dette er problemstillingen vi skal forsøke å belyse i neste kapittel.

5 Eiepotensialet blant bostøttemottakere

Vi har sett i kapittel 3 og 4 at overgangen fra leie til eie vil kunne medføre betydelige økonomiske fordeler for leietagende bostøttemottakere, både reduksjon i boutgifter og særlig bokostnader. Spørsmålet er hvor mange bostøttemottagere som har muligheten til å ta ut disse fordelene ved at de har tilstrekkelig betjeningsevne til å kjøpe egen bolig vha. startlånsordningen. Denne problemstillingen skal vi forsøke å belyse i dette kapittelet. Problemstillingen ble også belyst relativt grundig i NIBR-rapporten 2020:7 «Eierskapspotensialet blant lavinntektskusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen». I den rapporten så vi imidlertid ikke særskilt på bostøttemottakere. Analysen i dette kapittelet er imidlertid mer indikativ enn i den overnevnte rapporten. Som vi så i kapittel 3 har vi, innenfor rammene av prosjektet, begrenset oss til å se på kun to etableringsterskler, snittprisen og 50 prosent av denne, for en arealnørmert bolig. I praksis kan både prisvariasjonene være større eller mindre enn dette, avhengig av hvilket regionalt eller lokalt boligmarkedet vi ser på. En annen begrensning er at vi kun ser på overganger til eiemarkedet basert startlånet alene. Hovedkriteriet for hvor vidt en slik overgang er bærekraftig, for en gitt etableringsterskel, er at husstandens inntekt er tilstrekkelig stor til å matche SIFO-satsene etter at boutgiftene er trukket fra. For bostøttemottakere som ikke oppfyller dette kriteriet kan en overgang til eie allikevel være mulig. Dels kan det være aktuelt å foreta skjønnsmessige tilpasninger av SIFO-satsene i vurderingen av betjeningsevne der hvor saksbehandlerne har konkrete holdepunkter for det. Dels kan startlånet i noen tilfeller suppleres av andre ordninger som tilskudd etableringstilskudd. Slike grep tar vi ikke eksplisitt høyde for i analysen som følger. Det er derfor noen innebygde begrensninger i analysen som er viktige å være oppmerksom på. Når det er sagt ser vi ikke bare på hvor vidt betjeningskriteriet (ikke-negativ økonomisk margin) er oppfylt eller ikke, men også hvor stort likviditetsunderskuddet er når betjeningskriteriet ikke er oppfylt. Dermed gir analysen et bilde på hvor langt unna kusstander er en overgang til eie der hvor betjeningskriteriet ikke er oppfylt. Kusstander med negativ økonomisk margin i en lånevurdering, hvor denne utgjør en relativ liten andel av kusstandens inntekt vil det i praksis være ulike grep saksbehandlerne i kommunene kan ta for å skape balanse i lånebudsjettet. På den måten peker også analysen på handlingsrommet for å finne praktiske løsninger der hvor etableringskriteriet i utgangspunktet ikke er oppfylt¹⁰.

5.1 Kravet til en bærekraftig overgang til eie

I tabell 3.1 så vi på gjeldende rentenivåer. Når vi nå skal vurdere eiepotensialet blant bostøttemottakere, må vi legge inn en rentebuffer i de lånevariantene som er basert på flytende rente, se tabellen nedenfor. Poenget med å bruke en rentebuffer er at en utmåling av lånerammen ikke bør være større enn at kusstanden er i stand til å håndtere låneforplikten i scenarier hvor renta går opp¹¹.

¹⁰ Selv om analysen er basert et entydig kriterium for bærekraftig eieoverganger, så får også analysen fram at spørsmålet om betjeningsevne ikke er svart/hvitt, men i praksis et komplekst og sammensatt begrepet, med flere gråsoner.

¹¹ Vi har således foretatt en stresstest som lik den som gjøres ved vurdering av låneevne av alminnelige kredittinstitusjoner.

Tabell 5.1: Utgifter (inklusive «rentebuffer») til egnet bolig i løpet av første år som eier, som andel av kjøpesum. Ulike startlånsvarianter og banklån (2018).

	Nedbetalingstid	
	30 år	50 år
Flytende rente (6,50 % kalkulasjonsrente)	6,06 %	5,21 %
Fast rente (2,86 %)	4,33 %	3,12 %
"Banklån" (7,50 % kalkulasjonsrente)*	7,09 %	

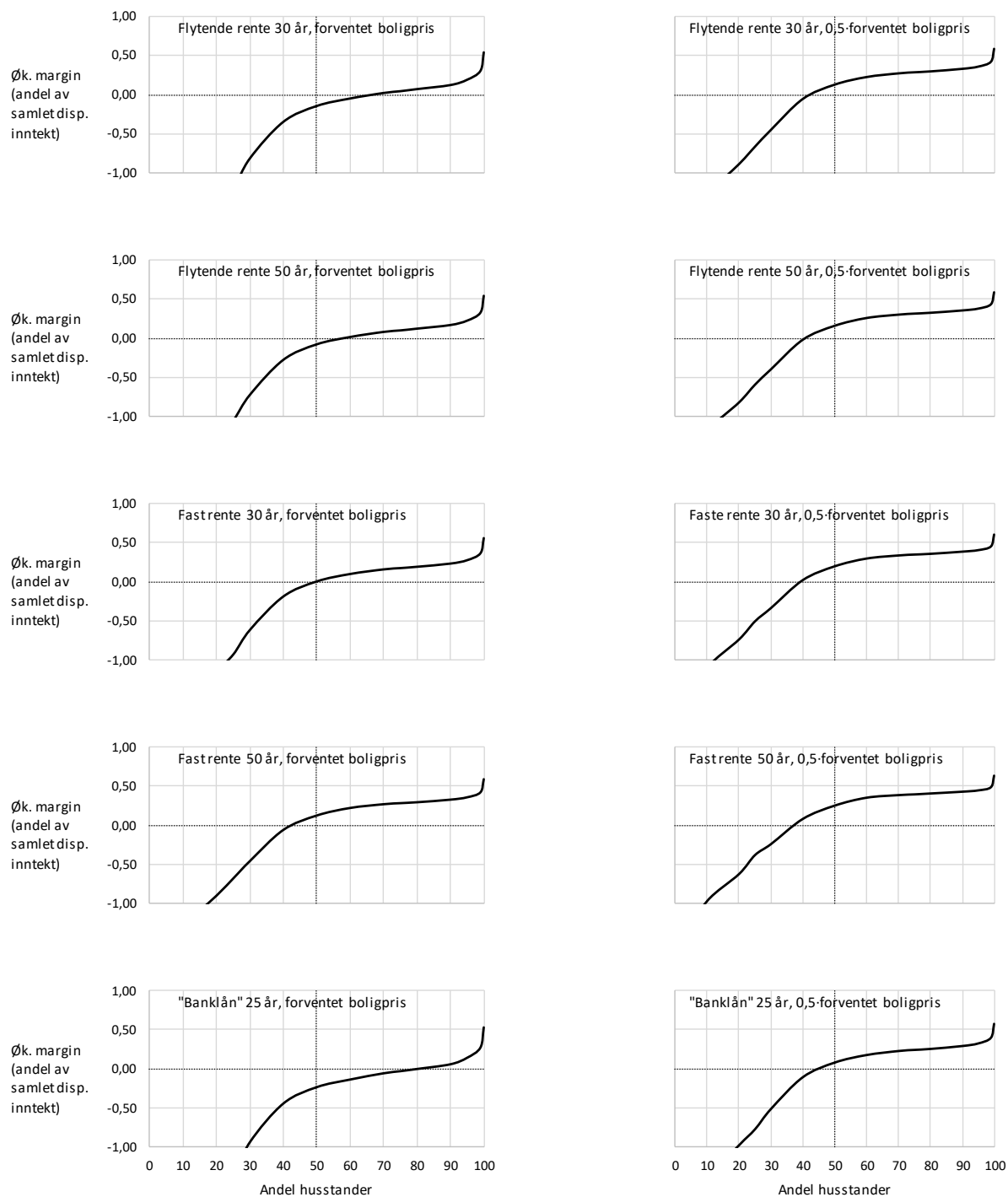
* 25 års nedbetalingstid

5.2 Eiepotensial blant bostøttemottakere – empiriske resultater

Hvor mange av de leietagende bostøttemottakere har de økonomiske forutsetningene mulighet til å foreta overgangen til eie basert på startlånet alene? I figuren nedenfor viser vi økonomisk margin etter utgifter til egnet arealnørmert bolig og annet nødvendig konsum er dekket, i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Figuren 5.1 er bygd på samme logikk som vi så i kapittel 3. For nærmere forklaring av dette rammeverket, se kapittel 3.

Hovedforskjellen er at vi i figur 3.1 så på gevinsten ved eie-overgangen i form av utgiftsreduksjon som andel av inntekt, mens her ser vi i stedet på økonomisk margin i lånevurdering i et gitt etableringsscenario, som andel av husstandens inntekt. De overgangene til eie som er bærekraftige er dem som innebærer en økonomisk margin som er null eller positiv i de ulike ti etableringsscenarioene som hver av delfigurene tar for seg. I figuren vil husstander med en økonomisk margin som er positiv ligge over «nullinja» i del figurene.

Figur 5.1: Økonomisk margin etter utgifter til egnet bolig og annet konsum i løpet av første år som eier som andel av samlet disponibel inntekt. Husstander som er leietagende bostøttemottakere (2018). N=78 889. Fire ulike startlånsvarianter og vanlig banklån.



«Nullinjen» er den kritiske grensen i figurene. For bostøttemottakere som ligger over denne linja er økonomisk margin positiv og boligeierskapet er i utgangspunktet bærekraftig. Det samme gjelder for husstander som ligger akkurat på linja. Og tilsvarende for bostøttemottakere under «nullinja» er den økonomiske marginen negativ og en eieetablering er i utgangspunktet ikke bærekraftig, med de forbehold som ble nevnt innledningsvis. Det mest slående med de ulike figurene er at en stor andel bostøttemottakere har et eiepotensialet i de ulike etableringsscenarioene og således mulighetene til å realisere fordelene ved eie. Dette funnet er

på linje med tidligere forskning på eiepotensialet blant bostøttemottakere, se Aarland (2011) og Aarland (2012).

Figur 5.1 viser at flere av startlansvariantene muliggjør etablering for opp over 60 prosent av bostøttemottakerne dersom de etablerer seg i det rimelige segmentet, det vil si i markedssegment hvor prisnivået utgjør 50 % av snittpris i regionen. Det er også mulig for relativt stor andel av bostøttemottakere å etablere seg til snittprisen (forventet pris) i de ulike lokale markedene¹². Ved etablering til snittpris er kombinasjonen av 50 års nedbetaling og fastrente særlig effektiv, og muliggjør eieetablering for opp mot 60 prosent av bostøttemottakerne. Dette er et ganske overraskende funn ettersom tilsvarende anslag for leietagende vanskeligstilte utgjorde 30 prosent (Monkerud & Astrup, 2020). Tilnærmingen på estimere er basert lik metodologi og data. Forskjellen i anslag på eiepotensiale må derfor tilskrives forskjeller i bostøttepopulasjon og populasjonen vanskeligstilte leietagere slik den ble den ble estimert i NIBR-rapporten 2020:7 «Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander—en undersøkelse av mulighetsrommet i startlansordningen. Selv om det er en del overlapp mellom disse populasjonene, er også viktige forskjeller. Dels kan det være en del utsatte husstander uten eiepotensiale som ikke er fanget opp bostøttepopulasjonen. Det kan delvis skyldes husstander med lave inntekter og lavt eiepotensialet som ikke har søkt og dermed ikke har mottatt bostøtte¹³. Det kan også skyldes grupper som har inntekter som ligger rett over de implisitte inntektsgrensene i bostøtteordningen, men som bor i pressområder som medfører at de har lavt eiepotensiale. Dels er det bostøttemottakere som har eiepotensiale som ikke regnes som vanskeligstilte i analysen fra 2020. Dette henger sammen med ulike måter å regne ut implisitte lavinntektsgrenser i identifikasjonen av vanskeligstilte på.

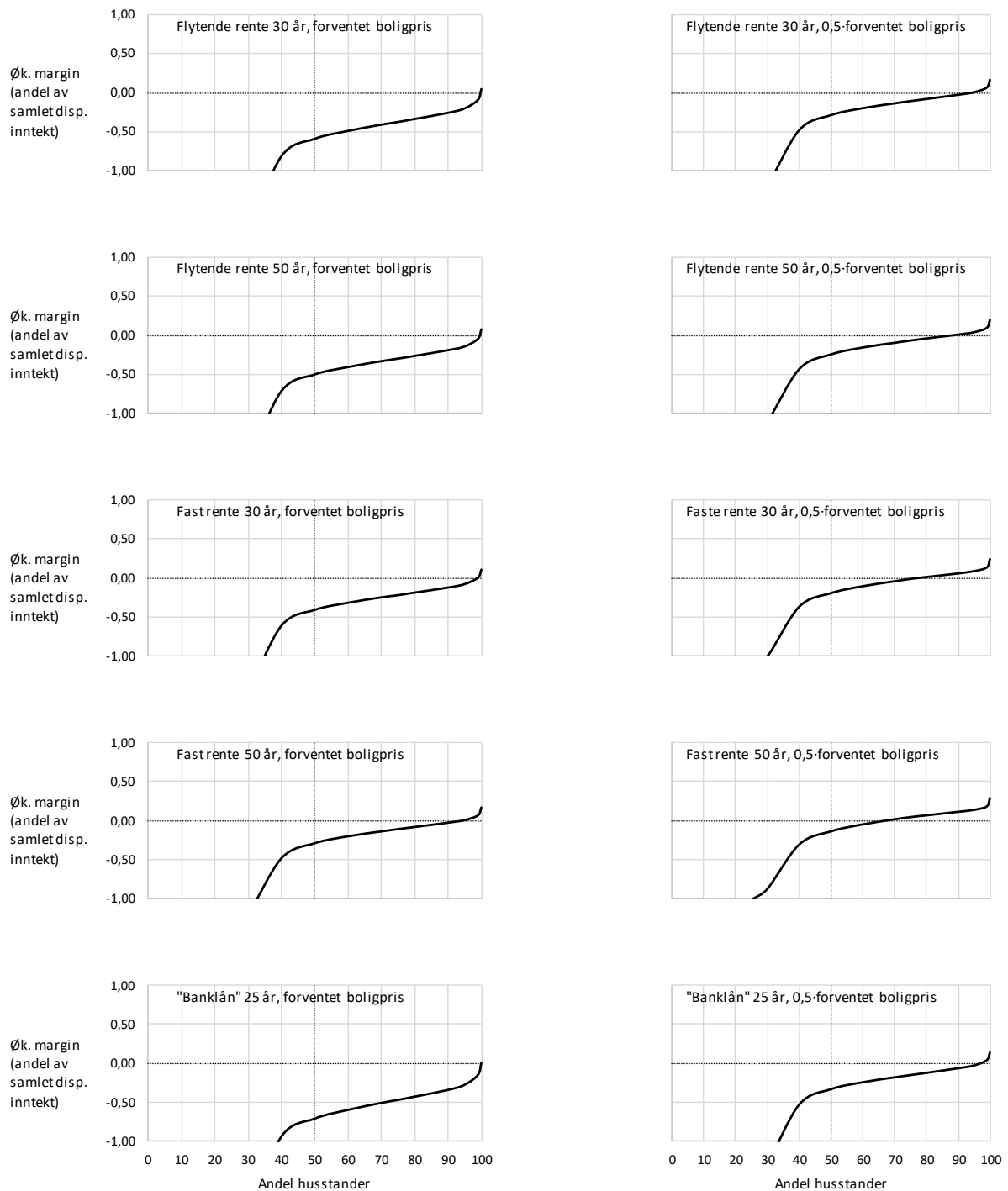
Et noe overraskende funn er at for kombinasjonen av startlån med fastrente og 50 års nedbetaling, er det relativt liten forskjellen i prosentpoeng på hvor mange bostøttemottakere som klarer å etablere seg til snittpris og til halvparten av snittpris, henholdsvis 60 og 63 prosentpoeng. En tolkning av dette funnet er at en del bostøttemottakere har så lave inntekter at disse sliter med å møte SIFO-kravet alene. Selv for svært lave boutgifter vil den økonomiske marginen forbli negativ. For bostøttemottakere som har inntekter lavere enn SIFO-satsen er økonomisk margin negativ selv om boligprisen blir satt til null.

I neste figur ser hvordan eiepotensiale fordeler seg blant leietagende barnefamilier som mottar bostøtte.

¹² I vår modell avgrenset ved hjelp av SSBs inndeling i arbeidsmarkedsregioner.

¹³ I SSB-rapporten «Får de som har rett på det bostøtte?» gjøres det anslag på at en del husstander som er kvalifisert til bostøtte ikke mottar bostøtte, formodentlig fordi de ikke har søkt. I tillegg finner SSB at en stor del av de som ikke søker også kjennetegnes ved svært lave inntekter.

Figur 5.2: Økonomisk margin etter utgifter til egnet bolig og annet nødvendig konsum er dekket, i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Barnefamilier som er leietagende bostøttemottakere I (2017). N=7639. Fire ulike startlansvarianter og vanlig banklån.

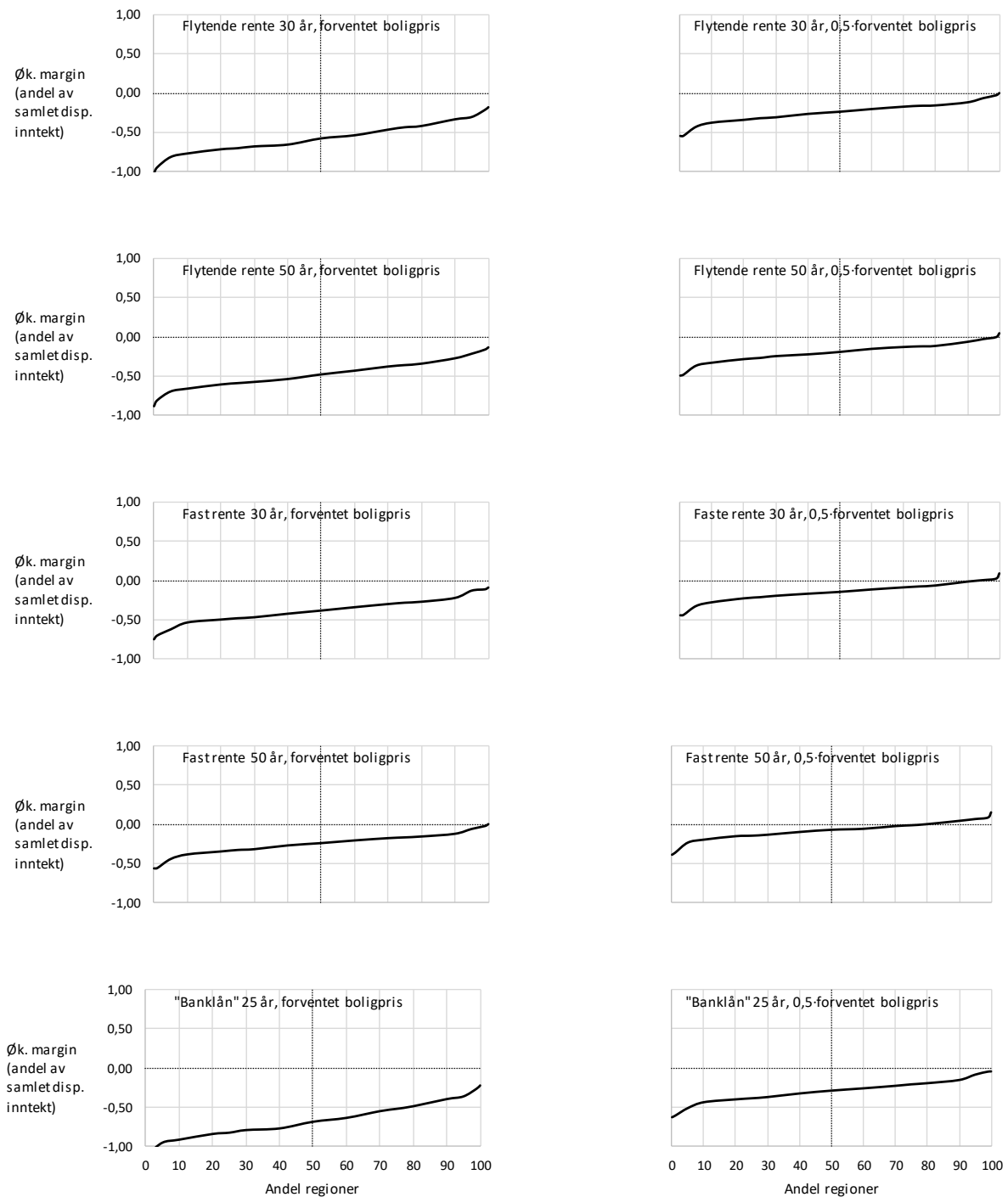


Figur 5,2 viser eiepotensialet i blant barnefamilier som mottar bostøtte i de 10 ulike scenarioene for overgangen til eie. I vurderingen av betjeningsevnen er minimumsvarianten av SIFO-satsene brukt som tar høyde for stordriftsfordeler i større familier. Allikevel vises det at nesten ingen av barnefamiliene klarer å betjene startlån på etablering til snittpris, uavhengig av valg av startlansvariant. Det er også langt færre barnefamilier som klarer å etablere seg i de rimelige markedssegmentene (50 prosent av snittpris) enn det vi så var tilfellet for bostøttemottakere generelt. I NIBR-rapporten 2020:7 «Eiepotensialet blant lavinntekts-husstander» fant vi at eiepotensialet blant barnefamilier var relativt høyt når minimumsvarianten av SIFO ble benyttet.

En tolkning av forskjellene i disse funnene er at dette skyldes at inntektsnivået for barnefamilier som mottar bostøtte ligger en del lavere enn for vanskeligstilte barnefamilier mer generelt. Det er imidlertid fortsatt mulig for en del bostøtte-barnefamilier å etablere seg i de rimelig segmentene (50 prosent av snittpris) hvis startlån gis med 50 års nedbetaling og fastrente. Rundt 30 prosent av disse barnefamiliene har denne muligheten. Ytterligere 30 prosent av barnefamiliene med negativ økonomisk margin (som ligger under nullinja i figurene) ligger relativt nærme nullinja. Det betyr at bærekraft i en eventuell eieovergang potensielt kan potensielt sikres med tilskudd og/eller skjønnsmessig tilpasning av SIFO-satsene.

Til slutt skal vi se på regionale forskjeller i fordelingen av eiepotensialet blant bostøttemottakerne. I figur 5.3 vises gjennomsnittet for bostøttemottagernes økonomisk margin i de ulike regionene etter utgifter til egnet bolig og annet konsum i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Figurene viser altså de gjennomsnittlige økonomiske marginer per region i 104 økonomiske regioner i de tilsvarende 10 etableringsscenarioene som vist i de tidligere figurene. I motsetning til de tidligere figurene er det regionene og ikke husstandene som er enheten i disse figurene. Det gjør at fortolkningen av figurene blir litt annerledes. På den vannrette-aksen måles andelen regioner fra 0 til 100, rangert fra lavest regionale gjennomsnitt på økonomisk margin for bostøttemottakerne til høyest. Selv om gjennomsnittet i en region ligger under «nullinja» så vil det altså kunne være mange bostøttemottaker som vil kunne ha en økonomisk margin over null. Derfor er nullinja mindre viktig i fortolkningen av figurene sammenlignet med tidligere figurer hvor vi så økonomisk margin på individnivå.

Figur 5.3: Økonomisk margin etter utgifter til egnet bolig og annet konsum i løpet av første år som eier, som andel av samlet disponibel inntekt. Gjennomsnitt i 104 økonomiske regioner (2018). For fire ulike startlånsvarianter og vanlig «banklån».



Figuren viser at jo brattere helningen er på kurven jo større varierer gjennomsnittlig økonomisk margin blant bostøttmottakerne for de ulike regionene. Vi forventer generelt at regioner med høye boligpriser vil ha lavere snitt på økonomisk margin til bostøttmottakerne enn regioner med lavere priser. For kredittmodeller med høy boutgiftsandel (se tabell 5.1) vil forskjeller i boligpriser i større grad gjenspeiles i forskjeller i lavere gjennomsnittlig økonomisk margin for regionene. Vi ser i figuren at startlånsvarianter med lavere boutgiftsandel, særlig fast rente og 50 års nedbetaling, gjør at forskjellene i regionale boligpriser i mindre grad medfører forskjeller i gjennomsnittet på den økonomiske margin i regionene. Helningen på «regionkurven» blir slakere

når disse startlansvariantene benyttes og utligner i stor grad betydningen av forskjeller i boligpriser mellom regionene. Enkelt fortalt betyr det at startlansordningen gjør det mulig for bostøttemottakerne etablerer pressområder, som ikke ville vært mulig med vanlig banklån. En slak «regionkurve» kan tolkes som at det er liten forskjell i gjennomsnittlig økonomisk margin mellom de ulike regionene. En slak «regionkurve» under nullinja kan også tolkes som at for en stor andel bostøttemottakere er ikke utfordring boligprisnivået, men lavt inntektsnivå. Dette så vi også i figur 5.1. En stor utfordring med tanke på eieetablering er at en stor andel leietagende bostøttemottakere (nærmere 40 prosent) har disponible inntekter som ligger under SIFO-satsene. For denne gruppen vil den økonomiske margin forbli negativ, uavhengig av nivå på boligprisene.

Oppsummert: Vi har funnet betydelige effekter, i form av utgifts- og kostnadsreduksjoner, ved at bostøttemottakere går fra leie til eie. En overraskende (for oss) stor andel av bostøttemottakere – over 60 prosent – har eiepotensialet til å «ta ut» disse fordelene. Dette er betydelig større enn tilsvarende beregninger gjort for vanskeligstilte leietagere basert på kapabilitetstilnærmingen jfr. NIBR-rapporten 2020:7 «*Eierskapspotensialet blant lavinntektshusstander – en undersøkelse av mulighetsrommet i startlansordningen*». Resultatet skyldes forskjellen i estimering av implisitte lavinntektsgrenser i de to tilnærmingene til «vanskeligstilthet. Det er også grunn til å tro at en del leietagende vanskeligstilte med lavt eiepotensiale ikke mottar bostøtte og dermed ikke er å finne i bostøttepopulasjonen.

Eiepotensialet vi finner for barnefamilier som mottar bostøtte er langt mindre enn andre husstandstyper som mottar bostøtte; 30 prosent forutsatt bruk av 50 års nedbetalingstid, fastrente og etablering i de rimelige områdene (50 prosent av snittet). For en del barnefamiliene som ikke har betjeningsevne er imidlertid de negative økonomiske marginene relativt lave. For denne gruppen kan det være hensiktsmessig å supplere startlånet med etableringstilskudd. Vi finner også en del regionale variasjoner i etableringsmulighetene, men disse utlignes langt på vei når nedbetalingstiden strekkes til 50 år og fastrente benyttes.

Bærekraft i eierskap er ikke enten- eller, men et spørsmål om grader. Fordelene med figurene i dette kapitlet er at de får fram omfanget av etableringsutfordringene der hvor bærekraft eller eiepotensiale basert på startlansordningen i utgangspunktet ikke er til stede. For husstander som ligger rett under nullinja vil skjønnsmessige tillempinger i SIFO-satsene kunne være tilstrekkelig til å få positive marginer. I del tilfeller vil også relativt små tilskudd til etablering kunne supplere startlansordningen for å sikre bærekraftige overgang til eie. Imidlertid finner vi at for om lag 40 prosent av leietagende bostøttemottakere er inntektene så lave at de skal svært mye til å få til en bærekraftig overgangen til eiemarkedet.

6 Dynamiske aspekter av boligeie

Vi har i kapittel 3 og 4 sett hvilke ikke-ubetydelige økonomiske fordeler overgangen fra leie til eie kan medføre for utsatte husstander. Vi så at nesten alle fikk tydelige reduksjoner i boutgifter og bokostnader ved overgangen fra leie til eie. Ut ifra de mest effektive startlansmodellene så vi at over 60 prosent av leietagende bostøttemottakere bli boligeiere basert på startlansordningen alene dersom de etablerer seg i rimelige og nøkterne boliger innenfor sitt lokale boligmarked. Vi så i kapittel 5 at ikke alle har de økonomiske forutsetningene for et bærekraftig boligeierskap og mulighetene til å høste disse fordelene. Underliggende negative økonomiske marginer kan stå i veien for et bærekraftig boligeierskap. I noen tilfeller kan justeringer av konsumsatsene brukt i lånevurderingen, eller supplering av tilskudd eller andre virkemidler, være tilstrekkelig til å omgjøre negative til positive økonomisk marginer i lånevurderingen, og på den skape betjeningsevne der hvor vi i utgangspunktet finner at eiepotensialet ikke foreligger. I andre tilfeller er de negative marginene i lånevurderingen så store at overgangen til eie blir vanskelig.

I kapittel 3 og 4 har vi målt fordelene ved eie i utgifts- og kostnadsbesparelser i det første året. Dette reiser et mer overordnet spørsmål om hvilke økonomiske konsekvenser overgangen til eie kan ha over tid for vanskeligstilte husstander. Generelt innebærer høyere avkastning på et kapitalobjekt også høyere risiko. Boligeie er heller ikke uten risiko. Er man uheldig og må selge boligen på et uheldig tidspunkt med prisfall vil dette kunne medføre betydelige tap, slik vi så i boligkrisen på slutten av 80-tallet. Risikoen ved boligeie kan potensielt gjøre seg særlig gjeldende i utsatte grupper. Siden disse er kjennetegnet ved lavere inntekter har de som regel også mindre marginer til å takle uforutsette hendelse. Det er imidlertid flere faktorer som tilsier at den høye «avkastningen» vanskeligstilte kan få tilgang til ved hjelp av startlansordningen, ikke nødvendigvis trenger å komme på bekostning av økt risikoeksponering. Det er flere mekanismer som tyder på at det skjer en naturlig og tiltagende konsolidering av boligøkonomien etter hvert som tiden går (Astrup & Aarland, 2013). I tillegg finnes det flere virkemidler som er designet til å løse likviditetsutfordringer dersom de skulle oppstå. Vi skal kort drøfte noen av de viktigste i dette kapitlet.

Majoriteten av lån følger annuitetsprinsippet, og har dermed nominelt like årlige innbetalinger. Siden lånet ikke inflasjonsjusteres, vil annuiteten i reelle termer bli mindre over tid. Med normal inntektsutvikling, eller i det minste dersom det skjer en eller annen form for inflasjonsjustering av inntekten, vil boutgiftens andel av inntekten også avta over tid. I tillegg vil avdragsbetalingenes andel av annuiteten øke over tid. Dette åpner for at avdragsfrihet vil få tiltagende betydning over tid som et virkemiddel til å løse midlertidige likviditetsutfordringer. En annen mekanisme som også bidrar til en tiltagende dynamisk konsolidering av boligøkonomien, er oppbyggingen av egenkapitalen i boligen. Dette kan skje på flere måter. For det første vil den normale verdiutviklingen i boligmarkedet kunne medføre at realverdien av boligen øker over tid, som den i stor grad har gjort de siste 20-30 årene. I tillegg vil en direkte oppbygging av egenkapitalen også skje direkte gjennom løpende avdragsbetalinger. Denne typen sparing kan for noen startlansmottakere ha mindre betydning siden nedbetalingstiden i noen tilfeller må strekkes til 40 eller 50 år. Heldigvis er det en tredje måte som supplerer avdragsbetalingene, og som har større effekt når avdragsbetalingene blir mindre ved at de strekkes ut i tid, nemlig reduksjonen av boliglånets realverdi gjennom inflasjon. Selv uten realverdivekst i boligen og avdragsbetalinger vil denne mekanismen kunne redusere boliglånets realverdi med over 50 prosent med normal inflasjonsutvikling for et lån med normal løpetid (NOU 2011:15, 2011).

Vanskeligstilte vil også lettere kunne få anledning til løse likviditetsutfordringer ved hjelp av sikkerhetsnett som sosialhjelp og bostøtte. I 2017 ble bostøtteordningen endret ved at den gikk fra å bruke forrige års ligning som grunnlag for beregning av bostøtten, til å innhente månedlig inntekt direkte og automatisk fra Skatteetaten. Denne omleggingen har medført at bostøtten beregnes på grunnlag av reell inntekt for måneden søknaden gjelder. På denne måten er bostøtten blitt mer treffsikker og fleksibel i den forstand at støtten til enhver tid tilpasses søkerens

reelle økonomiske situasjon. Bostøttens funksjon som sikkerhetsnett er dermed blitt styrket ved at flere søkere får muligheten til å få bostøtte når de faktisk trenger det (Nordvik & Astrup, 2020). Generelt vil det også tas boligsosiale hensyn i kommunenes startlånsforvaltning, slik at betalingsproblemer ikke uten videre blir møtt med gebyrer, inkasso og eventuelt begjæring om tvangssalg (Astrup et al., 2019).

Det er generelt få betalingsproblemer og tvangssalg på startlån (Astrup, Monkerud, & Aarland, 2019; Astrup, Monkerud, Ruud, & Aarland, 2015). Som vi har sett er det flere mekanismer som bidrar til å forklare dette. For det første konsolideres og styrkes boligøkonomien over tid gjennom ulike mekanismer for kapitaloppbygging, økte muligheter til avdragsfrihet og reduksjon av låneutgiftene relativt til inntekt. For det andre er det bygd opp mekanismer og sikkerhetsnettfunksjoner for å håndtere betalingsproblemer og likviditetsutfordringer blant lavinntektsgrupper. Dette ligger dels i startlånsforvaltningen selv, og dels i muligheter til å sette inn virkemidler når forholdet mellom inntekter og utgifter forrykkes blant startlåsmottakere. Særlig relevant i den forbindelse er sosialhjelp og bostøtte. Dette betyr for at risikoeksponeringen som boligeie innebærer, kan holdes i sjakk, og statistikken på mislighold og tvangssalg på startlån bekrefter langt på vei dette.

7 Oppsummering og diskusjon

I denne rapporten har vi benyttet oss av data fra Husbankens bostøtteregister og transaksjonsdata for boligkjøp fra Ambita AS for å estimere den økonomiske fordelene for utsatte husstander ved å gå fra sin nåværende posisjon i leiemarked til å kjøpe egen bolig ved hjelp av startlansordningen. Den økonomiske fordelene av overgangen er estimert for ulike lånebetingelser ulike innretninger for startlånet (gitt ved 30 eller 50 års nedbetalingstid, fast vs. flytende rente, og beregningspraksis for livsoppholdssatser). Vi ser på 2018-årgangen som siste tilgjengelig år for bostøttedata. At analysene foretatt på data fra 2018 har imidlertid noen fordeler. På den måten får vi i større grad fram fordelene ved eie i et normalår. Hadde nyere tall blitt benyttet kunne fordelene ved eie vært enda større, men også i mindre grad representative.

Vi har avgrenset en husstandspopulasjon av «vanskeligstilte» leietagere ved hjelp av leietagere som mottar bostøtte. Ved hjelp av bostøtteregisteret kan vi identifisere faktiske leieposisjoner til utsatte husstander. Dette ville ellers ikke vært mulig siden leiekontrakter normalt ikke er tilgjengelig i registerdata.

Vi finner at overgangen fra leie til eie for leietagende bostøttmottakere ved hjelp av startlån vil gjennomgående kunne få ikke-ubetydelige økonomiske konsekvenser i form av reduksjoner i boutgifter (sett i forhold til inntekt) og bokostnader. Effektene er særlig markante ved etablering i rimelige områder (50 prosent av snitt), men også betydelige ved etablering i dyrere områder (snittprisen i vår modell) om enn noe mindre uttalt. Utgiftsreduksjonene blir særlig store for startlansmodeller hvor nedbetalingstiden strekkes til 50 år og fastrente benyttes i stedet for flytende rente. For visse typer startlån ser vi at 60 prosent av husstandene kan få besparelser på mer enn 30 prosent av samlet inntekt¹⁴.

Mens boutgifter og bokostnader er identiske for leietagere, så vil disse kunne være svært forskjellige for boligeiere. En stor andel av det boligeier betaler i låneutgifter innebærer en oppbygging av egenkapitalen i boligen og kan således betraktes som sparing. Vi finner at spareelementet i låneutgiftene er mellom 75 og 90 prosent, avhengig om nedbetalingstiden er 30 eller 50 år. Kostnaden ved å eie utgjør således en lav andel av utgiftene. Siden utgift og kostnad er identisk for leietagere, og overgangen til eie reduserer boutgiftene, vil overgangen fra leie til eie målt i kostnadsreduksjon med 2018-tall for boligprisvekst, rente- og leieprisnivå, være betydelig. For bostøttmottakere vil overgangen i fra leie til eie, basert på tallene fra 2018, medføre en mer romslig personøkonomi (bedret likviditet), betydelig økt sparing og større boligkonsum, sammenlignet med deres posisjon i leiemarkedet.

Ikke alle bostøttmottakere ha de økonomiske forutsetningene til å foreta overgangen til eie og «høste» eie-fordelene. Allikevel har en overraskende (for oss) stor andel av bostøttmottakere – over 60 prosent – eiepotensialet basert på startlansordningen alene. Dette krever imidlertid aktiv bruk av startlansordningen i form lang nedbetalingstid (50 år) og fastrente. Eiepotensialet er langt mindre for barnefamilier. Om lag 30 prosent av barnefamiliene har mulighet til å bli boligeiere basert på startlånet alene. Dette forutsetter (igjen) bruk av 50 års nedbetalingstid, fastrente og etablering i de rimelige områdene (50 prosent av snittet).

Spørsmålet om lånebetjeningsevne er i mange tilfeller (for en gitt etableringssterskel i det lokale boligmarkedet) ikke enten- eller, men et spørsmål om grader. I våre estimater av eiepotensialet for bostøttmottakere har vi lagt til grunn to varianter av SIFO-satsene, standard og minimum. For husstander som ikke har likviditetsoverskudd i lånevurderingen basert på slike satser (negativ økonomisk margin), har vi i utgangspunktet konkludert med at et eiepotensiale ikke foreligger. For

¹⁴ Se spesielt de to nest øverste delfigurene i venstre panel.

husstander som ikke har likviditetsoverskudd i en lånevurderingen er det imidlertid viktig å få fram hvor store de negative marginene er, for ulike lånebetingelser på startlånet. I kapittel 5 analyserte vi fordelingen av den økonomiske margin for bostøttmottakere for fem ulike startlånsmodeller. På den måten fikk vi fram hvor mange som har eiepotensialet basert på startlånet alene, og hvor langt unna en slik eieetablering de øvrige bostøttmottakere var. For en del bostøttmottakere med negative marginer i lånevurderingene vil det i praksis kunne være rom for å få til overganger til eiesegmentet allikevel. I tilfeller hvor likviditetsunderskuddet er lite kan tillemperinger av SIFO-satsene basert på skjønn være nok til å sikre likviditetsoverskudd (positiv økonomisk margin) i lånevurderingen. I tilfeller for husstander som har større likviditetsunderskudd vil en overgang til eie fordele at startlånet brukes i kombinasjon med andre boligsosiale virkemidler som bostøtte eller etableringstilskudd. Et viktig funn i rapporten er at for en del bostøttmottakere som i utgangspunktet ikke har de økonomiske forutsetningene til å bli boligeiere basert på startlånet alene, kan foreta overgangen til eiesegmentet gjennom små tilskudd til etablering. Vi fant at rundt halvparten av barnefamiliene som hadde negative marginer i lånevurderingen, var disse marginene relativt små. Særlig for barnefamiliene kan det derfor være behov for å supplere startlånet med mindre etableringstilskudd. Analysene i kapittel 5 identifiserte vi hvilke situasjoner og hvilke husstander hvor startlånsordningen alene er tilstrekkelig til å sikre bærekraftige overganger til eie, og når det kunne være behov for å supplere startlånsordningen og utnytte samspillet mellom de øvrige boligsosiale virkemidlene.

For rundt 40 prosent av barnefamiliene blant leietagende bostøttmottakere er inntektene svært lave, med tilsvarende store negative marginer, at overgangen til eie kun kan etableres gjennom betydelig etableringstilskudd. For disse husstandene er ikke problemet bare utfordringer med overgangen til eie. Siden et hovedfunn i rapporten er at overgang til eie ofte innebærer en reduksjon i boutgiftene, vil husstander som har store negative marginer i lånevurderingen ha enda større negative økonomiske marginer i sine faktiske leieposisjoner. De store økonomiske utfordringene til en del bostøttmottakere knyttet til å få til en overgang til eiemarkedet gjenspeiler dermed en særlig anstrengt økonomi i sine faktiske posisjoner leiemarkedet. For slike husstander vil det antageligvis være helt nødvendig å supplere bostøtten med sosialhjelp.

Analysene i denne rapporten har sine begrensninger. Analysene representerer et «øyeblikksbilde» basert gjeldende leiepriser, boligpriser og rentenivå i 2018. Fordelene vi finner er en funksjon av forholdet mellom disse variablene og det er ikke gitt de til enhver tid vil favorisere eie. I prinsippet vil leienivået kunne tilpasses slik at fordelene ved eie raskt utlignes. En vanlig antagelse er at i en velfungerende boligmarkedet vil dette skje over tid, og fordeler ved eie (eller leie) er av forbigående art. Det er som vi så i kapittel 2 flere strukturelle forhold i den norske boligkonteksten som tilsier forskjeller mellom leie og eie kan være mer persistent enn det vi finner andre land. Det som ofte trekkes fram er at leiemarkedet er lite og er begrenset geografisk og når det gjelder boligtyper. For mange segmenter i eiemarkedet er leie i liten grad et fullgodt substitutt. De økonomiske mekanismene som sørger for prisene for leie og eie «henger» sammen er ikke på samme måte operative i den norske markedskonteksten. Dette kan åpne for at fordelene ved eie således kan vedvare over lengre perioder enn i en situasjon med et mer utviklet leiemarkedet. I så fall kan en boligsosial politikk som legger til rette for at utsatte husstander kan bli eiere være viktig for å motvirke økte forskjeller i samfunnet og redusere de økonomiske negative konsekvensene av marginalisering.

Et spørsmål som i liten grad har vært diskutert i spørsmålet hvordan disposisjonsform påvirker spørsmålet om konseptualisering og estimering av inntektsfattigdom og marginalisering. Ut i fra våre analyser vil utsatte husstander befinne seg i økonomisk sett svært forskjellige situasjoner avhengig om de leier eller eier, selv om inntekten ellers er lik. Analyser av fattigdom og

vanskeligstilhet basert inntekt alene kan derfor for bli ufullstendige og gi misvisende resultater¹⁵. Det er imidlertid et mer åpent spørsmål om hvordan disposisjonsform mer eksplisitt bør trekkes i slike analyser. Dette er en oppgave for fremtidig forskning. Ordninger som startlånsordningen, og andre virkemidler som legger til rette for eieetablering, kan imidlertid være undervurdert som et virkemiddel når det gjelder å bekjempe fattigdom og ikke minst redusere betydningen av den.

¹⁵ Et eksempel på dette kan være forståelsen og konseptualisering av inntektsfattigdom. Medianinntekten etter skatt for aleneboende i 2018 var 302 000. Det betyr lavinntektsgrensen var 181 000. La oss ta utgangspunkt i en aleneboende som leier en hybel på 8 000 i måneden eller 96 000 i året og tjener 181 000. 53 prosent av inntekten går med til å dekke boutgifter. Vedkommende vil ikke ha nok igjen til normert konsum etter SIFO og vil således ha negativ margin. La oss anta at denne personen fikk muligheten til å eie boligen han leide ved hjelp av startlånsordningen. Ut i fra våre anslag ville dette medført omfattende endringer i vedkommende sin økonomisk situasjon. La oss anta at denne boligen kan kjøpes for 1,8 millioner. Dette gir en utgiftsprofil 56 000 året og en boutgiftsbelastning på 31 prosent. Bokostnaden er imidlertid kun på 14 000. Forskjellen med bokostnaden ved å leie og eie er på 82 000. Fra å ha en utgift på 96 000 vil et kjøp av boligen innebærer at denne utgiften i stedet blir en inntekt, såkalt «imputed rent». Samlet overskudd å gå fra leie til eie vil også være på 82 000. I tillegg kommer mulig verdiutvikling i boligmarkedet. Konseptuell vil også overgangen fra leie til eie innebære at i stedet for boutgiftsbelastning på 53 prosent, får vedkommende en økning i inntekt på 53 prosent. Siden «imputed rents» er skattefrie regnes de ikke som en del av inntektsgrunnlaget. Det kan imidlertid være grunner til å ta dem med når grensedragningen av inntektsfattigdom skal trekkes. Det kan være svært stor forskjell på å tjene 181 000 som leietager og som boligeier, særlig i perioder hvor kostnadsforskjellene mellom eie og leie er så store som nå.

8 Litteratur

- Aarland, K. (2011). En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet. *NOVA-notat*.
- Astrup, K. C. (2014). Boligtilskudd til etablering-et effektivt virkemiddel?
- Astrup, K. C., & Aarland, K. (2013). Økonomisk risiko og boligeie. NIBR-rapport 2013:28.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., & Aarland, K. (2019). Kommunenes startlånspraksis—analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). *Kommunenes praktisering av startlånsordningen—effekter av den nye forskriften*: NIBR-rapport.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R., & Aarland, K. (2014). *Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*: NIBR-rapport.
- Beatty, T. K. M., & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21(2), 121-130. doi:10.1016/j.jhe.2012.03.001
- Borgeraas, E. (2016). Minimumsbudsjett for forbruksutgifter. Et forbruksbasert fattigdomsmål. *SIFO-rapport*. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.(14).
- Borgeraas, E. (2017). Forbruksbasert fattigdomsmål-forbrukstilnærming til barnefattigdom (Prosjektnotat nr. 7—2017). Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.
- Frank, R. H. (2008). *Microeconomics and behavior*. Boston: McGraw-Hill Irwin.
- Killengreen Revold, M., & Lande With, M. (2019). Får de som har rett på det bostøtte? Kjennetegn ved faktiske og potensielle bostøttemottakere. Rapporter 2019/2 Statistisk sentralbyrå.
- Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2020). Eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper—en undersøkelse av mulighetsrommet i startlånsordningen. NIBR-rapport 2020:7. OsloMet.
- Monkerud, L. C., Astrup, K. C., & Nordvik, V. (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet*. Oslo: NIBR-rapport 2018:19. OsloMet.
- Nordvik, V. (1995). Prices and Price Expectations in the Market for Owner Occupied Housing. *Housing Studies*, 10(3), 365-380.
- Nordvik, V., & Astrup, K. C. (2020). Inntektsdynamikk og bostøtte. NOVA-notat nr 2/20. OsloMet.
- NOU 2011:15. (2011). Rom for alle – En sosial boligpolitikk for fremtiden. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Røed Larsen, E. (2007). *Økonomi på trikken*: Gyldendal akademisk.
- Røed Larsen, E. (2013). Et bærekraftig boligmarked?". *Utrykt vedlegg til Meld. St. 17 (2012–2013)*.
- Røed Larsen, E., & Sommervoll, D. E. (2009). The impact on rent from tenant and landlord characteristics and interaction. *Regional Science and Urban Economics*, 39(3), 316-322.
- Røed Larsen, E., & Sommervoll, D. E. (2011). Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper
- Sandlie, H. C., & Grødem, A. S. (2013). Bolig og levekår i Norge 2012.

Søholt, S., & Astrup, K. C. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet. NIBR-rapport 2009:2.*: Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.

Vatne, B. H. (2006). Hvor store økonomiske marginer har husholdningene? En analyse på mikrodata for perioden 1987–2004. *Penger og Kreditt 3/2006 (årg 34)* s. 176-183. Oslo: Norges Bank.

Vedlegg 1: Arealnormer og modell for estimering regionale terskler for eieetablering

I beregningen av lokale boligpriser av vi benytter vi oss av data om boligtransaksjoner fra Ambita AS for å estimere følgende ligning for av lokale boligpriser

$$\begin{aligned} \ln(kjøpesum)_j &= \sum_k \delta_{k0} \cdot R_{kj} \\ &+ \sum_k \delta_{k1} \cdot R_{kj} \cdot \ln(\text{antall rom})_j \\ &+ \delta_{2015} \cdot D_{2015j} + \delta_{2016} \cdot D_{2016j} + \delta_{2017} \cdot D_{2017j} + w_j \quad (\text{NOU 2011:15}) \end{aligned}$$

og

$$\ln(\text{ant. rom})_j = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot \ln(\text{ant. kv. meter})_j + r_j, \quad (\text{NOU 2011:15})$$

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

$$c_j^* = e^{\widehat{\delta}_{k0,j} + \widehat{\delta}_{k1,j} [\widehat{\gamma}_0 + \widehat{\gamma}_1 \cdot \ln(A_j^*) + \widehat{\sigma}_4^2/2] + \widehat{\delta}_{2015} \cdot D_{2015j} + \widehat{\delta}_{2016} \cdot D_{2016j} + \widehat{\sigma}_3^2/2} \cdot A_j^*. \quad (3)$$

Vi benytter oss altså av varianter av den samme enkle arealnomen for akseptabel bokvalitet som i NIBR-rapport 2018: 18 (Monkerud et al., 2018). Vi ser på to varianter, A_{25} og A_{20} , av denne normen som antar at arealbehovet er synkende i antall husstandsmedlemmer, dvs. én norm som krever et areal på 25 kvadratmeter for en person, og ellers $25 \cdot \text{antall medlemmer}^{0.5}$ kvadratmeter, og én mildere norm som krever 20 kvadratmeter for en person, og ellers $20 \cdot \text{antall medlemmer}^{0.5}$ kvadratmeter.¹⁶ Det legges til grunn en «gjennomsnittsantagelse» om at man vil forvente at en bolig med et visst areal også inneholder et viss antall rom «over alt og uforandret i perioden som undersøkes».

Vi legger også til grunn SSBs standard for økonomiske regioner for å avgrense lokale leiemarkeder (og boligmarkeder), til sammen 104 regioner (dvs. 89 av de opprinnelige regionene, samt Oslos 15 bydeler).¹⁷

¹⁶ En slik tilnærming, der arealbehovet er avhengig av roten av antall husstandsmedlemmer, viser seg å passe godt til andre enkle (og oppregnende) normer som er diskutert i litteraturen (Barlindhaug, 2008 #238).

¹⁷ Siden ikke alle kommuner er med i materialet i alle aktuelle år (noen, mindre, kommuner er uten vedtak i enkelte eller alle år), er vi for å kunne estimere leiepriser i alle kommuner i alle aktuelle år nødt til å benytte oss av grupper av kommune-år, i alle fall i enkelte tilfeller (enten for å estimere priser i en kommune uavhengig av år, eller i grupper av forskjellige kommuner år for år). En fordel med en inndeling i SSBs økonomiske regioner er at den blant annet baseres på pendlingsmønstre mellom tilgrensende kommuner, og dermed kan være en fornuftig avgrensning av et bo- og arbeidsmarked som potensiell leietagere må forholde seg til. Blant de 90 økonomiske regionene Vi gjøre den samme tilpasningen som i Monkerud (2018), der bydelene i Oslo trekkes ut som egne «regioner», siden leiepriser (antatt) vil variere en god del mellom bydelene. Videre gjør vi enkelte andre tilpasninger i estimeringen: For å unngå at lange serier av enkeltobservasjoner (enkeltmånedsvedtak) skal bidra uforholdsmessig mye i estimeringen, aggregeres data til årlige mål basert på husstandsidentifikatoren (*husstandid*) samt kommune, antall rom og antall kvadratmeter. I estimeringen av boligpriser (se nedenfor) gjøres den samme tilpasningen med data fra Ambita AS, dvs. det aggregeres til en eiendomsindikator (for å unngå at objekter som selges og kjøpes hyppig i løpet av et år skal bidra uforholdsmessig til estimatene). Vi ser også bort fra transaksjonskostnader i forbindelse med boligkjøpet (avgifter mv.). I begge tilfeller utelates ekstreme verdier (leie- og boligpriser), slik at det benyttes data fra 1. til 95. persentil. Ligningen som reestimeres med en ekstra årgang (inntektsåret 2017) i forhold til Monkerud (2018:106-109) viser mye de samme mønstrene.