

Marit Ekne Ruud  
Kim Christian Astrup

# Eie-etablering for personer med utviklingshemming

Virkemidler og mulighetsrom

**NIBR**

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

# Eie-etablering for personer med utviklingshemming

## **Andre publikasjoner fra NIBR:**

<b>NIBR-rapport 2012:27</b>	<b>Boligens betydning for unge i en sårbar livssituasjon</b>
<b>NIBR-rapport 2012:28</b>	<b>Når skal jeg flytte hjemmefra? Erfaringer med boliganskaffelse for ungdom med utviklingshemming</b>
<b>NIBR-rapport 2013:28</b>	<b>Boligøkonomi og risiko</b>
<b>NIBR-rapport 2014:27</b>	<b>Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen</b>
<b>NIBR-rapport 2015:18</b>	<b>Samlokaliserte boliger for personer med utviklingshemming – arealfordeling og bruk av fellesrom</b>
<b>NIBR-rapport 2015:27</b>	<b>Kommunens praktisering av startlansordningen – effekter av den nye forskriften</b>

Publikasjonene  
kan skrives ut fra  
<http://www.oslomet.no/nibr>

Marit Ekne Ruud  
Kim Christian Astrup

# **Eie-etablering for personer med utviklingshemming**

Virkemidler og mulighetsrom

NIBR-rapport 2018:17

Tittel: Eie-etablering for personer med utviklingshemming.  
Virkemidler og mulighetsrom

Forfatter: Marit Ekne Ruud og Kim Christian Astrup

NIBR-rapport: 2018:17

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-258-5 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3648

Prosjektnavn: Erfaringer med eie-etablering for personer med utviklingshemming

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Marit Ekne Ruud

Referat: Målet med denne studien er å vise hvordan kommuner kan tilrettelegge for at personer med utviklingshemming skal kunne eie egen bolig ved bruk av økonomiske virkemidler uten at dette blir dyrere for kommunen enn å tilby utleieboliger. Studien tar for seg ulike modeller og erfaringer fra noen boligprosjekter / kommuner som viser at kommunene kan utnytte tilgjengelige boligøkonomiske virkemidler på en slik måte at det vil være en vinn-vinn-situasjon både for kommunen og for målgruppen som kan eie egen bolig.

Dato: Desember 2018

Antall sider: 110

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

Denne rapporten belyser tema om eieetablering for mennesker med utviklingshemming. Oppdraget er finansiert av Husbankens «Boligsosialt kompetansetilskudd».

Studien er gjennomført av forskerne Marit Ekne Ruud (prosjektleder) og Kim Christian Astrup ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) ved OsloMet – Storbyuniversitetet. Berit Nordahl har vært kvalitetssikrer.

Deler av studien er basert på intervjuer med ansatte i et utvalg kommuner, samt med representanter for foreldregrupper som har stått bak boligprosjekter. Vi vil rette en varm takk til de som har tatt seg tid til å snakke med oss.

Vi vil også takke vår oppdragsgivere i Husbanken, Elise Mikkelsen og Per Erik Torp, for godt samarbeid.

Oslo, desember 2018

Berit Nordahl  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt .....	6
Sammendrag.....	7
Summary .....	12
1 Innledning.....	17
1.1 Bakgrunn .....	18
1.1.1 Rettighetsutvalgets utredning .....	19
1.1.2 Mulige årsaker til manglende kommunalt initiativ .....	20
1.2 Problemstillinger .....	21
1.3 Metodisk tilnærming.....	23
1.4 Rapportens oppbygging .....	24
2 Boligpolitikk for mennesker med utviklingshemming .....	25
2.1 Historisk tilbakeblikk.....	25
2.1.1 Ideologisk skifte innen omsorgspolitikken.....	27
2.1.2 Marginalisering i boligmarkedet.....	27
2.2 Boligens betydning i den offentlige diskursen .....	29
2.2.1 Boligen som investeringsobjekt og identitetsmarkør.....	32
2.2.2 Tilbake til institusjonstankegangen? .....	33
3 Eieetablering blant funksjonshemmede- perspektiver og virkemidler.....	35
3.1 Forskning på lavinntekt, belåningsgrad og risiko .....	36
3.2 Låneordninger .....	40
3.2.1 Startlånet.....	40
3.2.2 Grunnlånet.....	41
3.3 Tilskuddsordninger .....	42
3.3.1 Investeringstilskudd til omsorgsboliger .....	43
3.3.2 Momskompensasjon.....	43
3.3.3 Tilskudd til etablering.....	45
4 Etableringseffekter av de økonomiske virkemidlene .....	47

4.1	Tilnærming .....	47
4.2	Beskrivelse av case .....	50
4.3	Eieetablering basert på ulike måter å bruke startlånet på .....	52
4.3.1	Modeller for bruk av startlånet – en oversikt.....	52
4.3.2	Etableringseffekter av ulike startlånsmodeller .....	52
4.4	Eieetablering basert på prosjektrettede tilskudd.....	54
4.4.1	Modeller for utnyttelse av tilskuddsordningene .....	55
4.4.2	Etableringseffekter av tilskuddsordningene .....	56
4.5	Valg av finansieringsmodeller og etableringstilskuddets rolle.....	57
4.6	Samlete etableringseffekter av låne- og tilskuddsmodellene - noen oppsummeringer og generaliseringer.....	58
5	Erfaring fra boligprosjekter.....	62
5.1	Fra leie til eie – det startet med Tangerudbakken .....	63
5.1.1	OBOS som samarbeidspartner .....	64
5.1.2	Eksempler på andre samarbeidsmodeller i tilsvarende boligprosjekter .....	65
5.1.3	Momskompensasjon til foreldreinitierte prosjekter? ..	67
5.2	Stange kommune – «Stangemodellen».....	70
5.3	Arendal kommune .....	71
5.4	Haugesund kommune .....	74
5.5	Ringerike kommune.....	75
5.6	Oppsummering .....	77
6	Handlingsrommet for økt boligeie.....	78
6.1	Veiledere til hjelp for å få unge med utviklingshemming ut i egen bolig.....	79
6.2	Kommunen eller pårørende som drivkraft?.....	81
6.3	Hva må til for å lykkes? .....	82
6.3.1	Målgruppen må inkluderes i kommunale planer .....	82
6.3.2	Politisk forankring og tilgjengelige ressurser.....	82
6.3.3	Kunnskap og kompetanse .....	83
6.4	Hva er utfordringene? .....	84
6.4.1	Omsorgstjenester koblet til boligen – et dilemma .....	84
6.4.2	Blir diskusjonen om store enheter en barriere for kommuners involvering?.....	85
6.4.3	Betyr foreldreinitierte boligprosjekter at noen sniker i køen?.....	87
6.5	Hva viser de økonomiske virkemidlene? .....	87



6.5.1	Mulighetsrom også i pressede boligområder.....	88
6.6	Behov for å spre kunnskap og erfaring.....	88
Litteratur	.....	90
Vedlegg 1	En enkel analytisk modell for etableringseffekter av virkemidler for eieetablering.....	94
Vedlegg 2	Etableringseffekter for startlånsmodellene.....	97
Vedlegg 3	Etableringseffekter av modeller for prosjektrettede tilskudd .....	106

---

## Tabelloversikt

Tabell 4.1:..	<i>Etableringseffektene av de ulike startlånsmodellene målt etter egenfinansieringsandel og reduksjon av tilskuddsbehov.....</i>	53
Tabell 4.2:..	<i>PF1-3 og effektene på behovet for egenfinansiering i andel og beløp. Figuren tar utgangspunkt i boligpris på 3.8 millioner(jfr.4.3) og en stipulert tomtepris på 15 prosent av boligprisen.....</i>	57
Tabell 4.3:..	<i>Samlet etableringseffekt av låneordninger og prosjektrettede tilskuddsmodeller. Kombinasjoner av modeller som er høyere enn 1 sikrer tilstrekkelig finansieringsgrunnlag av eieetablering i caset.....</i>	59

## Figuroversikt

Figur 4.1: ... <i>Oversikt over virkemidlene, og deres innbyrdes sammenheng, som spiller en rolle i etablering av personer med utviklingshemming</i> .....	49
Figur 4.2: ... <i>Oversikt over etableringseffektene av ulike startlånsmodeller(SL1-4), målt ved tilskuddsbehov (tilskuddsandel)</i> .....	53
Figur 4.3: ... <i>Oversikt over de ulike tilskuddsmodellenes(PT1-3) etableringseffekt målt ved egenfinansieringsbehov(egenfinansieringsandel)</i> .....	56

---

# Sammendrag

Marit Ekne Ruud og Kim Christian Astrup  
**Eieetablering for personer med utviklingshemming.  
Virkemidler og mulighetsrom**  
NIBR-rapport 2018:17

Målet med denne studien er å vise hvordan kommuner kan tilrettelegge for at personer med utviklingshemming skal kunne eie egen bolig uten at dette blir dyrere for kommunen fremfor å tilby utleieboliger. Bakgrunnen for å ta opp dette tema er at det fremdeles er stor avstand mellom bosituasjonen for denne gruppen og boligpolitiske mål og menneskerettigheter, noe som blant annet påpekes i Rettighetsutvalget i sin NOU «*På lik linje*» fra 2016. Det har tatt mange år før denne gruppen har fått mulighet til å bli boligeiere på lik linje med andre grupper og det er fremdeles en lang vei å gå. En årsak kan være oppfatningen av at denne gruppen ikke har samme mulighet til å kjøpe eller eie egen bolig som andre.

Studien bygger på erfaringer fra et utvalg kommuner og boligprosjekter som har tatt i bruk ulike økonomiske virkemidler. Felles for boligprosjektene er at de er gjennomført i samarbeid med beboerne selv via deres pårørende.

Spørsmålene som vi tar utgangspunkt i er følgende:

- Hvor ligger primærutfordringene når det gjelder å utnytte eierpotensialet blant målgruppen? Ligger det i virkemidlene eller måten de brukes på? Ligger det i manglende kunnskap og kompetanse, eller skyldes det andre forhold?
- Er mulighetsrommet i virkemidlene stort nok? Er det utfordringer ved selve virkemidlene knyttet til utformingen av virkemidlene, eller rammene for dem? Er det behov for flere virkemidler?

- Hvilken finansieringsmodell er blitt benyttet i de utvalgte casene, og i hvilken grad nyttiggjør disse modellene mulighetsrommet til Husbankens virkemidler?

For å sette diskusjonen inn i en boligpolitisk ramme viser vi hvilken plass målgruppen har hatt i omsorgs- og boligpolitikken etter HVPU-reformen for å gi et bilde av hvordan denne gruppen vanskeligstilte har blitt ivaretatt.

### **Målgruppens plass i boligpolitikken**

I løpet av de siste årene har utviklingshemmedes hverdagsliv fått stadig større oppmerksomhet i politikken. Det har blitt lagt vekt på deres muligheter for selvbestemmelse, autonomi og selvstendighet, med idealer om å få leve vanlige liv, med vanlige livsrytmer i vanlige livsløp. I dette bildet står integrering- og inkludering i vanlige bomiljøer sentralt i politikken. Imidlertid viser tidligere forskning at marginalisering og stigmatisering av denne gruppen fremdeles er en utfordring, og at det er et begrenset boligmarkedet for målgruppen som ivaretar inkluderingstankegangen. Derfor er det viktig å legge til rette for at de får muligheten til selv å velge hvor og hvordan de vil bo på lik linje med andre.

### **Ulik praksis i bruk av virkemidler**

Funnene i undersøkelsen viser at utfordringene først og fremst kan knyttes til hvordan de ulike virkemidlene brukes, samt kjennskap til hvordan de kan brukes, og i mindre grad virkemidlene i seg selv.

Vi ser at flere små kommunene i løpet av de siste årene har tatt i bruk en modell der kommunen står som byggherre og finansierer prosjektet ved hjelp av investeringstilskuddet fra Husbanken og momskompensasjon på prosjektet. Deretter selges boligene til en beboergruppe organisert som et borettslag, der beboerne finansierer sine andeler med grunnlån. Modellen har fått navnet etter Stange kommune (Stangemodellen). Kommunen fant det mulig å benytte denne løsningen, og som viser seg å være en «vinn-vinn» for både kommunen og boligeierne.

Vi ser imidlertid en utfordring når det gjelder bruk av momskompensasjon i boligprosjekter der private står som byggherre. Det har pågått en flerårig juridisk diskusjon om momskompensasjon på denne typen boligprosjekter også omfatter

prosjekter der foreldregrupper med private utbyggere har stått for prosjektet. Særlig i presskommuner der det er få boliger tilgjengelige for målgruppen er dette temaet aktuelt, og i kommuner som i liten grad bygger selv, som for eksempel Oslo kommune, har denne modellen ikke vært benyttet.

Spørsmålet om momskompensasjon for slike prosjekter har vist seg å være vanskelig å tolke, og har gitt seg utslag i ulik praksis og argumentasjon i de ulike boligprosjektene.

### **Bruk av ulike virkemidler i ett case – et eksempel**

For å illustrere hvordan bruk av ulike virkemidler kan slå ut, har vi brukt ett og samme case der vi benyttet forskjellige finansieringsmodeller. Vi valgte en case hvor personer med utviklingshemming med lave inntekter klarte å kjøpe egen bolig i markedet med svært høye boligpriser, på Oslos beste vestkant. Boligprosjektet omfatter 11 leiligheter for personer med utviklingshemming, organisert i et borettslag. De ulike finansieringsmodellene illustrerer hvordan bruk av ulike virkemidler og med ulike vilkår påvirker beboernes økonomi og mulighet til å betjene lån til egen bolig. I dette prosjektet ble det gitt svært høye tilskudd til etablering. Våre analyser tilsier at denne virkemiddelbruken ikke var nødvendig, og at det faktisk ville vært fullt mulig å etablere seg i dette området uten bruk av etableringstilskudd. Her ville bruk av startlån / grunnlån kombinert med momskompensasjon vært en mulighet, og som viser at effektiv bruk av låneordningene dermed ville kunne redusere behovet for tilskuddsordningene. Det betyr at målgruppen har tilgjengelig et virkemiddelapparat som bør sikre etablering hvor som helst ellers i landet, og med god margin. Årsakene til den lave eierandelen blant målgruppen kan derfor ikke tilskrives manglende økonomiske forutsetninger.

### **Behov for mer kunnskap og kompetanse i kommunene**

Dette fører over på spørsmålet om utfordringene i bruk av virkemidlene ligger i manglende kunnskap eller kompetanse i kommunene. En av de utfordringene som både kommunene og pårørende erfarer er at det ikke er god nok kunnskap verken om velfungerende boligprosjekter for målgruppen eller om hvilke muligheter som ligger i de ulike virkemidlene i boligprosjekter der personer med utviklingshemming ønsker å eie egen bolig. Det kan

synes litt tilfeldig hvor kompetansen sitter. Unntaket kan vi se i Oslo der det etter hvert er mange prosjekter der erfaringer overføres til neste prosjekt. Eksempelene i studien viser at det er mange aktører som er involvert i denne typen prosjekter, og det er ressurskrevende med samarbeid og medvirkning. Prosessen kan være tung og med en bratt læringskurve. Vi har avdekket at foreldre og kommunen lærer av hverandre i prosessen, men også at kommuner lærer av foreldregruppen, ikke omvendt.

Vi ser også at utfordringene kan ligge i kommunens holdning til å ta fatt i denne målgruppen for å sikre at flere får mulighet til å eie boligen sin. Dette kan ha flere årsaker. En begrunnelse er at de kommunale boligene fungerer bra kombinert med tjenester som kommunen tilbyr. En annen årsak er også at behovet for å eie egen bolig blant målgruppen ikke er viktig fordi kommunen har gode botilbud, ofte med «livslange» leiekontrakter. Det legges dermed ikke «press» på kommunen fra målgruppen selv.

### **Hvor ligger mulighetsrommet for at flere i målgruppen kan bli boligeiere?**

Studien setter søkelyset på erfaringer rundt prosessen med å få gjennomført denne typen boligprosjekter, der vi legger vekt på å få frem mulighetsrommet for å få flere personer med utviklingshemming som ønsker det til å kunne eie egen bolig, og som dreier seg om andre forhold enn økonomi.

Casene viser at det er viktig at det er avsatt egnede tomter i kommuneplanen og som er regulert til formålet. En kritisk faktor er nemlig at en egnet tomt med teknisk infrastruktur, vei etc. kan ta lang tid å få byggeklar, dersom det ikke allerede er regulert i et byggefelt. Det er også en forutsetning for å lykkes at alle beslutningsledd i kommunen er omforent om prosjektet, og at det har politisk forankring i kommunen. Den kommunale saksgangen tar tid der alt skal forankres politisk og administrativt, og der forventningene om rask fremdrift ikke alltid er forenlig med kommunale prosesser.

Det er viktig at ulike aktører avklarer interesser og mål tidlig i prosessen. Mange aktører er involvert og de har ofte ulike interesser i prosjektet. Det er beboere og deres pårørende, det er utbyggere og deres bankforbindelser, det er naboer og nærmiljøet og det er kommunens politikere og kommuneadministrasjon. I

tillegg kommer Husbankens veiledere for utforming og regler for finansiering. I tillegg kan det ofte vært litt «flaks» eller «just in time» som gjør at kommunene sier ja til samarbeid. Det dreier seg særlig om kommunens kapasitet og hvilke andre oppgaver som kommunen har. Dersom det planlegges store byggeprosjekter eller det er store og tunge planprosesser på gang i en liten kommune, kan dette ta mye av tid og ressurser som gjør at saken settes på «vent».



# Summary

Marit Ekne Ruud and Kim Christian Astrup

## **Residential owning for people with disabilities. Measures and possibilities.**

NIBR Report 2018:17

The aim of this study is to show how municipalities can arrange for people with intellectual disabilities to become homeowners without making it more expensive for the municipality rather than to offer rental housing. We are addressing this theme because there is still a large gap between the housing situation for this group and housing policy goals and human rights, as noted in the NOU Equal Rights Committee from 2016. For several years, this group has not had the same opportunity to become homeowners comparing to other groups and there is still a long way to go. One reason may be the perception that this group does not have the same opportunity to buy or own housing as others.

The study is based on experience from a selection of municipalities and housing projects that have used different economic measures. All the housing projects have been implemented in cooperation with the residents themselves through their relatives.

The research questions are as follows:

- Where are the primary challenges when it comes to exploiting the ownership potential among the target group? Can we find them in the measures or the way they are used? Or is it lack of knowledge and competence, or may be other reasons?
- Are there any challenges with the measures themselves or the framework for them? Is there a need for more measures?

- 
- What funding model has been used in the selected cases, and to what extent do the models exploit the measures offered by the Housing Bank?

To put the discussion into a housing policy framework, we show the discussion of the target group in the housing policy discourse after the HVPU reform to provide a picture of how this group has been taken care of.

### **Target group's place in housing policy**

Over the past few years, the daily life of people with intellectual disabilities has gained increasing attention in politics. Their opportunities for self-determination, autonomy and independence, with the ideals of living common lives, with common life rhythms in common life races have been emphasized. In this picture, integration and inclusion in common living environments is central to the policy. However, previous research shows that marginalization and stigmatization of this group is still a challenge and that it is a limited housing market for the target group that takes care of the inclusion approach. Therefore, it is important to make sure that they have the opportunity to choose where and how they want to live on a par with others.

### **Different practices in the use of measures**

The findings in the survey show that the challenges are primarily related to how the various measures and interventions are used, as well as knowledge of how they can be used, and to a lesser degree the measures themselves. We see that several small municipalities, during the last years, have implemented a model where the municipality build and finances the project by means of the investment subsidy from the Housing Bank and VAT compensation on the project. When the project is finished, the homes are sold to a residents group, organized as a housing cooperation, where the residents finance their shares with basic loans. The model is named after Stange municipality (Stangemodellen). The municipality found it possible to use this solution, which proves to be a "win-win" for both the municipality and the homeowners.

However, we see a challenge regarding the use of VAT compensation in housing projects where private stands as a builder. There has been a multiannual legal discussion about VAT

compensation on these kind of housing project also includes projects where parent groups with private developers have built the project. Especially in press municipalities where there are few homes available to the target group, this theme is relevant, and in municipalities that, to a lesser degree build themselves, such as Oslo municipality, this model has not been used. The question of VAT compensation for such projects has proven to be difficult to interpret, and argued in different practices and arguments in these projects.

### **Use of different instruments in one case – an example**

In order to illustrate how the use of different measures might be, we used the same case demonstrating different funding models. We chose a case where people with low-income managed to buy their own housing in the market with very high housing prices, at Oslo's best western side. The housing project comprises 11 apartments for people with disabilities, organized in a housing cooperative. The different funding models illustrate how the use of different measures and with different conditions affects the residents' finances and the ability to service loans for their own housing. In this project, very high subsidies were granted for the establishment. Our analyzes indicate that this scheme use was not necessary and that it would actually be fully possible to establish itself in this area without the use of establishment grants. That means the target group has available measures that should ensure establishment anywhere else in the country, and with a good margin. The reasons for the low interest in the target group can therefore not be ascribed to a lack of economic assumptions.

### **Need for more knowledge and competence in the municipalities**

This leads to the question of whether the challenges in the use of the measures lie in the lack of knowledge or competence in the municipalities. One of the challenges that both the municipalities and relatives experience is a gap of knowledge of well-functioning housing projects for the target group as well as of the possibilities that lie in the various measures in housing projects. It may seem a bit random where the competence is. The exception can be seen in Oslo where there are many projects in which experience is transferred to the next. Findings show, among other things, that municipalities also learn from the parent group, and not always the

other way round. We have also discovered that parents and the municipality learn from each other in the process, while it can be a heavy process and with a steep learning curve. The examples show that there are many actors involved in this kind of projects, and it is resource-intensive with cooperation and participation.

In addition, we see that the challenges may lie in the municipality's attitude to address this target group to ensure that more people have the opportunity to own their homes. This may have several reasons. One reason is that the municipal housing works well combined with services that the municipality offers. Another reason is also that the need to own housing among the target group is not always important because the municipality has well-functioning rental market for the target group, often with "lifelong" leases. There is no "pressure" on the municipality from the target group itself.

### **Where is the opportunity room for more people in the target group to become homeowners?**

The study also puts the spotlight on the experience of the process of implementing this type of housing project, looking at circumstances other than economy. The cases show that it is important that suitable landfills have been allocated in the municipal plan and which are regulated for the purpose. A critical factor is that a suitable plot of technical infrastructure, road etc. often take several years to get ready for construction, if it is not already regulated in a construction area. It is also a prerequisite for success that all decisions in the municipality are united and that it has political anchoring in the municipality. The municipal prosecution takes time where everything is to be anchored politically and administratively, and where the expectations of rapid progress are not always consistent with municipal processes.

It is important that different actors clarify interests and goals early in the process. Many actors are involved and they often have different interests. There are residents and their relatives, they are builders and their banking associations, neighbors and the local community, and it is the municipality's politicians and municipal administration. The supervisors from the Housing Bank's will be responsible for the design and financing rules. In addition, a little "luck" or "just in time" can also be important for the municipalities to say yes to cooperation. It is especially about the municipality's

capacity and what other tasks the municipality has. If major construction projects are planned or there are large and heavy planning processes in progress in a small municipality, this may take a lot of time and resources that will put the case on hold.

# 1 Innledning

Selv om det i de senere årene har vært en økning i boligprosjekter hvor unge med utviklingshemming blir eiere av egen bolig,<sup>1</sup> viser Rettighetsutvalget i sin NOU «På lik linje» fra 2016 at det fremdeles er stor avstand mellom bosituasjonen for denne gruppen og boligpolitiske mål og menneskerettigheter. Det har tatt mange år før denne gruppen har fått mulighet til å bli boligeiere på lik linje med andre grupper og det er fremdeles en lang vei å gå (dette kommer vi nærmere inn på i neste kapittel).

Det har vært en oppfatning at denne gruppen ikke har samme mulighet til å kjøpe eller eie egen bolig som andre.<sup>2</sup> Det er dessuten stor mangel på egnede boliger for målgruppen og lang ventetid for å få bolig i mange kommuner, særlig i kommuner med et presset boligmarked. Gruppen har også selv liten mulighet til å velge hvor de vil bo og hvem de vil bo sammen med.

Den vanligste boformen har til nå vært, og er i stor grad fremdeles, å leie bolig av kommunen. Imidlertid vet vi at kommunale boliger ikke er optimalt for sårbare grupper. For eksempel kan politiske prioriteringer eller kommunens økonomi brukes som begrunnelser for at personer må flytte til andre boliger eller andre steder. Heldigvis skjer dette sjelden, men det forekommer i enkelte bydeler og kommuner fremdeles. En annen utfordring er at husleien øker i tråd med markedet uten at inntekter øker tilsvarende og man får mindre å rutte med. Ved å eie egen bolig får denne gruppen økt selvbestemmelse over egen bosituasjon, og som ivaretar viktige dimensjoner som trygghet og forutsigbarhet.

---

<sup>1</sup> Dette ser vi særlig i Oslo og Akershus, Notat fra Oslo kommune Velferdsetaten august 2016

<sup>2</sup> NOU 2016:17, s. 203

*Målet med denne studien er å vise hvordan kommuner kan tilrettelegge for at personer med utviklingshemming skal kunne eie egen bolig ved bruk av økonomiske virkemidler uten at dette blir dyrere for kommunen enn å tilby utleieboliger.*

## 1.1 Bakgrunn

Kommunene har hatt en passiv rolle når det gjelder å bidra til at personer med utviklingshemming blir boligeiere. Det er først og fremst foreldre og pårørende som har stått på for å realisere slike boligprosjekter, ofte i samarbeid med private aktører, og der kommunen blir involvert uti prosessen.<sup>3</sup>

Boligprosjektet Tangerudbakken i Oslo var det første kjente boligprosjektet der foreldre til unge med utviklingshemming sørget for at beboerne ble eiere av egen bolig, med finansieringshjelp fra Husbanken (prosjektet omtales nærmere i kapittel 5). Boligene sto ferdig i 2007, og etter erfaringene med prosjektet ble det utarbeidet et veiledningshefte i regi av Husbanken som hjelp til andre foreldregrupper. Etter Tangerudbakken er det benyttet samme finansieringsmodell i flere andre prosjekter, men det er også utviklet andre modeller blant annet med offentlig / privat samarbeid.

Gjennom Husbankens ordninger om tilskudd og lån er det lagt til rette for at målgruppen kan bli eiere av egen bolig. Virkemidlenes mulighetsrom kan imidlertid ikke realiseres uten kommunenes vilje, kompetanse og prioriteringer. Dette fordrer tilstrekkelig kunnskap om Husbankens virkemidler og evnen til å se disse i sammenheng, men også at den boligsosiale politikken får en tilstrekkelig forankring i kommunens ledelse.

I et blogginnlegg fra en pårørende datert 2017 fremheves kommunenes manglende involvering.<sup>4</sup> Det skrives at mange kommuner er svært reservert til å medvirke til private boligprosjekter, og at dette skyldes i stor grad uvitenhet knyttet til fordelene, altså reduserte investeringer for kommunene, knyttet til

---

<sup>3</sup> Se f.eks. Ruud og Nørve 2012: «Når skal jeg flytte hjemmefra?», Eide og Breimo 2013: «Når livsløp veves sammen med administrative tilfeldigheter»

<sup>4</sup> «Utviklingshemmedes Tobias sin bolig. Foreldre tok selv grep der det offentlige sviktet». Ivar Johansens Blogg. Publisert 16.02.2017.

slike løsninger. Mange kommuner ser det også som en trussel at kostnadene til omsorg kan øke, selv om kommunene får tilskudd fra staten (ibid).

### 1.1.1 Rettighetsutvalgets utredning

I NOUen fra 2016 går det fram at kommunene i liten grad ser de boligsosiale virkemidlene i sammenheng og vurderer sjelden eller aldri om en person med utviklingshemming som søker kommunal bolig heller burde fått lån eller tilskudd til egen bolig. Utvalgets analyse viser at kommunene ikke deler statens boligsosiale målsetting om at utviklingshemmede skal eie egen bolig. Videre opplever kommunene generelt å få lite informasjon fra Husbanken om generell boligplanlegging, og legger lite vekt på Husbankens veiledning i sitt boligsosiale arbeid.

Utvalget mener at Husbankens generelle veiledning til kommunene om politiske mål for boligpolitikken og kommunalt planarbeid må styrkes. Utvalget anbefaler at Husbanken gis i oppgave å gjennomføre et prosjekt for å bedre målformuleringene i kommunenes boligsosiale handlingsplaner. Planene bør reflektere overordnet politikk på boligområdet, og ha som mål at: 1) Utviklingshemmede (og andre) skal ha selvbestemmelse i boligspørsmål, 2) Kommunens hovedstrategi skal være å hjelpe utviklingshemmede (og andre svakerestilte) til selv å kjøpe og eie bolig, og 3) Kommunene skal lage en plan for å sikre tilgang til utleieboliger til personer som ikke kan eller ønsker å kjøpe og eie

Utvalget mener at Husbankens generelle veiledning til kommunene må styrkes. *Dette arbeidet kan betraktes som et bidrag inn til en slik veileder.*

Kommunene skal i prinsippet medvirke til å skaffe boliger til personer som selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (de har ikke plikt til å skaffe)<sup>5</sup> men i prosjektene har det vist seg i praksis at kommunens medvirkning skjer i utilstrekkelig grad. Gode intensjoner, initiativ og forslag blir ikke uten videre tatt til følge når rådmenn og politikere ikke er forpliktet til boligfremskaffelse.

---

<sup>5</sup> NOU 2016:17, s. 142



I befolkningen generelt eier 78 prosent av husholdningene egen bolig, mens 17 prosent leier bolig privat. Blant aleneboende er andelen som eier bolig 62 prosent. Blant voksne personer med utviklingshemming er det er det svært få som eier sin egen bolig, eller som leier bolig privat. Kun 14 prosent av utviklingshemmede bor i selvstendige private boliger (eneboliger) som er eid eller leid.<sup>6</sup>

I en gjennomgang av kommunale budsjetter og boligsosiale handlingsplaner i 29 kommuner som ble utført av utvalget, gikk det frem at kommunene ikke har en målsetting om at utviklingshemmede skal eie sin egen bolig.<sup>7</sup> Kommunene tar heller sikte på at denne gruppen skal leie boliger som kommunen disponerer. Kommunenes målsetting om «fra leie-til eie» inkluderer ikke personer med utviklingshemming, i motsetning til andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. I meldingen påpekes det at det er mange utviklingshemmede og deres pårørende ikke opplever kjøp av egen bolig som et reelt alternativ.<sup>8</sup> Det vises også til kommuner som ikke ønsker at det skal bygges boliger til målgruppen i privat regi fordi det vil ramme kommunens ressursbruk i tildeling av tjenester dersom utbyggingen skjer i stort omfang og om boligene bygges spredt (ibid.).

### 1.1.2 Mulige årsaker til manglende kommunalt initiativ

Tidligere studier viser flere årsaker til at kommunene har vegret seg. For det første påpekes det *manglende felles strategi og kunnskap i kommunen*. Kommunene er store og funksjonsdelte organisasjoner. Eiendomsavdelingen står for utbygging, en sammensatt gruppe i kommunene står for fordelingen av boliger, i mange tilfeller ut fra vedtatte kriterier. En medarbeider håndterer kanskje Husbankens økonomiske virkemidler og Pleie og omsorg fordeler typer av tjenester. Personer i rådmannens stab eller i en planavdeling har oversikt over utvikling av ulike sektorplaner. Her er med andre ord mange å spørre. Mange vil ut fra sitt informasjonsgrunnlag (godt eller mindre godt) kunne gi svar på ulike spørsmål og ofte litt på noe som egentlig ikke er deres bord (Ruud og Nørve 2012a, s. 130).

---

<sup>6</sup> NOU 2016:17, s. 144

<sup>7</sup> NOU 2016:17, s. 146

<sup>8</sup> NOU 2016:17, s. 148

Et annet dilemma er pårørendegrupper som ses på som «ressurssterke» og som på den måten bidrar til å skape *forskjell mellom de som har kapasitet til å stå på selv ved å skaffe bolig, og de som av ulike årsaker ikke har denne muligheten*. Det stilles også spørsmål om de på den måten også «sniker i køen» når det utløses ressurser på kommunal tjenesteyting som ungdommen får når de flytter i egen bolig, og som kan skyve andre bak i køen. Denne oppfatningen er avdekket i flere kommuner (Ruud og Nørve 2012a, s. 127).

«Ressurssterke» foreldre er begrep som brukes enten det snakkes om foreldre som initierer egne boligprosjekter eller foreldre som står på for sine utviklingshemmede barn. Enkelte foreldre har opplevd at kommuner og bydeler bruker «ressurssterke foreldre» som et argument for ikke å bistå, fordi de ikke skal gå foran i køen eller ta plassen fra de som trenger det mer. De blir ofte møtt med at de er ressurssterke, og ungdom med ressurssterke foreldre skal ikke ha fordeler framfor andre når det gjelder offentlige tjenester (ibid.).

Målgruppen faller inn under gruppen vanskeligstilte, fordi de vil være avhengig av uføretrygd resten av livet. Trygden utløses når ungdommene fyller 18 år under kategorien «ung ufør». Sammenlignet med andre unge på boligmarkedet regnes personer med utviklingshemming som stabile og sikre betalere av for eksempel startlån fordi de har stabil inntekt og dermed ikke eksponert for arbeidsmarkedsrisiko. Samtidig har de lite eller ingen egenkapital den dagen til skal flytte i egen bolig, noe som gjør gruppen avhengig av lån og/eller tilskudd dersom de skal eie sin egen bolig.

## 1.2 Problemstillinger

Målet med denne studien er altså å vise hvordan kommuner kan tilrettelegge for at personer med utviklingshemming skal kunne eie egen bolig uten at dette blir dyrere for kommunen enn å tilby utleieboliger. Dette gjøres ved å systematisere kunnskap om ulike typer økonomiske virkemidler og vise hvordan disse kan kombineres.

Studien bygger på erfaringer fra et utvalg kommuner som har tatt i bruk ulike økonomiske virkemidler i boligprosjekter for denne

gruppen beboere, og felles for boligprosjektene er at de er gjennomført i samarbeid med beboerne selv via deres pårørende.

I tillegg viser vi hvordan ulike økonomiske beregninger slår ut ved å bruke ulike modeller på ett og samme case. Boligprosjektet omfatter 11 leiligheter for personer med utviklingshemming, organisert i et borettslag, og som ligger i Oslo. Eksempelene skal illustrere hvordan bruk av ulike virkemidler og med ulike vilkår påvirker beboernes økonomi og mulighet til å betjene lån til egen bolig.

For å kunne gjøre en god virkemiddelanalyse er det viktig å skille mellom individrettede virkemidler og prosjektrettede virkemidler. Nøkkelen til å lykkes vil i mange tilfeller handle om å se individrettede og prosjektrettede virkemidler i sammenheng. F.eks. er en mulighet å bruke investeringstilskuddet og / eller grunnlånet til å bygge tilpassede boliger, og så at kommunen selger boligene videre til målgruppen ved hjelp av de individrettede virkemidlene.

Skillet mellom individrettet og prosjektrettet tilskudd er imidlertid ikke vanntett. Det er ulike måter å bruke virkemidlene på som i praksis innebærer at prosjektrettede tilskudd omgjøres til individrettet tilskudd. Husbankens leie-til-eie modell er en annen metode for å se virkemidlene for leie- og eieetablering i sammenheng.

Mer spesifikt, vil studien sette søkelys på:

- Hvor ligger primærutfordringene når det gjelder å utnytte eierpotensialet blant målgruppen? Ligger det i virkemidlene eller måten de brukes på? Ligger det i manglende kunnskap og kompetanse, eller skyldes det andre forhold?
- Er mulighetsrommet i virkemidlene stort nok? Er det utfordringer ved selve virkemidlene knyttet til utformingen av virkemidlene, eller rammene for dem? Er det behov for flere virkemidler?
- Hvilken finansieringsmodell er blitt benyttet i de utvalgte casene, og i hvilken grad nyttiggjør disse modellene mulighetsrommet til Husbankens virkemidler?

Gode finansieringsmodeller handler om å standardisere effektiv virkemiddelbruk. Gode modeller kan dermed være en støtte for

kommunene utnytte Husbankens virkemidler på en (enda) bedre måte.

I tillegg vil vi vise målgruppens plass i omsorgs- og boligpolitikken i årene etter HVPU-reformen og frem til i dag, for å gi et bilde av hvordan denne gruppen vanskeligstilte er ivaretatt.

### 1.3 Metodisk tilnærming

I studien benytter vi casestudier, der vi har valgt å se nærmere på et utvalg boligprosjekter som er bygget i løpet av de senere årene, eller som er i ferd med å bygges, i forskjellige kommuner. Disse casene er valgt ut fordi vi vet at det er benyttet Husbankens virkemidler. Noen av casene har brukt samme økonomiske modell. Alle prosjektene har imidlertid litt ulike historier. Ved å gå nærmere inn på de ulike eksemplene belyser vi flere sider ved prosessen, blant annet medvirkning og samarbeid, lokal kompetanse, hindringer og suksesser. I enkelte case har vi gått i dybden, andre eksempler illustrerer ulike utfordringer og suksesshistorier.

I casene har vi benyttet ulike typer kildekategorier som

- Avtaler og dokumenter og i prosjektene (der disse foreligger)
- Intervjuer med representanter for pårørende som har hatt aktive roller i boligprosjektene.
- Intervjuer med ansvarlige i kommunene som har vært involvert i boligprosjekter

Til sammen har vi snakket med 12 informanter. De aktuelle informantene ble først kontaktet pr mail med informasjon om prosjektet og med enkle spørsmål, og som deretter ble utdypet i telefonintervju.

Vi har gjennomgått og analysert modellene i prosjektene ut fra normer om effektive virkemiddelbruk. I ett av casene har vi foretatt ulike utregninger for å se hvordan forskjellige virkemidler slår ut med ulike forutsetninger.

## Dokumentanalyse

I tillegg til caseundersøkelser har vi benyttet offentlige dokumenter og forskningsrapporter.

### 1.4 Rapportens oppbygging

Rapporten har en kvalitativ tilnærming, og der vi beskriver case på ulike måter. I tillegg gir rapporten en oversikt over det boligsosiale feltet relatert til mennesker med utviklingshemming, samt ulike boligsosiale virkemidler og hvordan de kan anvendes og kombineres. Målgruppen for studien er først og fremst kommuner som får kunnskap om mulighetene som ligger i de økonomiske virkemidlene til slike boligprosjekter.

I kapittel 2 gir vi et historisk innblikk i feltet der vi starter med HVPU-reformen, hvordan omsorgspolitikken kobles til bolig, samfunnets holdninger til gruppen samt hvordan disse er omfattet av boligpolitikken. I kapittel 3 gjennomgås ulike økonomiske virkemidler som er relevante og hvordan disse kan anvendes. Kapittel 4 drøftes forskjellige økonomiske modeller som er regnet ut fra ett case som er hentet fra et boligprosjekt bygget i Oslo. Selve modellene er vist i vedleggene. Hensikten er å illustrere hvordan beboerne kan klare å betjene lån med ulike rentevilkår, nedbetalingstid og støtte med sin månedlige trygd i et relativt høyt presset boligmarked. Erfaringer knyttet til casene diskuteres i kapittel 5, med refleksjoner både fra ansatte i kommunene og representanter for foreldre relatert til konkrete boligprosjekter. I siste kapittel oppsummeres og diskuteres funnene i lys av kommunenes handlingsrom.

## 2 Boligpolitikk for mennesker med utviklingshemming

I løpet av de siste årene har utviklingshemmedes hverdagsliv fått stadig større oppmerksomhet. Det har blitt lagt vekt på deres muligheter for selvbestemmelse, autonomi og selvstendighet, med idealer om å få leve vanlige liv, med vanlige livsrytmer i vanlige livsløp. Dette er sentrale verdier i senmoderne kulturer preget av idealer om individualisering. Vi vet at sånn har det ikke alltid vært. Tidligere har denne gruppen og deres foreldre i liten grad kunnet velge hvordan de skulle leve sine liv.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan personer med utviklingshemming har blitt ivaretatt i den norske boligpolitikken de siste årene, og hvordan dette er koblet til omsorgspolitikken.

### 2.1 Historisk tilbakeblikk

Det er snart 30 år siden ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming, også kalt HVPU-reformen, ble innført (1.januar 1991). Reformen skulle «bedre og normalisere levekårene for mennesker med psykisk utviklingshemming». Forholdene skulle legges til rette for at den enkelte «så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre».<sup>9</sup>

På få år, fra slutten av 1980-tallet og til midt på 1990-tallet, ble altså institusjonsomsorgen for utviklingshemmede avviklet, og som førte til at mange institusjonsbeboere flyttet tilbake til

---

<sup>9</sup> Nedfelt i §1 i midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede, vedtatt 1988 (den midlertidige loven gjelder fortsatt).

oppvekstkommunen, de fikk egne boliger og kommunale tjenester. Reformen førte også til at en del personer som hele livet hadde bodd sammen med sine foreldre fikk egen bolig og kunne flytte for seg selv. Undersøkelser av utviklingen etter reformen viser at dette første og fremst var en boligreform (se for eksempel Kittelsaa og Tøssebro 2011).

Men utflyttingen har gått langsommere enn tenkt. I følge en rapport fra 2007 viser det seg at bare hver tredje kommune gir alle voksne utviklingshemmede et kommunalt boligtilbud (Brevik og Høyland 2007:49). I en statusrapport fra Sosial-og helsedepartementet fra 2007 om utviklingshemmedes levekår, rettsikkerhet og tjenestetilbud, konkluderes det med at det er et godt stykke igjen før vi er i nærheten av målet om å leve et så normalt liv som mulig (gjentatt i Thorsen og Myrvang 2008:18). Det bor fortsatt mange hjemme hos foreldre som for lengst skulle ha flyttet til egen bolig.

I forbindelse med reformen skulle kommunene utvikle institusjonsomsorgen innen 1995, men det var ingen frist for kommunene å skaffe bolig til voksne utviklingshemmede som bodde hjemme hos sine pårørende. Følgelig finnes det dermed heller ingen klagerett for hjemmeboende. Dessuten fulgte de økonomiske overføringer fra staten i stor grad de som bodde på institusjon (Blakstad 2007).

Proessen rundt det å skaffe egnet bolig viser seg ofte å være en mangeårig og tung prosess, og årsakene er mange. Dette skyldes for det første mangel på egnede kommunale boliger. Fra det meldes om boligbehov til det kan tilbys en bolig tar det ofte mange år. Kommunene driver en langsiktig planlegging av sin virksomhet. Enkelte kommune har systematiske kartlegginger av fremtidig boligbehov, og flere kommuner har boligsosiale handlingsplaner som skisserer hvordan kommunene vil bistå vanskeligstilte på boligmarkedet med å etablere seg eller beholde en bolig. Imidlertid er denne målgruppen ikke alltid inkludert i slike planer. Dessuten viser erfaringer at boligtilbudene ofte ikke er godt nok egnet til denne målgruppen. For det andre skyldes det manglende oppfølging fra kommunens side der foreldre opplever at deres unge voksne ikke er prioritert. Det blir også påpekt at det ikke har vært knyttet tidsfrister til når flytting til egen bolig kan forventes.

### 2.1.1 Ideologisk skifte innen omsorgspolitikken

Den midlertidige loven om avvikling av institusjonene hadde en klar målsetting: «... å bedre og normalisere levekårene for mennesker med psykisk utviklingshemming». Gjennom reformen skulle «... forholdene legges til rette for at personer med psykisk utviklingshemming så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfull tilhørelse i fellesskap med andre.» (Ot.Prp. Nr. 49 (1986-87).

HVPU-reformen signaliserte et perspektivskifte (Sandvin 1996:7). Forståelsen av hva utviklingshemming er ble knyttet opp mot idealer om normalisering og integrering, og har vært bærende begreper i den offentlige diskursen. Tiltak og tjenester skulle utformes og forankres i den enkeltes lokalmiljø, og diskriminerende og segregerende særordninger skulle fjernes. Planlegging av tjenester skulle ta utgangspunkt i det enkelte individ. Lavekårene skulle bedres og de skulle leve mest mulig som andre. Men det har vært vanskelig å finne ut hva det skulle innebære i praksis (Kittelsaa og Tøssebro 2011:41).

Normaliseringsbegrepet knyttes til velferdssamfunnet, og som dreier seg om å ha like rettigheter som folk flest, om rettferdig fordeling og likeverdige levekår. På boligmarkedet kan dette bety at utviklingshemmede boliger i så liten grad som mulig skal avvike fra måten den øvrige befolkningen bor på og at de skal kunne velge selv hvor og hvordan de vil bo og hvem de eventuelt bor sammen med (Kittelsaa og Tøssebro 2011:42).

### 2.1.2 Marginalisering i boligmarkedet

Samtidig som vi ser en forståelse av normalisering og integrering, kan vi imidlertid også se en økende marginalisering i samfunnet. Marginalisering oppstår på grunnlag av andres reaksjoner, holdninger og handlinger. Det oppstår symbolske grenser der man føler seg utenfor. Symbolske grenser bidrar til å definere hvem eller hva som befinner seg på innsiden, og hvem eller hva som befinner seg utenfor gitte fellesskap. Dette blir følgelig et viktig element for eget selvbylde og forming av egen identitet (Vassenden et.al 2012:16).

Å bidra til å dempe marginalisering finner vi særlig i integrasjonspolitikken. Sosial integrasjon er en viktig forutsetning for et velfungerende liv for mennesker med nedsatt funksjonsevne.



En optimistisk versjon av integreringspolitikken bygger på en idé om at bare man bygger ned segregerende ordninger, som institusjoner og spesialskoler, vil sosiale integrering følge nærmest av seg selv. En slik forestilling bygger på forutsetninger om at vanlige sosiale miljøer er preget av toleranse og åpenhet for mangfold. I følge Tøssebro viser evalueringen av integreringstiltak at den sosiale siden kan være den vanskeligste, der negative holdninger og stigmatisering preger samfunnet (Tøssebro 2010:63).

Et illustrerende eksempel på hvordan det er lett å forbli i en stigmatiserende diskurs viser følgende historie. I et møte mellom en av denne rapportens forfattere og to byråder i Oslo desember 2011, ble det diskutert boliger og bosituasjon for utviklingshemmede ungdom. Det ble blant annet vist til ulike typer nye boliger som utviklingshemmede ungdom hadde flyttet inn i. En av byrådene ønsket å besøke et par av stedene, et positivt initiativ for å få mer kunnskap om ulike boformer. Men boligene ble omtalt som *boligprosjekter* som skulle besøkes, og det er her at ulike spørsmål reiser seg. For det første: er det riktig å omtale folks hjem som boligprosjekt? De var bygge- eller boligprosjekter inntil beboerne flyttet inn i hver sin leilighet. Da ble det private hjem, i disse tilfellene organisert i borettslag, og prosjektet var dermed avsluttet. For det andre: for å besøke en leilighet eller et borettslag er det lite å hente dersom man ikke skal besøke en eller flere personer som bor der. Og selv om man kanskje er mest interessert i fysiske strukturer må man likevel forholde seg til beboerne. Det er deres private arena. Poenget med denne historien er at boligene høyst sannsynlig ikke vil være omtalt som boligprosjekt dersom det hadde vært normalt fungerende beboere der, og i tillegg ville interessen vært rettet mot beboerne som på forhånd måtte ha vært kontaktet for å avtale besøk. Ved å bruke betegnelsen boligprosjekt om utviklingshemmedes egne hjem vises det distanse og et «ovenfrasy» som bidrar til å vedlikeholde stigmatiserende holdninger.

Stigmatisering (og følgelig negative holdninger), kan være uttrykk for usikkerhet overfor noe man ikke kjenner til eller er vant til. Det handler ofte om mangel på repertoar eller mangel på erfaring for hvordan man skal forholde seg til andre som ikke er lik en selv, og som ikke er ulikt fra hvordan vi reagerer når vi møter «det fremmede». Side om side med stigma eksisterer også aksept, velvillighet og solidaritet i et komplekst samspill.

## 2.2 Boligens betydning i den offentlige diskursen

Boligpolitikken for 90-årene slik den presenteres i *Stortingsmelding nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 90-årene*, tar utgangspunkt i de grunnleggende boligbehov, nemlig at «alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø». Her beskrives *boligen som det stedet man hører til*, hvor man har personlig utfoldelse, trivsel og hvile, og et sted der man omgås med familie og venner. Dette samsvarer også med Husbankens mål fra opprettelsen i 1946 om «å sikre en god boligstandard for hele befolkningen» (St.meld. nr. 34, 1988-89: 5).

I samme Stortingsmelding omtales også bolig og boligbehov for personer med funksjonsnedsettelse. Her skilles det mellom to typer funksjonshemminger, nemlig forutsigbare og ikke forutsigbare funksjonshemminger, hvor unge mennesker kan sees å komme inn under den siste kategorien (St.meld.nr. 34, 1988-89: 118). Det legges vekt på at *gode boforhold er avgjørende for deltagelse og aktivitet i samfunns- og yrkeslivet*. Det er også avgjørende for hvorvidt personer med nedsatt funksjonsevne kan bo eller bli boende i egen bolig i stedet for å flytte på institusjon, da en «særlig bokvalitet er tilgjengelig» (St.meld. nr. 34, 1988-89: 5, 23, 58f).

Departementet (her: Kommunal- og arbeidsdepartementet) vil ikke definere hva som er en god bolig konkret.

Oppfatningen av hva som ligger i dette er opp til den enkelte bruker. Men departementet har allikevel sett det nødvendig å stille minimumskrav til boliger og bygg gjennom lover og forskrifter. Boliger som bygges etter Husbankens regelverk omfatter særlige krav for å fungere for spesielle målgrupper. Dette formuleres som at et godt bomiljø innebærer trygge og trafikksikre omgivelser og «tilbud om offentlig og privat service i rimelig avstand fra hjemmet, tilgjengelig også for mennesker med redusert funksjonsevne» (St.meld. nr. 34, 1988-89: 59, 60).

Meldingen omtaler videre *den økonomiske evnen til å finansiere* «etablering i mer hensiktsmessig bolig» og kommer dermed så vidt inn på de unge funksjonshemmede og deres ofte marginale mulighet for yrkesaktivitet, inntekt og sparing av egenkapital til bolig. Et viktig mål for boligpolitikken på dette området er å stille krav til rimelige finansieringsordninger for kommuner og andre som bygger boliger for mennesker med omsorgsbehov, selektive

støtteordninger for beboere og god tilgang på service (hjemmehjelp, -sykepleie og lignende). Disse forslagene retter seg mot egnethet ved boligen, slik som bofellesskap og serviceboliger (St.meld.nr. 34, 1988-89: 118ff).

Stortingsmeldingen presiseres samtidig at det er viktig at brukeren «*opplever boligen som et hjem, og ikke en institusjon*» (St.meld.nr. 34, 1988-89: 118ff). Det er i omtalen av institusjoner for eldre og funksjonshemmede at hjem anvendes. Begrepet *hjem* relateres først og fremst til institusjoner og ved omtale av eldre mennesker som har behov for en form for pleie eller hjelp. Men dette perspektivet kommer også inn i omtale av alternative boformer for eldre og pleietrengende. Det er ikke beskrevet at unge mennesker har eller ønsker å etablere eget hjem.

Offentlige utredninger og rapporter utover 2000-tallet tar opp den tidligere målsettingen om at «alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø» og at «alle skal kunne bo godt og trygt», uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger. En «god bolig» ivaretar mange ulike kvaliteter både for den enkelte beboer og for samfunnet. Den enkeltes oppfattelse av hva som er prioriterte kvaliteter ved en bolig varierer, både i forhold til standard, størrelse og beliggenhet. Minimumskravene til den «gode bolig» er imidlertid at den skal «dekke beboerens behov for trygghet for liv og helse, personlig hygiene og hvile».

I *Stortingsmelding 23 (2003-2004) Om boligpolitikken* fokuseres Bolig – arbeid – helse som tre grunnleggende elementer i velferdssamfunnet og boligstandard ansees som en viktig forutsetning for integrering og deltagelse i samfunnet. Her innføres et nytt perspektiv, nemlig at *boligen sees i sammenheng med andre sentrale hverdagslivsarenaer*. I dokumentene fra 2000-tallet legges det også vekt på *integrering i bomiljøer*. Det er et mål at integrering av funksjonshemmede i vanlige bomiljøer kan finne sted ved at alle skal kunne tilbys en bolig tilpasset sitt funksjonsnivå (NOU 2002:2: 189f, 192, 196, St.meld. nr. 23, 2003-04: 6). Det slås videre fast at det er en boligpolitisk oppgave å bidra til investeringer i «særskilt tilpassede boligløsninger, og å bidra til at det knyttes de nødvendige tjenester til disse» (NOU 2002:2: 194).

I *NOU 2011:15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden*, legges det også vekt på økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. En god bosituasjon har betydning for mulighetene personer med

reduisert funksjonsevne av forskjellig grad har for sosial inkludering og mulighet for en bedre helse og et verdig liv. Videre innebærer en god bosituasjon å ha en bolig som er tilpasset beboers behov og økonomi og at forholdet til boligen er forutsigbart og stabilt uten fare for å miste den. FN's Menneskerettighetserklæring stadfester da også dette i § 25, 1. ledd (NOU 2011:15: 23, 40).

Som en følge av økt velferd ser man at valg av *bolig har blitt et synlig symbol for valg av identitet, kultur og et ønske om tilhørighet* (St.meld.nr. 23, 2003-04: 6). Boligen ansees også som grunnleggende viktig i et folkehelseperspektiv. Hjemmet og rammene rundt, er avgjørende for unges mulighet til å fungere i skole og arbeidsliv. Det har også betydning for de unges identitet og sosiale tilhørighet. De tre grunnleggende elementene i vårt velferdssamfunn består av bolig, helse og arbeid. NOU 2011:15 slår fast at «kvaliteten på boliger og bomiljø skal være god, også for vanskeligstilte». Virkemidler for å oppnå dette er foreslått å være bostøtte som «skal sikre husstander med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig» eller Startlån som en «låneordning for personer som har problemer med å skaffe egenkapital til å etablere seg på boligmarkedet» (NOU 2011:15: 23, 31, 47).

I de offentlige dokumentene ser man at begrepene *hjem*, i motsetning til *bolig*, sjelden er nærmere definert. Det er bolig, boligstandard og bomiljø som berøres mest. Begrepet *hjem* benyttes så vidt, og da ofte i motsetning til *institusjon* og ved omtale av eldre mennesker. Utredningene har vært knyttet opp mot boligkvalitet og boligproduksjon samt gode boforhold som skal muliggjøre at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne bli boende i sin bolig (NOU 2001:2: 112). Her forutsettes at personene har en bolig, og i realiteten allerede har etablert et hjem. Det er ikke beskrevet at unge mennesker har eller ønsker en inngang til voksenlivet ved å etablere sitt eget hjem. Det synes altså som om begrepet bolig også benyttes i de (få) tilfellene hvor det i realiteten er tale om hjem, og at skillet mellom bolig og hjem ikke blir vektlagt i de offentlige utredningene og meldingene og at det er boligen i motsetning til det institusjonelle som vektlegges.

Ved å gå nærmere inn på disse to begrepene bolig og hjem, kan det som en forenkling trekkes et skille som går på en objektiv og en subjektiv forståelse. Bolig brukes gjerne i sammenheng med økonomi (verdi/salgobjekt), som bytteobjekt, i sammenheng med

estetisk verdi og også i sammenheng med planlegging og bruk. Synet på bolig kontra hjem kan dermed også sees ut fra ulike perspektiver, der bolig gjerne brukes i et ovenfraperspektiv eller et strukturperspektiv av arkitekter, politikere, byråkrater og planleggere i sammenheng med eiendomsutvikling og planlegging, mens hjem brukes nedenfra eller innenfra av oss som bor. Sagt på en annen måte er boligen noe som skapes av arkitekter, entreprenører og snekkere. Men de kan ikke skape et hjem. Et hjem blir det først når boligen tillegges subjektiv mening.

### 2.2.1 Boligen som investeringsobjekt og identitetsmarkør

«Det å skaffe seg et hjem er for de fleste den aller viktigste investeringen de gjør», heter det i et notat fra Nordlandsforskning (Anvik 2011: 10). Dette understrekes også i NOU 2011:15, der hjemmet sees som en vare eller et investeringsobjekt ved at «I tillegg til å være et hjem er boligen også et formues- og investeringsobjekt» (NOU 2011:15: 25).

Hverdagslivet med utgangspunkt i bosituasjonen ansees å være det som regulerer folks aktiviteter samtidig som det er rammen for folks liv. Utdanning, arbeid og bolig inngår som viktige markører for den enkelte unge for å kunne posisjonere seg og etablere seg som voksen i samfunnet (Anvik 2011: 5, ff). Det har også betydning for de unges identitet og sosiale tilhørighet.

I hvilken grad har det å eie sin egen bolig betydning for livssituasjonen for denne gruppen? I en undersøkelse om boligsituasjon for ungdom i en sårbar livssituasjon kom det fram at det å eie hadde stor betydning for de unges identitet (Ruud m.fl.2012b). Begrepene som informantene selv anvendte for å beskrive hva boligsituasjonen betyr er *verdighet, status og trygghet*. Det vil si både hvordan andre ser på en med et utenfrablakk og hvordan man oppfatter seg selv. Det handler både om å ha kontroll over egen situasjon på sikt, vise at man mestrer eget liv og om hvordan bosituasjon relateres til bestemte normer for hvordan dette bør være (ibid.:63).

Å eie handler om fremtidstrygghet, i kontrast til det flere opplever, nemlig usikkerhet for fremtiden eller «den midlertidige følelsen» (Vassenden et.al. 2012). Dette relateres til kortvarige leiekontrakter og et usikkert leiemarked. Det holder ikke å leie en kommunal

bolig. Med tre års kontrakter, som er det som kommunene vanligvis opererer med, er det vanskelig å slå seg til ro, få stabilitet i hverdagen og tenke langsiktig. Det samme gjelder å leie på det private markedet. Gjennom leie på korte og kanskje også usikre kontrakter er man prisgitt andres planer, man har selv ingen kontroll og har mindre mulighet for selv å legge langsiktige planer. Derfor er målet å sikre en fremtidstrygghet ved å kunne eie egen bolig. Forskning om ungdom og boligetablering viser at drømmen om en gang å eie sin egen bolig står svært sterkt blant denne gruppen og er tungt forankret i den norske ideologien om bolig-eie (Sandlie 2008).

### 2.2.2 Tilbake til institusjonstankegangen?

Som vi innledet med i dette kapitlet var tanken bak HVPU-reformen at personer med utviklingshemming skulle ut av institusjonene og inn i vanlige boliger. De senere årene har det imidlertid vært en dramatisk endring når det gjelder gruppestørrelse i bofellesskapene. Trenden går i retning av etablering av større boligkomplekser, enten ved resirkulering av tidligere institusjoner eller ved nybygg, og en betydelig økning av personer som bor i samme bofellesskap (Kittelsaa og Tøssebro 2011:1). I 1994 bodde de fleste som bodde i bofellesskap sammen med 3-5 beboere, noe som var nær Husbankens anbefalinger i Rundskriv HB 1212 (1990), og som igjen var i samsvar med statlige føringer. I følge Brevik og Høyland (2007) bodde rundt 80 prosent av personer med utviklingshemming i kommunalt disponerte boliger i ulike former for bofellesskap i 2006. Fram mot 2001 økte gruppestørrelsen langsamt, og økte betydelig fram mot 2010 (Kittelsaa og Tøssebro 2011:16).

En undersøkelse om kommunenes erfaringer med samlokaliserte boliger viser at foreldre ofte har en mer sammensatt holdning til store enheter og samlokalisering enn det brukerorganisasjonene har (Skog Hansen og Grødem 2012:57). Der foreldrene ikke er redde for større enheter, ønsker ikke brukerorganisasjonene at det bygges større enheter enn med 6-7 beboere. Organisasjonenes argument er blant annet å unngå «institusjon». Foreldrene argumenterer ut fra en antagelse om at beboerne får flere å være sammen med, og som gjenspeiles både i ønsker som foreldrene kommer med og i de foreldreinitierte prosjekter som skjer i kommunene (Skog Hansen og Grødem 2012:57). Foreldre mener

at beboerne har flere å spille på lag med og det er mindre sårbart hvis noen er mye borte på andre aktiviteter eller ikke ønsker å være sammen med andre. I foreldreinitierte prosjekter ser vi at tekningen rundt større grupper er fremtredende. Bare i prosjektene rundt Oslo og Akershus hadde ni av 13 ferdigstilte eller planlagte boligprosjekter åtte beboere eller flere registrert i 2012. Tre av disse hadde flere enn ti beboere.<sup>10</sup>

I løpet av de siste par årene har debatten om bygging av institusjoner for målgruppen blusset opp igjen. Det dreier seg særlig om at bofellesskap planlegges ligge i nærheten av eller samlokaliseres med andre omsorgsboliger, for på den måten å bedre kunne nyttiggjøre seg av de kommunale tjenestene og dermed «spare» ressurser. I interesseforeningen NFU (Norsk Forbund for Utviklingshemmede) jobber de aktivt for å hindre kommuner i å bygge eller tilrettelegge for større boenheter med flere enn seks beboere, med henvisning til forskning som viser at store bofellesskap ikke er billigere for kommunen (da rettet mot utleie) og at beboerne ikke blir mindre ensomme eller mer sosiale i store bofellesskap. Målgruppen skal også kunne velge. Senest i 2018 appellerte foreningen til kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland om å sikre at politiske målsetninger i boligpolitikken følges opp for denne gruppen.<sup>11</sup> Også likestillings- og diskrimineringsombudet påpeker i en kommentar at personer med utviklingshemming diskrimineres på boligmarkedet og at den stadig økningen av bofellesskap ikke er i tråd med nasjonale målsetninger eller anbefalinger.<sup>12</sup> Ombudet bekymrer seg for at kommuner begrunner samlokalisering med behov for bistand, altså både et praktisk og økonomisk argument.

---

<sup>10</sup> Oppslag Østlandsendingen 02.01.2012

<sup>11</sup> «Handlekraft eller kun fine ord?» NFU-bloggen 11.09.2018

<sup>12</sup> «Bryter utviklingshemmedes rettigheter». Replikk, NRK Ytring 10.09.2018

### 3 Eieetablering blant funksjonshemmede- perspektiver og virkemidler

Hvilke muligheter har funksjonshemmede når det gjelder å eie egen bolig? Tilsynelatende kan kombinasjonen av lave inntekter, høye byggekostnader og boligpriser, samt behovet for tilrettelegging og oppfølging, tilsa at eiemulighetene for denne gruppen er relativt begrensede, og at mer tradisjonelle løsninger som kommunale utleieboliger heller vil være å foretrekke. Det vil imidlertid være forhastet å trekke slike slutninger uten først å undersøke nærmere de mange ulike virkemidlene som er tilgjengelig for eieetablering og hvilken grad disse virkemidlene, når de sees i sammenheng, kan bidra til å forsere etableringsterskelen som finnes i de ulike lokale boligmarkeder med ulik pressgrad.

I dette kapittel skal vi nærmere på virkemidler som potensielt kan brukes til å sikre målgruppen personer med utviklingshemming etablering i egen eid bolig. I neste kapittel skal vi, gjennom ulike konkrete regneeksempler, analysere etableringseffekten av virkemidlene, hver for seg og i sammenheng, samt analysere hvordan dette kan avhenge av pressgraden i det lokale boligmarkedet. Vi vil imidlertid begynne med å sette det boligsosiale arbeidet med eieetablering i en mer overordnet kontekst hvor det økonomiske mulighetsrommet til virkemidlene kobles opp mot velferdsteoretiske perspektiver og nyere forskning på vanskeligstiltes eierpotensiale.



### 3.1 Forskning på lavinntekt, belåningsgrad og risiko

For å forstå det økonomiske mulighetsrommet som ligger i virkemiddelapparatet, primært bestående av ulike låne- og tilskuddsordninger som målgruppen kan bruke til eieetablering, er det viktig med en grunnleggende forståelse for sammenhengen mellom lavinntekt, belåningsgrader og risiko. Utgangspunktet er at det er en nær sammenheng mellom inntekt og lånebetjeningsevne. Høy inntekt tilsier i utgangspunkt høy lånebetjeningsevne, og lavere inntekt tilsier lavere betjeningsevne. Siden målgruppen gjennomgående har lave inntekter, tilsier dette isolert sett lav lånebetjeningsevne og at eieetablering således er betinget av høye tilskudd, i hvert fall i lokale markeder med høye boligpriser.

Forskning de seneste årene har imidlertid utfordret dette synet (NOU 2011:15, Aarland 2012, Astrup et al. 2014). Sammenhengen mellom inntekt og lånebetjeningsevne er mer kompleks. Lav inntekt impliserer ikke nødvendigvis lav belånebetjeningsevne. Dette kan virke paradoksalt siden lavinntekt innebærer mindre finansielt rom til å håndtere uforutsettheter. Selv om lavere inntektsnivå isolert sett tilsier lavere betjeningsevne, så er det viktig i en vurdering av et individs lånebetjeningsevne, at ikke bare inntektsnivået tas i betraktning, men også inntektsstabiliteten eller inntektsrisikoen til individet. En sikker og stabil inntekt vil isolert sett tilsi høyere lånebetjeningsevne enn en tilsvarende inntekt som er mer usikker. Hvis individer med lave inntekter også har stabilt lave inntekter, vil de også ha et ganske annerledes risikobilde enn folk flest. Hva som er forsvarlig utlånspraksis til vanskeligstilte trenger ikke å være det samme som forsvarlig utlånspraksis i bankene. Lave, men sikre inntekter (for eksempel trygdeinntekt) kan tilsi høyere belåningsgrader enn ellers fordi denne gruppen er mindre sårbare enn arbeidstakere for inntektsfall. At mange vanskeligstilte har begrenset eksponering for arbeidsmarkedsrisiko bør vektlegges i lånesaksbehandlingen (Aarland 2012). Personer med utviklingshemming vil ofte ha sikre og forutsigbare inntekter som tilsier et langt større lånepotensialet enn tidligere antatt (Aarland 2011). Når inntektene er sikre kan likviditetsbufferne i lånekontrakten, som høy kalkulasjonsrente og kort nedbetalingstid, bygges ned og lånerammen dermed justeres opp. Det betyr at lave inntekter, forutsatt at de er stabile, kan være forenlig med høye

belåningsgrader, uten at det innebærer en uforsvarlig eksponering mot risiko.

Drøftelser av risiko knyttet til boligeie kan ofte bli oppfattet slik at det kun er boligeiere som tar risiko, mens leietagere i liten grad er utsatt for risiko. Dette er imidlertid ikke riktig. Det vil i mange tilfeller være vel så risikabelt å være leietager. Leietagere har ofte korte kontrakter og relativt lav bostabilitet. Etablering i eid bolig gir grunnlag for boligkarriere som i langt mindre grad er mulig for leietagere. Vurderingen av risikoeksponering for vanskeligstilte boligeiere bør derfor hele tiden sammenholdes med risikonivået for leietagere. I mange tilfeller vil overgangen til boligeie kunne innebære lavere risikoeksponering.

Ambisjonen i norsk boligpolitikk er at alle skal bo trygt og godt. Velferdsteoretikeren Amartya Sen ville omformulert denne målsetningen med at alle skal ha muligheten til å bo trygt og godt. For Sen kan det å bo trygt og godt betraktes som å utøve en grunnleggende funksjon. Men det viktige for Sen er ikke hvor vidt vi faktisk utøver en slik funksjon, men om vi har en reell mulighet til gjøre det. Den reelle muligheten til å velge og bo tilfredsstillende kaller Sen for en *kapabilitet*. Politikkenes oppgave er ifølge Sen å sørge for at alle har kapabiliteter til å utøve grunnleggende funksjoner som det å bo til en akseptabel standard. Denne tilnærmingen til politikktutforming og fordelingsspørsmål kalles for kapabilitetstilnærmingen, og vi skal se nærmere på hvorfor den kan være nyttig når vi skal analysere mulighetene for eietablering for personer med utviklingshemming.

Kapabilitetstilnærmingen kan forstås som en normativ teoriretning som er opptatt av individenes likhet i muligheter, ikke utfall, og at likhet i muligheter bør forstås som likhet i kapabiliteter. Men kapabiliteter, eller mangelen på dem, kan ifølge Sen ikke forstås løst fra situasjonen til enkeltindividet. Sen sier:

*Different people can have quite different opportunities for converting income and other primary goods into characteristics of good living and into the kind of freedom valued in human life. Thus, the relationship between resources and poverty is both variable and deeply contingent on the characteristics of the respective people and the environment in which they live –both natural and social. (Sen 2009).*

Sen var dermed opptatt av å forstå årsaken til individers mangel på viktige kapabiliteter. Fraværet av kapabiliteter skyldes ikke bare mangel på økonomiske ressurser og inntekt, men også individenes mulighet til å omforme disse til å utøve visse funksjoner.

Individenes evne til å omforme en gitt ressursmengde til ulike funksjoner kalte Sen for konverteringsfaktor.

Et enkelt eksempel kan lettere illustrere innholdet i kapabilitetstilnærmingens begrepsapparat. For å ha kapabiliteten, eller den reelle muligheten, til å utøve funksjonen «å sykle» må vedkommende både ha tilgangen til ressursen «sykkel», men også ha ferdighetene og de fysiske egenskapene til å sykle (konverteringsfaktor). Dersom sykkelkapabilitetsfaktoren mangler, og politikkens oppgave er at alle innbyggere skal ha sykkelkapabiliteter, er et viktig poeng at et slikt problem ikke kan løses uten kjennskap til det enkelte individ og deres forutsetninger, uavhengig av hva som var årsaken til mangel på sykkelkapabiliteten. For noen er det nok med et inntektsbidrag slik at de har råd til kjøpe en sykkel, for andre vil det være nødvendig med opplæring, eller tilrettelagte sykler tilpasset et handikapp osv.

Kunnskap om hvem som har inntekter under en relativ lavinntektsgrense ville i liten grad gitt oss innsikt i hvem som hadde behov for «sykkelbistand» og hvilken form denne bistanden burde ha (for å sikre sykkelkapabiliteter). Tenkemåten som ligger bak kapabilitetstilnærmingen har mange paralleller til boligsosiale problemstillinger, inkludert utfordringen med å legge til rette for at personer med utviklingshemming kan eie egen bolig. I den norske politikken handler det ikke bare om å bo tilfredsstillende, men også om ha et stabilt tilknytningsforhold til boligen, som innenfor det norske boligsystemet i praksis betyr etablering i egen eid bolig. Bruker vi begrepsapparatet til Sen handler det om at personer med utviklingshemming ikke nødvendigvis skal eie egen bolig, men ha en reell mulighet til å velge en etablering i eid bolig for alle individer i målgruppen som ønsker dette. Den boligpolitiske utfordring består dermed i å sette inn tiltak og virkemidler som kan tilpasses det enkelte individ i målgruppen, ut i fra sine ressurser og behov. En løsningsmåte for et individ vil ikke nødvendigvis passe et annet, nettopp fordi hvert enkelt individ i målgruppen vil kunne ha ulike forutsetninger og ulike behov. I Sens terminologi handler det om at boligpolitikken skal sikre kapabiliteter til eieetablering i en passende bolig slik at kapabilitetene samsvarer med den

---

enkeltes tilgang til økonomiske ressurser (inkludert de økonomiske virkemidlene) og deres konverteringsfaktorer.

Hva betyr dette i praksis? En første implikasjon er at det er nødvendig å tilpasse virkemiddelbruken til den enkeltes situasjon og muligheter. Dette fordrer en individbasert tilnærming og ikke standardiserte ikke-differensierte løsninger. Sikring av eiekapabiliteter for personer med utviklingshemming innebærer å utnytte eiepotensiale den enkelte har, hvilket vil si deres kapabilitet til å betjene lån. Det betyr blant annet å utnytte mulighetene som ligger i en stabil og forutsigbar inntektssituasjon (som isolert sett øker lånebetjeningsevnen). Videre vil mange i målgruppen ha økonomiske disposisjonsbegrensninger i form av verge. I et kredittperspektiv kan dette faktisk betraktes som ressurs som eliminerer disposisjonsrisiko, og igjen redusere mulighetene for mislighold og øker lånebetjeningsevnen. Vurdering av konsummønstre og konsumbehov hos den enkelte kan ha stor betydning i vurdering av hvilke konsumsatser som bør legges til grunn for låneutmålingen. Hvis det for eksempel er holdepunkter ut i fra konkrete individuelle vurderinger for å nedjustere slike satser sammenlignet med standard SIFO-satser, vil dette kunne tilsi, som vi skal se i kapittel 4, en betydelig oppjustering av lånerammen.

Eieetablering for personer med utviklingshemming handler ikke bare om tilrettelegging gjennom ulike kommunale tjenester og store økonomiske tilskudd, det handler også om den enkeltes situasjon, ressurser og muligheter, og at virkemidlene tilpasses og utformes med utgangspunkt i disse. Slike tilpasninger kan, som vi skal se nærmere på i kapittel 4, medføre betydelige reduksjoner i behovet for økonomiske tilskudd.

Kapabilitetstilnærmingen handler om å sikre like muligheter gjennom å ta utgangspunkt i den enkeltes ressurser og behov. Vi skal nå mer konkret se hvordan dette kan gjøres ved å se nærmere på de ulike låne- og tilskuddsordningene. I kapittel 4 ser vi nærmere på hvordan virkemidlenes kan brukes til å sikre eieetablering for målgruppen i praksis.

## 3.2 Låneordninger

Vi skal se nærmere på to låneordninger som personer med utviklingshemming potensielt kan bruke til eieetablering, nemlig startlånsordningen og grunnlånet.

### 3.2.1 Startlånet

Startlånet skal bidra til at personer som ikke får lån i private banker kan få hjelp til å kjøpe seg en egen bolig. Etter forskriftsendringer i 2014 ble kravene til behovsprøving i stor grad skjerpet, og startlånet skal nå kun gå til personer og husstander med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Formålet med startlånet er i hovedsak at personer som av ulike årsaker ikke får lån i vanlige banker skal få en mulighet til å kjøpe sin egen bolig. Kommunen tildeler startlånet til kvalifiserte søkere med lånemidler fra Husbanken. Vurderingen om å innvilge lån, samt lånets størrelse, er opp til kommunene (innenfor rammene av startlånsforskriften av 2014). Det er ikke et krav om egenkapital for å kvalifisere for startlån, men lånesøker må kunne betjene lånet ved siden av alle andre utgifter. I tillegg er det et krav om at boligen skal være egnet for husstanden, være nøktern og rimelig gitt prisnivået i det aktuelle området.

Lånets størrelse må tilpasses søkerens lånebetjeningsevne. Det er imidlertid ikke helt klart hva som ligger i dette utover at lånesøker må kunne klare å betjene løpende bo- og livsoppholdsutgifter over tid. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4 er ikke lånebetjeningsevne kun bestemt av lånesøkers inntekt, men i vel så stor grad de ulike parameterne til ordningen som rentetype (fast eller flytende) og nedbetalingstid som legges til grunn for vurderingen av lånebetjeningsevnen. I tillegg er det vanlig SIFO-satser for livsopphold som legges til grunn (HB 7.C.17). Disse satsene er imidlertid kun et utgangspunkt for en individuell vurdering. I en del tilfeller kan disse satsene nedjusteres basert på individuelle vurderinger. En slik skjønnsmessig nedjustering av konsumsats vil kunne få stor betydning for vurderingen av søkerens lånebetjeningsevne. Flere av komponentene i SIFO-satsene vil ikke være relevante for målgruppen slik at det i en del tilfeller vil kunne være rom for individuell tilpasning og nedjustering av konsumsatsene.

Tidligere forskning på startlånsordningen har bekreftet et overraskende stort eierpotensiale for vanskeligstilte (NOU 2011:15, Aarland 2011, Aarland 2012). Et viktig premiss for dette resultatet er at inntekter som er stabile, som de ofte vil være for målgruppen, kan veie opp for et lavere inntektsnivå i vurderingen av lånebetjeningsevne. Det gjenstår hvor mye inntektsstabilitet kan veie opp for lavere inntektsnivåer i etableringen i boligmarkeder med høyt prispress. En viktig endring i forskriftsendringen fra 2014 er at nedbetalingstiden på startlån kan økes fra 30 til 50 år. En viktig problemstilling for kapittel 4 er derfor hvordan denne endringen vil slå ut i økt etableringseffekt for målgruppen.

Det er også mulig for målgruppen å benytte seg av grunnlån, enten som individer, eller som fellesgjeld i et borettslag.

### 3.2.2 Grunnlånet

Husbankens grunnlånsordning skal bidra til å fremme boligkvalitet, fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og til å sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Grunnlånet kan tildeles både forbrukere, utbyggere, borettslag, kommuner, fylkeskommuner, selskaper og andre aktører. Ordningen forvaltes av Husbanken, og lånet kan gis til oppføring av nye boliger, oppgradering av eksisterende boliger, kjøp av utleieboliger til boligsosiale formål, barnehager, studentboliger og omsorgsboliger.

Vilkår for rente følger i all hovedsak de samme retningslinjer som startlån. Beregninger av renter på lån i Husbanken gjøres med utgangspunkt i basisrenter fastsatt av Finanstilsynet, med grunnlag i vilkår fastsatt av Finansdepartementet. Basisrenten kalkuleres både for flytende og fast rente, og utgjør et gjennomsnitt av de fem beste lånetilbudene på markedet ved et gitt observasjonstidspunkt. Det gis deretter en rabatt på 0,75 prosentpoeng på basisrenten for å komme frem til årlige effektive renter både for flytende og fast rente<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En viktig forskjell mellom startlån og grunnlån er at ved startlån gis kommunene en anledning til å påplusse husbankrenten inntil 0,25 prosentpoeng til dekning av administrative kostnader. Dersom det dokumenteres at de faktiske utgiftene til administrasjon og forvaltning av låneordningen overstiger 0,25 prosentpoeng, kan kommunene i tillegg kreve gebyr for inndekning av det overskytende beløpet. Kommunene står imidlertid fritt til å tilby gunstigere

Begge låneordningene kan strekke nedbetalingstiden til 50 år<sup>14</sup>. Ordningene kan således betraktes som å ha tilnærmet likelydende finansielle betingelser, og derfor tilnærmet like etableringseffekter. Dermed vil ordningene kunne overlappes hverandre når det gjelder etablering av denne målgruppen. Det vil imidlertid kunne være tilfeller hvor grunnlånet vil ha selvstendig verdi som et etableringsinstrument for denne målgruppen, enten som et alternativ eller supplement til startlånsordningen. Siden det er Husbanken som forvalter ordningen og ikke kommunene, kan personer i målgruppen søke om grunnlån direkte til Husbanken. Dette kan for eksempel skje dersom det skulle være knapphet av startlånsmidler i kommunen der søkeren bor eller søker er uenig i kommunens behandling av sin startlånssøknad (f.eks. utmåling). Grunnlån kan også fungere som et rent nybyggingslån som kommunen kan benytte seg av i oppføringsfasen. Deretter, dersom kommunen overdrar omsorgsboligene til et borettslag for målgruppen, så kan grunnlånet overføres som en fellesgjeld i borettslaget. Dersom grunnlån gis med fastrente, vil det i motsetning til fastrente på startlånet, eliminere overkursrisiko.

### 3.3 Tilskuddsordninger

Det skilles vanligvis mellom subsidiering av beboer og bolig. Når det gjelder oppføring av omsorgsboliger til personer med funksjonshemming med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester er dette skillet langt mindre klart. Det åpnes blant annet for at investeringstilskuddet kan overføres til borettslag som personer med utviklingshemming kan kjøpe seg inn i som boligeiere. Det er også mulig at kommunen kan, i slike tilfeller, få dekket momsutgiftene av oppføringskostnadene til private entreprenører. For målgruppen åpnes det dermed opp for at menyen av mulige tilskuddsordninger utvides med momskompensasjon og investeringstilskudd, i tillegg til det mer

---

rente- og avdragsvilkår, blant annet andre nedbetalingsplaner. Slike avtaler endrer ikke lånevilkårene som gjelder mellom kommunen og Husbanken.

<sup>14</sup> Grunnlån gis til ulike formål og for kommunalt disponerte utleieboliger, omsorgsboliger og studentboliger kan lån innvilges med inntil 50 års løpetid. Tilsvarende har startlånet en nedbetalingstid på inntil 30 år, men i særlige tilfeller kan kommunene innvilge en nedbetalingstid på inntil 50 år. Etablering i eid bolig for målgruppen vil kunne regnes som «særlige tilfeller».

vanlige individrettede etableringstilskuddet som er åpent for andre grupper av vanskeligstilte.

### 3.3.1 Investeringstilskudd til omsorgsboliger

Investeringstilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming.<sup>15</sup> Tilskuddet utmåles opp til 45 prosent av godkjente anleggskostnader. I 2018 er tilskuddet begrenset av en maksimal tilskuddssats på 1 452 000 kroner per omsorgsbolig. For kommuner med særskilt høyt kostnadsnivå er det gitt et storbytillegg hvor maksseten per 2018 er på 1661 000. Hovedregelen er at tilskuddet kan bare gis til kommunen og kan ikke videretildeles. Det åpnes imidlertid for at boligene kan videreselges til beboere dersom eierskapet organiseres som et borettslag som målgruppen kjøper seg inn i. Videre salg fra beboere klausuleres slik at det sikres at kommunen beholder retten til å disponere og tildele boligen i samsvar med investeringstilskuddsforskriften innenfor tilskuddets avskrivningstid. Det er viktig at kommunen sikrer tildelingsretten ved eventuelt videre salg til ny bruker. Boligene klausuleres også slik at de ikke kan selges til markedspris, og at førstegangskjøpere av boligen ikke kan ta ut gevinsten som oppnås gjennom at boligen delvis er finansiert med høye tilskudd og momskompensasjon<sup>16</sup>.

### 3.3.2 Momskompensasjon

Gjeldende kompensasjonsordning for merverdiavgift i kommunesektoren ble innført ved lov av 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon for merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner mv. Kompensasjonsordningen innebærer at kommunene får tilbakebetalt kostnader til merverdiavgiften på i utgangspunktet alle anskaffelser. Dette bidrar til å motvirke at merverdiavgiften skal danne et incentiv for at kommunen utfører

---

<sup>15</sup> Se HB 8.B.18

<sup>16</sup> Boliger som er delvis finansiert med investeringstilskudd og momskompensasjon ses således på som en hybrid mellom å leie og eie, fordi man ikke står fritt til å disponere boligen på lik linje med andre boligeiere. En slik disponeringsbegrensning er imidlertid begrenset til avskrivningstiden av tilskuddet.



oppgaver med egne ansatte fremfor å kjøpe tjenester fra andre tilbydere.

For å motvirke ytterligere konkurransevriddinger er også visse private virksomheter omfattet av kompensasjonsordningen. For enkelte kostnader er det innført unntak slik at kommunen likevel ikke mottar momskompensasjon. Dette gjelder blant annet utleieboliger og når det drives en økonomisk aktivitet som kan være i konkurranse med andre. Det er tatt inn slike unntak for å forhindre at kommunene ved å motta kompensasjon skal komme i en bedre konkurransesituasjon enn private tilbydere ved levering av de samme ytelser. Formålet med kompensasjonsordningen er derfor å motvirke slike konkurransevriddinger som oppstår som følge av merverdiavgiftssystemet og sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører i produksjonen av offentlig etterspurte tjenester. Ordningen fungerer slik at de virksomheter som omfattes av loven i utgangspunktet får kompensert (refundert) all merverdiavgift som er betalt ved anskaffelser.

Merverdi på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller utleie gir i utgangspunktet ikke momskompensasjon<sup>17</sup>. Unntak for dette er anskaffelser «til boliger med helseformål eller sosiale formål». Det er imidlertid ikke helt klart hvilke boliger som kan sies å ha helseformål eller sosiale formål. Det er ikke tilstrekkelig at det er knyttet tjenester til boligen slik som enkelte kommuner har tolket loven. I lovteksten utdypes unntaket:

«Boliger særskilt tilrettelagt for helseformål eller sosiale formål, herunder boliger utformet etter Husbankens tilskuddsordning for omsorgsboliger». Skattemyndighetene har fortolket dette slik at boligen må være tilrettelagt og personen som benytter bolig må ha vedtak som godtgjør at denne personen må ha tilrettelagt bolig. En fortolkningsuttalelse av Finansdepartementet fra 2004 heter det: *kommunalt bygg som er delt opp i mindre leiligheter som bebos av personer med utviklingshemming. Dersom den ene leiligheten er bebodd av pleiepersonale for de øvrige beboerne, antas boligene å være tilrettelagt på en slik måte at kompensasjonsordningen kommer til anvendelse.*

Ved forskrift av 5. feb 2014 nr. 108 ble forståelsen av «særskilt tilrettelagt» utdypet ved at boliger som var utformet etter Husbankens tilskuddsordning for omsorgsboliger oppfylte kravet

---

<sup>17</sup> jf. kompl. § 4 (2) pkt. 3.

til «særskilt tilrettelagt». For at boligene skal være kompensasjonsberettiget er det videre et vilkår at boligen er bebodd av person som har behov for den særlige tilpassingen av boligen.

Utover at boligene må være tilstrekkelig tilrettelagt, vil det også være krav om at døgnbemanning må være oppfylt for at reglene om momskompensasjon skal komme til anvendelse. En viktig forutsetning for at kommunen kan kreve momskompensasjon er at kommunen går inn i en byggherrerolle. Deretter kan kommunen videreselge de oppførte boligene dersom disse organiseres som et borettslag som målgruppen kjøper seg inn i.

Som vi skal se i kapittel 5 er det også tilfeller der private utbyggere får momskompensasjon, men dette praktiseres ulikt og viser seg å være en komplisert juridisk «nøtt».

### 3.3.3 Tilskudd til etablering

I motsetning til momskompensasjon og investeringstilskudd, er etableringstilskuddet et direkte individrettet tilskudd. Dette tilskuddet kan brukes både til etablering i både brukte og nye boliger, samt til tilpasning av boliger. Boligtilskuddet kan utgjøre en viktig del av toppfinansieringen av et prosjekt. Dette boligtilskuddet er sterkt behovsprøvd hvor kommunene skal prioritere personer eller husstander med varig lav inntekt og som ikke er i stand til å betjene et fullt lån. Tilskuddet vil kunne utgjøre toppfinansieringen av hele boligfinansieringen (HB 8.F.6).

Hvilken rolle etableringstilskuddet har i forhold til låneordningene og de prosjektrettete tilskuddsordningene, vil bli grundig drøftet og analysert i kapittel 4. I tidligere forskning har vi påpekt at behovet for og bruken av tilskuddsordningen kan reduseres gjennom en bedre utnyttelse av startlånsordningen (Astrup 2014). Som vi skal se i kapittel 4 kan en bedre utnyttelse av startlånsordningen gjennom fastrente, lengre nedbetalingstid og individtilpassete konsumsatser ha samme etableringseffekter som store etableringstilskudd.

I de fleste kommuner er etableringstilskuddet en svært knapp ressurs hvor denne målgruppen konkurrerer om disse midlene sammen med en rekke andre målgrupper. Dette tilsier at etableringstilskuddet bør brukes med varsomhet, og først etter at

etableringspotensialet i låneordningen og prosjektrettet tilskuddsordninger er utnyttet fullt ut.

## 4 Etableringseffekter av de økonomiske virkemidlene

Selv om det er etablert flere ordninger som kan bidra til å muliggjøre at utviklingshemmede kan kjøpe bolig på det åpne markedet, vist i kapittel 3, skjer dette fortsatt i relativt liten utstrekning. Mens 80 prosent av den norske befolkningen eier egen bolig er andelen boligeiere for utviklingshemmede rundt 10 prosent<sup>18</sup>. En viktig målsetning med den norske boligpolitikken er å tilrettelegge for husstander som ønsker å bli boligeiere, uavhengig av geografisk lokalisering eller plassering i inntektsfordelingen. Dette reiser spørsmålet om dagens ordninger er tilstrekkelig dimensjonerte til å hjelpe denne målgruppen inn på eiemarkedet. Vi skal derfor i dette kapitlet se nærmere på hvordan og i hvilken grad ulike låneordninger og tilskuddsordninger bidrar til å sikre eieetablering for personer med utviklingshemming. Siden bolig og tomtepriser kan variere i betydelig i grad mellom kommuner, så reiser det spørsmålet om virkemidlenes rekkevidde begrenses av pressgraden i lokale boligmarkeder.

### 4.1 Tilnærming

Hovedproblemstillingen vi skal belyse i dette kapitlet er hvorvidt låne- og tilskuddsordningene som kan brukes til eieetablering av personer med utviklingshemming, hvis de utnyttes optimal, også kan brukes til eieetablering i kommuner med stort prispress. For å ta stilling til rekkevidden av virkemidlene skal vi ta utgangspunkt i en case fra et område i Oslo vest hvor prispresset er særlig høyt, og teste virkemidlenes etableringseffekter gjennom konkrete regneeksempler basert på denne. Fordelen med å teste

---

<sup>18</sup> Jfr. NOU 2016:2017 «På lik linje» s.

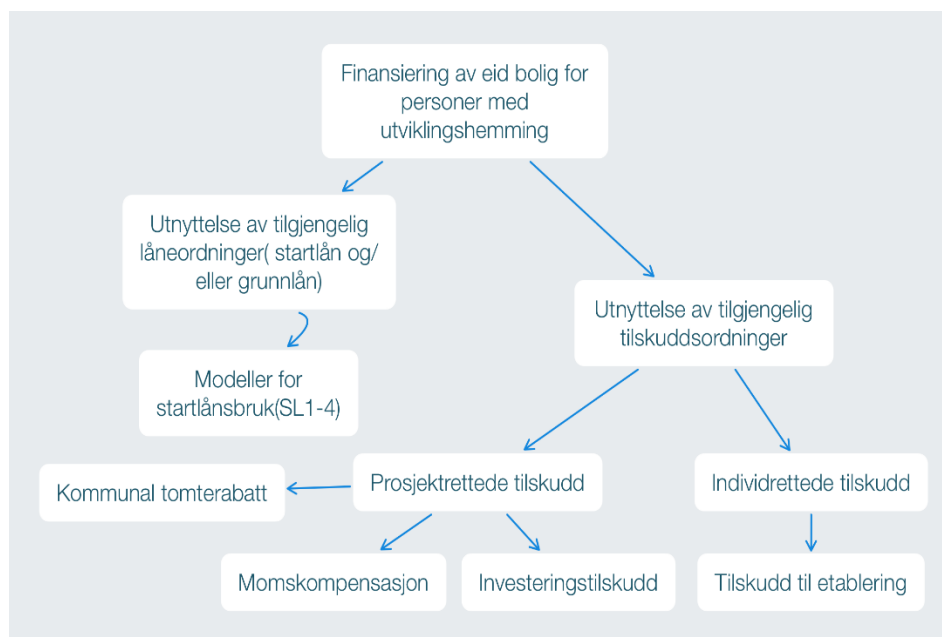
virkemidlene der hvor etableringsterskelen er høyest, er at hvis denne terskelen forseres kan rekkevidden av virkemidlenes etableringseffekter relativt lett utvides til de ulike lokale boligmarkeder i landets øvrige kommuner.

For å måle virkemidlenes etableringseffekt fordrer det at virkemidlene utnyttes optimalt. For å gjøre det skal vi se på låneordningene og tilskuddsordningene hver for seg. Det første spørsmålet er hva som er tilskuddsbehovet for å sikre eietablering med en gitt boligpris, hvis låneordningene utnyttes optimalt. Dernest skal vi snu problemstillingen ved se på lånebehovet hvis tilskuddsordningene utnyttes optimalt. Testkriteriet for tilstrekkelig samspill vil da være: hvis det står igjen et finansieringsbehov etter at både tilskuddsordningene og låneordningene er utnyttet optimalt, er ikke virkemidlene tilstrekkelig dimensjonert til å forsure etableringsterskelen i caset. Generaliseringene som regneøvelsene kan gi opphav til, vil bli diskutert avslutningsvis.

I vurderingen av behovet for tilskudd, vil vi se på ulike modeller for å utnytte det økonomiske mulighetsrommet i låneordningene. Vi vil i disse regneøvelsene i første omgang ikke skille mellom individrettete og prosjektrettede tilskudd. Denne distinksjonen blir imidlertid viktig når det økonomiske mulighetsrommet i tilskuddsordningene skal analyseres. For personer med utviklingshemming kan det utløses en større meny av prosjektrettede tilskudd, sammenlignet med andre grupper av vanskeligstilte, jfr. kap. 3. *De ulike utregningsmodellene vises i vedleggene 1-3.*

De prosjektrettede tilskuddene vi skal se nærmere på i dette kapittelet er momskompensasjon og investeringstilskuddet til omsorgsboliger. Virkemidlene som spiller en rolle i eietablering for personer med utviklingshemming, og forhold mellom dem, oppsummeres i figur 4.1.

Figur 4.1: *Oversikt over virkemidlene, og deres innbyrdes sammenheng, som spiller en rolle i etablering av personer med utviklingshemming.*



Startlån og grunnlån har likelydende finansielle betingelser på løpetid og rentesats, vil derfor i utgangspunktet ha omtrent de samme etableringseffektene<sup>19</sup>. For personer med utviklingshemming kan disse ordningene til dels brukes om hverandre, forutsatt at de brukes til å finansiere nye tilrettede boliger eller tilrettelegging av eksisterende boligmasse. Vi skal i dette kapitlet ha et primært fokus på etableringseffekter og vil for enkelhetenes skyld konsentrere oss om startlånsordningen. De ulike startlånsmodellene vi imidlertid lett også kunne benyttes for grunnlånet. Dersom grunnlånet brukes til oppføring av borettslag vil grunnlånet kunne inngå som en finansieringskilde for fellesgjelden i borettslaget, mens startlånet typisk også vil brukes til kjøp av andelene i borettslaget. Selv om ulike sammensetninger av

<sup>19</sup> Kommunene har mulighet for å legge et påslag på 0,25%-poeng på Husbankens lånerente. De fleste kommunene gjør det. Dette innebærer en høyere rente og dermed lavere potensielt lån for startlån, noe som isolert sett øker tilskudsbehovet.

grunnlån og startlån ikke innvirker på etableringseffekten, så har sammensetningen betydning for overkursrisiko. Fastrente på fellesgjeld er knyttet til boligen, og ikke beboeren, og vil således ikke være beheftet med overkursrisiko.

## 4.2 Beskrivelse av case

I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i et boligprosjekt fra Oslo som sto ferdig vinteren 2016. Dette boligprosjektet brukes som eksempel der vi viser flere ulike måter å finansiere boligene på gjennom forskjellige virkemidler og parametere. Hensikten er å illustrere hvordan bruk av forskjellige virkemidler slår ut på beboernes betalingskapasitet og privatøkonomi.

Boligprosjektet ble initiert av en gruppe foreldre til 11 ungdom som kjente hverandre gjennom skolegang og fritidstilbud. Med visshet om at de respektive bydelene ikke hadde boliger å tilby ungdommen, startet jakten på alternative løsninger da ungdommen var i 18 års alderen. De tok kontakt med Oslo kommune ved Omsorgsbygg med spørsmål om de kunne få utvikle en ledig kommunal tomt som de visste om i ungdommens nærmiljø. Tomten viste seg å være regulert til både bolig og næring, noe som kompliserte et slikt prosjekt, og etter et to-tre år med utredninger og vurderinger konkluderte kommunen med at tomten skulle selges på det åpne markedet. Prisen på tomten ble altfor høy til at ungdommene kunne finansiere et boligprosjekt for sitt behov. Foreldregruppen kom da i kontakt med en profesjonell utbygger som påtok seg oppdraget, under forutsetning av at tomten kunne kjøpes til takst. Dette ble godkjent i bystyret. Foreldregruppen utarbeidet en kravspesifikasjon med utforming og størrelse av leilighetene, fellesrom og personalbase, og som ble innarbeidet i de to første etasjene av byggeprosjektet. Både Husbanken, bydelen og Velferdsetaten i Oslo var med i prosessen for å sikre at prosjektet tilfredstilte kravene til denne typen boliger. Prosjektet ble organisert som et borettslag, med OBOS som forretningsfører.

Prisen på hver leilighet var 3 millioner kroner for ca 45 kvm. Summen lå noe høyere enn det Husbanken og kommunen hadde satt som «tak» for finansiering av denne typen boliger i Oslo på det tidspunktet, men fordi tomteprisen var særlig høy så det ble gjort et unntak. Inkludert i de 3 millionene som hver beboer skulle

betale, var to fellesrom på til sammen 57 kvm (stue/kjøkken på ca 40 og trimrom på ca 17 kvm) og en personalbase med kontor, soverom og bad på ca 33 kvm.

Hele prosjektet består for øvrig av to bygg på hhv. fire og tre etasjer, inkludert næringsareal i første etasje i det ene bygget. De andre 14 leilighetene i prosjektet ble solgt på det åpne markedet.

I videre beskrivelse av dette boligprosjektet har vi benyttet 2018-priser og -lønninger. Korrigert for verdiutviklingen på boliger i området har vi beregnet leilighetene til 3,8 millioner kroner. Når det gjelder de spesifikke økonomiske parameterne i utregningene av de ulike modellene for låne- og tilskuddsordninger senere i kapittelet, legger vi til grunn følgende:

1. Trygdeinntekt på kr 270 000 som eneste inntekt.
2. Månedlig SIFO-sats på 9256
3. En månedlig husleie på 3300 som dekker alle boutgifter som ikke er relatert til låneutgifter.

Bruker man det tradisjonelle prinsippet for tre ganger inntekten (Finanstilsynet 2010), gir dette en låneramme på 804 222 kr med det inntektsnivået vi har lagt til grunn. Finanstilsynet utvidet denne begrensningen senere og åpnet for at maksimale lånerammer til 5 gange inntekten (Finanstilsynet 2016). Denne utvidelse innebærer en låneramme opp til 1 340 00 kr. Ut ifra generelle låneutmålingsprinsipper tilsier dette at en eieetablering i dette tilfellet kun er mulig med tilskudd mellom 2.5 til 3 millioner<sup>20</sup>.

Vi skal i neste delkapittel se nærmere på ulike måter å bruke startlansordningen på som forsøker å utnytte målgruppens forutsigbare økonomiske situasjon og manglende risikoeksponering, samt forskriftsendringen fra 2014. Det åpner for høyere belåningsgrad enn referanseverdien til Finanstilsynet, uten å avvike de underliggende prinsippene for forsvarlig utlånpraksis, jfr kapittel 3.

---

<sup>20</sup> Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånpraksis gjelder ikke formelt for kommunenes startlånstildeling, men vil allikevel hensiktsmessig som en referanseverdi.



## 4.3 Eieetablering basert på ulike måter å bruke startlånet på

Med utgangspunktet i caset beskrevet i 4.2 skal vi se nærmere på etableringseffekten av ulike måter å bruke startlånsordningen på, ulike startlånsmodeller. Med utgangspunkt i en kjøpesum på 3,8 millioner, vil målestokken for modellene være i hvilken grad de reduserer tilskuddsbehovet.

### 4.3.1 Modeller for bruk av startlånet – en oversikt

Vi vurderer ulike måter å bruke startlånsordningen på langs tre dimensjoner: rentetype, nedbetalingstid og bruk av konsumsatser. Vi skiller mellom fast og flytende rente, normal og lang nedbetalingstid (30 eller 50, som en forenkling) og valg SIFOs satser som enten kan justeres individuelt eller ikke. Dette utgjør tre startlånsparametere med to verdier hver, som igjen gir opphav til  $8(2^3)$  forskjellig grunnvarianter når det gjelder hvordan startlånsordningen kan brukes og settets sammen gjennom de ulike parameterne. Vi skal se nærmere på 4 av disse 8 måtene, eller startlånsmodeller som vi kaller det:

SL1-flytende rente, 30 års nedbetaling, ikke-justert SIFO

SL2: fast rente, 30 års nedbetaling, ikke-justert SIFO

SL3: fast rente, 50 års nedbetaling, ikke-justert SIFO

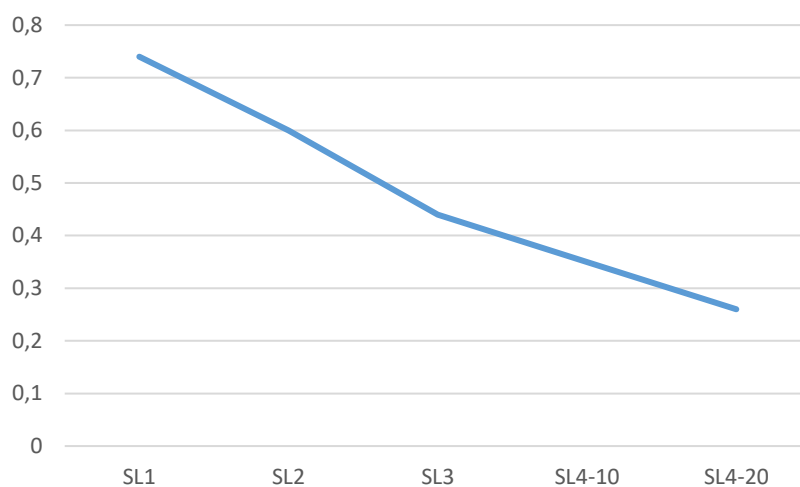
SL4: fast rente, 50 års nedbetaling, justert SIFO

Disse modellene har svært ulike etableringseffekter og gir derfor opphav til svært forskjellig behov for tilskudd (enten individ- eller prosjektrettede). *I vedlegg 2 vises de ulike modellene.*

### 4.3.2 Etableringseffekter av ulike startlånsmodeller

Etableringseffektene av ulike startlånsmodeller, altså ulike måter å bruke startlånet på, medfører stor variasjon i utnyttelsesgrad av startlånet og dermed også behovet for finansielle tilskudd. Resultatene er oppsummert i figur 4.2 hvor modellenes etableringseffekt måles i tilskuddsandelen som er nødvendig for å sikre finansiering. Beregningene av de ulike modellenes etableringseffekter er i vedlegg 2.

Figur 4.2: *Oversikt over etableringseffektene av ulike startlånsmodeller(SL1-4), målt ved tilskuddsbehov (tilskuddsandel).*



Modellens tilskuddsbehov varierer mellom tilskuddsandeler på 0,75 til 0,25 (alternativt 75 til 25 prosent) hvor startlånsmodellen SL4-20 har størst etableringseffekt og SL1 med lavest. I caset som regneøvelsene er basert på, er boligprisen på 3,8 millioner. I et slikt tilfelle vil tilskuddsbehovet variere mellom 2.8 millioner til 1 millioner. Full utnyttelse av startlånsordningen vil altså kunne redusere tilskuddsbehovet med opp til 1.8 millioner. Resultatene oppsummeres i tabell 4.1.

Tabell 4.1: *Etableringseffektene av de ulike startlånsmodellene målt etter egenfinansieringsandel og reduksjon av tilskuddsbehov*

Modeller	Tilskuddsbehov	Endring	Metode
<b>SL1</b>	2 812 000	-	Flytende rente
<b>SL2</b>	2 280 000	532 000	Fastrente
<b>SL3</b>	1 672 000	608 000	50 års løpetid
<b>SL4-10</b>	1 330 000	342 000	SIFO- red 10%
<b>SL4-20</b>	988 000	342 000	SIFO- red 20%

Størst enkelteffekt har en nedjustering med SIFO på 20 prosent som reduserer tilskuddsbehovet med 682 000, dernest 50 års løpetid reduksjon på 608 000 og fastrente med reduksjon på

532 000. Tabellen viser også hvorfor det kan være uheldig å kombinere SL1 med individrettede tilskudd fordi tilsvarende etableringseffekt lett kan oppnås ved hjelp av de andre startlansmodellene. Hvor vidt SIFO-satser kan eller bør reduseres, må selvfølgelig gjøres ut i fra individuelle boligsosiale vurderinger, men slike vurderinger kan potensielt ha stor betydning for å redusere tilskuddsbehovet og dermed sikre etablering.

Den potensielle utfordringen med å skru på alle startlansparametrene på maksimal styrke, er de høye belåningsgradene dette medfører. Vi så for eksempel at i tilfellet med SL4-20, så ender vi opp med en belåningsgrad på over 10 gange bruttoinntekten. Dette reiser spørsmålet om alle startlansmodellene er forenlig med prinsippene om en forsvarlig utlånspraksis. Det er imidlertid som vi så i kapittel 3 mange argumenter for at høye belåningsgrader paradoksalt nok er forsvarlig for denne målgruppen. Dette skyldes primært en lav inntektsrisiko gjennom en stabil og forutsigbar inntektssituasjon som følge av trygdeinntekter, men også stabile og forutsigbare boutgifter gjennom annuitetslån og lange fastrenter.

Et viktig tilleggspoeng er at denne gruppen vil ha verger som også eliminerer disposisjonsrisiko. Forsvarligheten av høye belåningsgrader er dermed et resultat at man gjennom ulike virkemidler for inntekts- og utgiftsikring holder risikoen nede på et minimumsnivå. Dette viser mulighetsrommet for å kombinere boligsosial startlånstildeling med forsvarlig bankfaglig tildeling. Selv om inntekten til personer med utviklingshemming er relativt lave, gir den stabile og forutsigbare økonomiske situasjonen en høy grad av lånebetjeningsevne. Siden risikoeksponering til denne målgruppen er annerledes enn for folk flest, med ofte full tilknytning til arbeidsmarkedet, vil høy grad av stabilitet og forutsigbarhet både i inntekts- og utgiftssituasjonen tilsi en annen tilnærming til låneutmålingen.

#### 4.4 Eieetablering basert på prosjektrettede tilskudd

Vi har så langt sett på etableringseffektene til låneordningene gjennom ulike modeller, dvs. ulike måter å utnytte deres etableringspotensiale på. Vi så at høy utnyttelse av låneordningene

kunne resultere i et betydelig redusert tilskuddsbehov. Vi skal nå snu problemstillingen: hvordan vil en optimal utnyttelse av tilskuddsordningene redusere behovet for å bruke låneordningene? I denne delen settes de mest effektive modellene for utnyttelse av låneordningene og tilskuddsordning sammen for å si noe om samspillet mellom disse, og hva samlet etableringseffekt vil være.

Det er viktig skille mellom prosjektrettede og individrettede tilskudd. Som vi tidligere har vært inne på får personer med utviklingshemming tilgang til en meny av prosjektrettede tilskudd som andre vanskeligstilte grupper normalt ikke har tilgang til. Disse prosjektrettede tilskuddene er primært investeringstilskudd til omsorgsboliger og momskompensasjon. Forutsetningen for at de prosjektrettede tilskuddene skal kunne utløses er gjort rede for i kapittel 3. Som vi så er det viktig at kommunen går inn i en byggherrerolle og at byggeprosjektet til slutt organiseres som et borettslag. Under disse betingelsene oppstår muligheten for at kommunen kan overføre det prosjektrettede tilskuddet til borettslaget gjennom en tilsvarende avkortet salgssum. På den måten kan prosjektrettede tilskudd overføres til individnivået. Denne overføringsmuligheten gjelder imidlertid kun for målgruppen.

#### 4.4.1 Modeller for utnyttelse av tilskuddsordningene

*I vedlegg 3* viser vi hvordan de ulike tilskuddsordningene kan settes sammen til ulike modeller med utgangspunkt i caset beskrevet i 4.3. Disse ordningene er etableringseffektene av momskompensasjon, investeringstilskudd, samt ulike grader av kommunal tomterabatt.

De ulike måtene å kombinere ordningene på er:

PT1: kun bruk av momskompensasjon

PT2: bruk av momskompensasjon og investeringstilskuddet

PT3: bruk av momskompensasjon, investeringstilskuddet og kommunal tomterabatt.

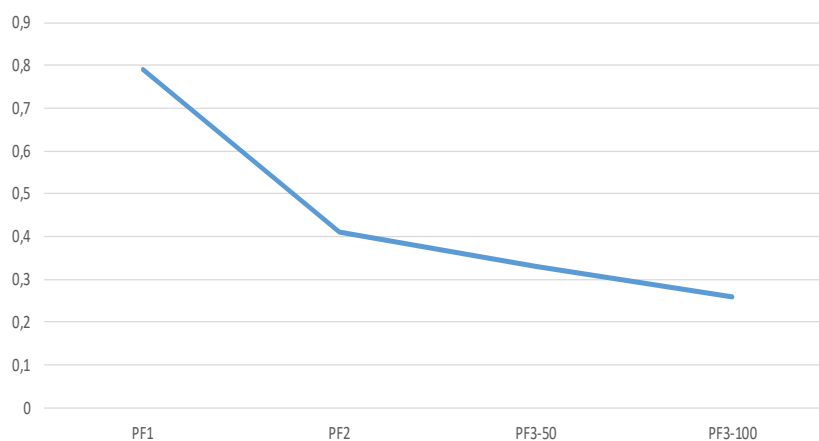
I likhet med startlånsmodellene begynner vi med en enkel modell og bygger gradvis på ett virkemiddel ad gangen, som gjør at vi kan både regne ut den marginale og kumulative etableringseffekten.

For tilskuddsmodellene måles etableringseffekten av hvordan de reduserer lånebyrden til målgruppen. Det er kommunen som er mottaker for momskompensasjon og investeringstilskuddet, og kan avkorte tilskuddet helt eller delvis i det videre salget til borettslaget som målgruppen kjøper seg inn i. For å kunne estimere tilskuddsmodellenes maksimale etableringseffekter antar vi at kommunen overfører tilskuddene i sin helhet til målgruppen.

#### 4.4.2 Etableringseffekter av tilskuddsordningene

Vi skal nedenfor se etableringseffektene av ulike tilskuddsmodeller, det vil si måter å bruke og sette sammen ulike prosjektrettede tilskuddsordninger på. Målestokken for etableringseffekten er i hvilken grad de reduserer målgruppens egenfinansieringsbehov og lånebyrde. Resultatene av de ulike tilskuddsmodellene er oppsummert i figur 4.3. Beregningene av de ulike modellenes etableringseffekter er i vedlegg 3.

Figur 4.3: *Oversikt over de ulike tilskuddsmodellenes (PT1-3) etableringseffekt målt ved egenfinansieringsbehov (egenfinansieringsandel).*



Figuren viser den kumulative etableringseffekten av momskompensasjon, investeringstilskuddet og kommunale tomtesubsidier. Brukes disse virkemidlene fullt ut, representert ved modellen PT3-100, så reduseres egenfinansieringsandel til 0,26. Det vil si at gjennom tilskuddene reduserer boligprisen fra 3,8 millioner til 988 000 kroner.

Tabell 4.2: *PF1-3 og effektene på behovet for egenfinansiering i andel og beløp. Figuren tar utgangspunkt i boligpris på 3.8 millioner(jfr.4.3) og en stipulert tomtepris på 15 prosent av boligprisen.*

Modeller	EF-andel	endring	EF- beløp	endring	Metode
PF1	0,79	0,21	3 002 000	798 000	Momskompensasjon
PF2	0,41	0,38	1 558 000	1 444 000	Investeringsstilskudd
PF3-50	0,33	0,08	1 254 000	304 000	Tomterabatt
PF3-100	0,26	0,07	988 000	266 000	Gratis tomt

Størst enkelteffekt har investeringstilskuddet, som i dette tilfellet utgjør en andel på 45 prosent av oppføringskostnadene og en andel på 0,38 (38 prosent) av boligprisen. Deretter følger momskompensasjon med en andel på 0,21 (21 prosent) av boligprisen<sup>21</sup> og gratis tomt med en andel på 0,15 (15 prosent).

Tabellen viser hvor stor etableringseffekten av de prosjektrettede tilskuddene er, og hvor langt det er mulig å komme med prosjektrettede tilskudd alene.

Vi skal som en avslutning på kapittel 4 sette låne- og tilskuddsmodellene sammen og se hvilke kombinasjoner av låne- og tilskuddsmodeller som sikrer finansiering i caset vårt. I tilskuddsmodellene har vi holdt etableringstilskuddet utenfor og argumentert for at dens finansieringsrolle først oppstår i tilfeller hvor låneordningene og prosjektrettede tilskudd ikke er tilstrekkelig.

## 4.5 Valg av finansieringsmodeller og etableringstilskuddets rolle

Prosjektet som ble brukt som grunnlag for regneøvelsene ble finansiert i all hovedsak uten prosjektrettede tilskudd og med en lånemodell basert på flytende rente og 30 års nedbetalingstid(SL1). Vi har tidligere sett at denne lånemodellen har lav etableringseffekt, og at den eneste mulighet for å sikre finansiering

<sup>21</sup> Momskompensasjonen regnes ut fra 25 prosent på oppføringskostnadene, som dette tilfellet hvor oppføringskostnadene utgjør 85 prosent av boligprisen, som tilsvarer 21 prosent av boligprisen på 3.8 millioner.

i prosjektet, var å supplere bruken av Husbankens låneordninger med store tilskudd til etablering. Disse tilskuddene utgjorde om lag 50 prosent av salgssummen.

Bruken av etableringstilskuddet på denne måten kan problematiseres langs to dimensjoner. For det første har vi i gjennomgangen av både låne- og (prosjektrettede) tilskuddsmodeller sett at disse har betydelige etableringseffekter. Bruken av knappe tilskuddsmidler kunne således vært sterkt redusert, og til og med erstattet, gjennom å bruke mer effektive lånemodeller og gjort bruk av de prosjektrettede virkemidlene som denne målgruppen har tilgang på. Generelt kan det sies at det er uheldig å bruke tilskuddsordninger der det var mulig å bruke lånefinansiering i stedet. Dette innebærer at knappe tilskuddsmidler kan fordeles på flere. Men det kan også betraktes som uheldig å bruke individrettede tilskudd der det var mulig å bruke prosjektrettede tilskudd i stedet. Etableringstilskudd er en svært knapp finansiell ressurs, hvor målgruppen konkurrerer med andre målgrupper som ikke har tilgang til prosjektrettede tilskudd. Å bruke etableringstilskudd på målgruppen, der hvor det var mulig å bruke prosjektrettede virkemidlene i stedet, bidrar til unødvendig reduksjon av andre vanskeligstilte sine eieetableringsmuligheter.

Ut fra slike betraktninger tilsier en effektiv bruk av etableringstilskuddet at det benyttes først etter at etableringsmulighetene i låne- og (de prosjektrettede) tilskuddsmodeller er uttømt. Det bør imidlertid tilføyes at Oslo kommune har som praksis å ikke påta seg byggeherrerollen. Med en slik praksis var det heller ikke mulig, utnytte de prosjektrettede tilskuddsmulighetene fullt ut.

Vi har så langt utført analysene innenfor rammen av konkret case. Vi vil avslutningsvis diskutere generaliserbarheten av konklusjonene som denne case-baserte analyse gir opphav til.

#### 4.6 Samlete etableringseffekter av låne- og tilskuddsmodellene - noen oppsummeringer og generaliseringer

Vi kan oppsummere analysene av etableringseffektene av ulike lånemodeller med utgangspunkt i caset i tabell 4.3.

Tabell 4.3: *Samlet etableringseffekt av låneordninger og prosjektrettede tilskuddsmodeller. Kombinasjoner av modeller som er høyere enn 1 sikrer tilstrekkelig finansieringsgrunnlag av eieetablering i caset.*

Modeller	SL1	SL2	SL3	SL4-10	SL4-20
PT0	0,26	0,4	0,56	0,65	0,74
PT1	0,47	0,61	0,77	0,86	0,95
PT2	0,85	0,99	1,15	1,24	1,33
PT3-50	0,93	1,07	1,23	1,32	1,41
PT3-100	1	1,14	1,3	1,39	1,48

For at å sikre eieetablering med en boligpris på 3.8 millioner, må andelen av lånefinansiering og tilskuddsfinansiering summeres til minst 1. Er summen av andelen lånefinansiering og tilskuddsfinansiering mindre enn 1, betyr det at låneramme og prosjektrettet tilskudd er mindre enn kjøpesummen. En eieetablering innebærer dermed at det må suppleres med egenkapital og/eller etableringstilskudd. Er summen av andelen lånefinansiering og tilskuddsfinansiering større enn 1 betyr det at låneramme og prosjekttilskudd overskrider kjøpesummen. I slike tilfeller muliggjør modellene finansiering også i tilfeller med høyere boligpriser<sup>22</sup>. I et slikt overskuddstilfelle vil det være naturlig at kommunen vurderer alternative anvendelser av de prosjektrettede tilskuddene enn avkortning i salgssummen til borettslaget og dermed til målgruppen.

Vi har i figuren brukt en femte tilskuddsmodell, PT0, som er en modell hvor kommunen ikke bruker prosjektrettede tilskudd i det hele tatt. I dette tilfellet vil finansieringsandelen utelukkende komme fra låneordningene. I caset beskrevet i 4.3 var finansieringsmodellen som ble brukt en kombinasjon av PT0 og SL1<sup>23</sup>, og som vi har markert som rødt. Vi har lagt til grunn ingen

<sup>22</sup> I slike tilfeller vil også finansiering sikres på lavere inntektsnivåer enn vi har lagt til grunn i case-analysene som har vært bruttoinntekt på 270 000.

<sup>23</sup> Beskrivelsen av den faktiske finansieringsmodell som ble brukt i caset er litt upresis. Det ble faktisk gitt et prosjektrettet tilskudd, men det utgjorde kun 3 prosent av det samlede finansieringsgrunnlaget. I caset ble det også brukt grunnlån og ikke startlån. Det har imidlertid liten betydning da disse ordning i all



egenkapital, hvilket kan betraktes som en rimelig antagelse siden målgruppen har gjennomgående lave inntekter, og dermed begrensede muligheter til å legge seg opp egenkapital. I vårt case ble finansieringsproblemet som oppsto som følge av kombinasjonen av PT0 og SL1 løst med betydelige tilskudd til etablering. Uten egenkapital er det denne løsningen som brukes på modellkombinasjoner som ligger under 1, som er markert i tabellen med hvit bakgrunn over den grønne streken. Det fantes imidlertid en rekke modellkombinasjoner som hadde gjort bruken av etableringstilskuddet unødvendig. Dette er alle modellkombinasjoner med 1 eller høyere verdi og som er markert med grå bakgrunn under den grønne streken.

Hvilke generaliseringer er mulig å gjøre med utgangspunkt i regneøvelser basert på ett enkelt eksempel?

Vi valgte en case hvor personer med utviklingshemming med lave inntekter klarte å kjøpe egen bolig i markedet med svært høye boligpriser, på Vinderen i Oslos beste vestkant. For å få det til ble det gitt svært høye tilskudd til etablering. Våre analyser tilsier at denne virkemiddelbruken ikke var nødvendig, og at det faktisk ville vært fullt mulig å etablere seg i dette området helt med uten bruk av etableringstilskudd.

Nøkkelen til å få til dette ligger i kombinasjonen av god utnyttelse av eksisterende låneordninger i kombinasjon med prosjektrettede tilskudd som momskompensasjon og investeringstilskudd. Uten investeringstilskuddet (eller kommunal tomterabatt) er det ikke mulig å få til etablering selv med høy utnyttelse av låneordningene. Og lav utnyttelse av låneordningene representert ved SL1 eller SL2, er det heller ikke mulig å få til etablering, selv med investeringstilskuddet. Disse konklusjonene er imidlertid betinget at vi snakker om høye etableringsterskler som vi finner i Oslo vest og andre norske byer med høy pressgrad.

Vi har testet virkemidlenes etableringseffekter i et marked som representerer en av høyeste etableringsterskler i Norge, og vist at de holder. Det betyr at målgruppen har tilgjengelig et virkemiddelapparat som bør sikre etablering hvor som helst ellers i landet, og med god margin. Årsakene til den lave eierandelen blant

---

hovedsak har likelydende finansielle betingelser. Modellene for startlån kan dermed benyttes for grunnlånet.

målgruppen kan derfor ikke tilskrives manglende økonomiske forutsetninger. Disse synes å være klart tilstede, også i kommuner med høye boligpriser.

## 5 Erfaring fra boligprosjekter

I dette kapitlet skal vi se nærmere på erfaringer fra et utvalg kommuner som i løpet av de siste årene har gått fra kun å tilby utleieboliger til personer med utviklingshemming, til å inngå samarbeid med private initiativtakere, først og fremst foreldregrupper, for at deres unge voksne skal kunne bli eiere av egen bolig. Eksempelene viser både kommuner som har stått for utbygging og benyttet seg av Husbankens tilskuddsordninger og fått momskompensasjon for så å selge boligene til beboerne, og der foreldregrupper selv har stått som byggherre og samarbeidet med kommunen om finansiering og tjenesteyting.

For å få et bilde av de ulike casene har vi valgt å beskrive disse først, for deretter å gå nærmere inn på likheter og forskjeller, fordeler og utfordringer som kommunene har erfart. Vi ser nærmere på

- Samarbeid med foreldregrupper og private utbyggere
- Tid og ressurser som brukes i slike prosjekter
- Økonomiske modeller som er benyttet i prosjektene
- Kommunenes refleksjoner i ettertid

Før vi kommer nærmere inn på disse spørsmålene skal vi også ta et lite tilbakeblikk og kort beskrive de første boligprosjektene med eieboliger for målgruppen, der vi ser på samarbeidspartnere, samt hvordan de ble organisert og finansiert. Felles for disse prosjektene er at de ble etablert før momskompensasjon ble benyttet.

## 5.1 Fra leie til eie – det startet med Tangerudbakken

Tangerudbakken borettslag i bydel Stovner var ett av de første boligprosjektet der en foreldregruppe tok initiativ til å bygge boliger for sine ungdom, og som ble finansiert gjennom Husbankens og kommunens ordninger. Tangerudbakken har senere blitt brukt som referanseprosjekt for andre tilsvarende boligprosjekter.

Prosjektet sto ferdig i 2006. Bakgrunnen for foreldrenes initiativ var mangel på egnede boligtilbud i ungdommens tilhørende bydeler. En av bydelene kunne tilby leiligheter i en høyblokk samlokalisert med andre vanskeligstilte grupper, blant annet med mennesker med rus- og psykiatriutfordringer. Med god kunnskap blant foreldrene om utfordringene som følger av å bosette mennesker med utviklingshemming sammen med andre sårbare grupper som sliter psykisk, undersøkte de andre muligheter.

Foreldregruppa kom i kontakt med en privat utbygger som på det tidspunktet hadde en tomt planlagt for to fire-manns boliger. Det tilsvarte et behov på 7 leiligheter og en personalbase / fellesareal for prosjektet.

Prosjektkostnadene i Tangerudbakken borettslag beløp seg til 13 390 000 kroner, som tilsvarer ca 1 661 000 kroner pr leilighet. Prosjektet ble finansiert gjennom

- Grunnlån fra Husbanken      kr 7 532 000 (1 076 000 pr leilighet)
- Prosjektrettet boligtilskudd      kr 1 917 800
- Personrettet tilskudd      kr 3 850 000 (550 000 kr til den enkelte beboer).

Det prosjektrettede tilskuddet ble gitt for å finansiere den åttende leiligheten som bydelen bruker for å yte omsorgstjenester i bygget. Deler av leiligheten er også fellesarealer for alle beboerne.

I Oslo kommune var det praksis at bydelene og Helse- og velferdsetaten (senere Velferdsetaten) behandlet søknader om personrettede boligtilskudd, lån og bostøtte for hver enkelt beboer

for seg, mens dette ble gjort samlet i Helse- og velferdsetaten i dette tilfelle. Målsettingen for saksbehandler i kommunen var å komme fram til en samlet vurdering av beboers inntekt, gjeld og formuesforhold som kunne legges til grunn for den videre behandling. I forbindelse med Tangerudbakken borettslag fikk hver enkelt av de pårørende, sammen med de fremtidige beboerne, en individuell gjennomgang av den enkeltes økonomi i god tid før søknadene ble utformet.

I en kommune som Oslo med stor variasjon med hensyn til boligpriser i de ulike bydelene, vil en måtte vurdere å gi høyere personrettet tilskudd i noen bydeler sammenlignet med andre bydeler med lavere prisnivå. Dette var forhold som ble hensynstatt i utregningene.

Etter at Tangerudbakken borettslag sto ferdig i 2006 ble det bare i Oslo og Akershus opprettet eller planlagt 13 lignende bofellesskap som ble ferdigstilt i perioden 2011 til 2016, alle i samarbeid mellom foreldregrupper og private aktører.<sup>24</sup>

I flere av de påfølgende prosjektene i Oslo ble det benyttet samme finansieringsmodell som i Tangerudbakken.

### 5.1.1 OBOS som samarbeidspartner

I løpet av de siste åtte-ti årene har flere foreldregrupper i Oslo og omegn inngått samarbeid med OBOS. OBOS har dermed blitt en aktiv aktør på vegne av målgruppen. Manglende boligtilbud kombinert med en kommune som i liten grad har ønsket å inngå samarbeid om utbygging med denne gruppen har åpnet opp for denne typen samarbeid. I 2011 sto det første boligprosjektet for personer med utviklingshemming ferdig, i regi av OBOS. Økernly borettslag i Oslo ble etablert med åtte leiligheter; et boligprosjekt som ble inkludert i et stort, nytt utbyggingsprosjekt med 50 boliger.

OBOS har siden Økernly vært en aktiv samarbeidspartner for foreldre / pårørende som ønsket at deres unge kunne eie egen bolig. De har bidratt til etablering av ytterligere seks prosjekter i

---

<sup>24</sup> «Flere utviklingshemmede i bofellesskap». 2. januar 2012. NRK.no

Oslo og Bærum, med til sammen rundt 90 leiligheter.<sup>25</sup> Ett av de nyeste OBOS-prosjektene er på Røa i Oslo, der det skal dannes borettslag for 7- 8 ungdom i målgruppen med forventet ferdigstillelse i 2019.

En fordel med å komme inn i helt nye boligprosjekter, som er i planleggingsfasen- og prosjekteringsfasen, er at man får mulighet til å tilpasse leilighetene etter behov, for eksempel ved å endre innvendige vegger og sjakter, og ved å legge til rette for fellesrom og personalbase.

### 5.1.2 Eksempler på andre samarbeidsmodeller i tilsvarende boligprosjekter

Flere andre boligprosjekter har kommet til i samarbeid med private aktører. Eksemplene nedenfor er hentet delvis fra en tidligere studie som NIBR utarbeidet i 2015 (Ruud 2015), delvis fra Husbankens eget veiledningshefte (HB 7.B.17) kombinert med utfyllende informasjon fra involverte aktører, og delvis fra andre prosjekter som vi har undersøkt. Hensikten med å vise disse eksemplene er at de belyser ulike tilnærminger og utfordringer som slike prosjekter kan støte på, enten det dreier seg om tidsperspektiv eller økonomi.

Som vi kommer nærmere inn på i et par av eksemplene har også spørsmål om momskompensasjon i prosjekter der private aktører (foreldregrupper) har stått for prosessen dukket opp, noe vi presenterer i de aktuelle casene.

#### **Hjertebakken på Nesodden – kommunen fikk henvendelse sent i prosessen**

I dette boligprosjektet fra 2011, et borettslag med åtte boliger, tok foreldregruppen kontakt med kommunen ett års tid etter at de hadde fått til en avtale med en lokal utbygger. Utbygger hadde en tilgjengelig tomt i skrånende terreng, godt egnet for utbygging av flere boliger. Tegninger ble utarbeidet i samarbeid med utbygger, og foreldrene hadde klare tanker om hvordan boligene og miljøet skulle være.

---

<sup>25</sup> OBOS-bladet oktober 2018

Prosjektet manglet imidlertid kommunal forankring. Kommunen var klar over boligbehovet til denne målgruppen og hvilke personer som trengte bolig, men hadde ikke lagt inn budsjett til et slikt prosjekt med omsorgstjenester i kommunens økonomiplan før et par år senere. Planutvalget stilte seg positive til boligprosjektet og prosjektet fikk til slutt forankring i kommunen (Akershus Amtstidende, nettutgave 25.08.2009).

Prosjektet ble finansiert med grunnlån og etableringstilskudd til den enkelte beboer.

### **Sogn i Oslo – inn i «ferdig» boligprosjekt**

Dette boligprosjektet er integrert i en ordinær boligblokk. I dette eksemplet tok foreldre kontakt med utbyggingselskapet Peab Bolig AS med ønske om å kjøpe boliger i et planlagt prosjekt ved Ullevål stadion i Oslo. Utbygger var positive til samarbeid, men fordi gruppen kom inn relativt sent i boligprosjektet, og prosjekteringen i bygningene var ferdig, hadde foreldrene minimal innflytelse på utforming. Beboerne kjøpte derfor en hel etasje på til sammen 7 leiligheter.

Det ble dannet borettslag, som består av 6 boliger, pluss en leilighet som blir benyttet til personalet. Personalet og beboerne deler stue/kjøkken som fungerer som beboernes fellesrom, samt en felles takterrasse. Leilighetene er på 43 kvm, mens personalbasen er omtrent 70 kvm.

Det var viktig for foreldrene at det var fellesarealer inkludert i boligprosjektet. Derfor ble de siste antall beboere valgt etter antall tilgjengelige boliger, i tillegg til den ekstra leiligheten som var tenkt til personalet og fellesstue for beboerne.

Boligene ble finansiert med grunnlån og etableringstilskudd.

### **Borettslag i Rygge kommune – tomt finansiert med Startlån**

I Rygge kommune kjøpte fem ungdom med utviklingshemming en tomt av kommunen i 2013, til en sum av 1,1 million. Tomtekjøpet ble finansiert med startlån. Prosjektet ble organisert som et sameie med seks egne leiligheter inkludert felleslokaler.

Finansieringen av selve boligene ble gjort ved at kommunen sto som ansvarlig for og eier av boligprosjektet fram til boligene ble

ferdigstilt, og kommunen kunne da få investeringstilskudd fra Husbanken.

Det ble gitt 840 000 kroner i investeringstilskudd til hver boenhet, det vil si 4,2 millioner for de fem enhetene. Ved ferdigstilling solgte kommunen boligene tilbake til de fem beboerne.<sup>26</sup>

### 5.1.3 Momskompensasjon til foreldreinitierte prosjekter?

I dette avsnittet presenteres to eksempler, etablert med omtrent ti års mellomrom. Felles for boligprosjektene er at de begge er resultat av foreldres initiativ, som etter flere års venting på kommunal innsats startet leting etter tomt som de selv kjøpte og bygget ut på vegne av flytteklare barn. Felles er også at de har prøvd ut muligheten for å få momskompensasjon til prosjektene.

#### **Borettslag i Bærum**

I Bærum kjøpte en foreldregruppe en egnet tomt, de engasjerte arkitekt og satte i gang utbygging, og det ble opprettet en koordinator i kommunen. Borettslaget ble etablert i 2006.

Borettslaget består av 12 boliger fordelt over to etasjer i én felles bygning. Hver leilighet er rundt 45 kvm, i tillegg hører det en bod til hver leilighet, samt at alle har balkong eller markterrasse. I hver etasje er det et stort fellesrom, med kjøkken / spisestue nede og TV-stue oppe. Personalet disponerer en base med møterom, sovedel og eget kjøkken, foruten eget bad og to kontorer.

Foreldrene lyste selv ut anbud på entreprenør som skulle stå for utbyggingen. Byggeprosessen gikk relativt fort: Det tok et drøyt år fra spaden ble satt i jorda til de første beboerne kunne flytte inn.

Det viste seg at foreldrene kontaktet kommunen «just in time». Kommunen hadde opprinnelig budsjettert med bygging av omsorgsboliger et annet sted i kommunen, men dette ble satt på vent. Derfor kunne midler til prosjektet legges inn i budsjettet (til blant annet tjenesteyting / bemanning). Det ble opprettet en kontaktperson i kommunen som fulgte hele prosessen til det var

---

<sup>26</sup> «Unge med bistandsbehov bygger sine egne boliger i Rygge». Moss Avis 12.06.2013. Lest 02.10.18



ferdig. Prosjektet ble finansiert med etableringstilskudd fra kommunen og startlån fra Husbanken. Tomten ble finansiert av lån i en privat bank.

Borettslaget søkte om momskompensasjon til prosjektet i 2005, rett før det ble ferdigstilt. I søknaden ble det argumentert med tildelingsplikten til kommunen og som gjelder i 20 år, og at alle andelseierne sto som søkere av omsorgsbolig i kommunen. Søknaden ble støttet av kommunen med begrunnelse i at prosjektet dekket et behov i kommunen, og var innenfor rammen av kommunenes lovbestemte oppgaver. Søknaden ble innvilget av Akershus fylkesskattekontor samme år. Begrunnelsen for tilsagnet var blant annet hentet fra Finansdepartementets fortolkningsuttalelse fra 2.mars 2004, som avgrensner lovpålagte tjenester med begrepene helse, sosial og undervisning. Merverdiavgiften kunne ifølge fylkesskattekontoret brukes på anskaffelse av boliger med helseformål eller sosiale formål.<sup>27</sup> Tidligere samme år hadde også et lignende tilfelle i Troms fylke fått innvilget momskompensasjon.<sup>28</sup>

Historien slutter ikke med dette. Et år senere søkte «Stiftelsen utleieboliger i Alta» om momskompensasjon med de samme begrunnelsene, men fikk avslag. Det ble starten på en fire år lang runde i alle tre rettsinstanser. I Høyesterett vant Alta utleieboliger saken.<sup>29</sup> I mellomtiden holdt Skatt øst tilbake penger til prosjektet i Bærum i påvente av dommen. Etter denne dommen trodde flere aktører at dette ville skape presedens og at både kommuner, brukere og pårørende ville stå sterkere. Men det viste seg at dommen kunne tolkes snevrere, noe Finansdepartementet la til grunn, og fant dermed ikke grunnlag for at «kompensasjonsordningen kan eller bør praktiseres» ved at denne typen prosjektet kunne få momskompensasjon.<sup>30</sup> Etter nok en klagerunde fra borettslaget i Bærum mente daværende Finansminister Sigbjørn Johnsen at det var «behov for å gå

---

<sup>27</sup> Brev fra Akershus fylkesskattekontor til Borettslaget Per Skredders vei, datert 17.11.2005.

<sup>28</sup> Det gjaldt Lundefulgen Bofellesskap som fikk dette i 2005, begrunnet med at boligene var knyttet til omsorgstjenester. Brev fra Troms fylkesskattekontor 13.06.2005

<sup>29</sup> Høyesteretts dom 19.02.2010

<sup>30</sup> Dokument 8:113 S (2010-2011), Finansdepartementet 31.03.2011.

gjennom regelverket på dette området, men da knyttet opp mot en mer generell utvikling og ikke opp mot en enkel sak».<sup>31</sup> I 2017 kom en ny forskrift om kompensasjon av merverdiavgift. I ordlyden i § 7 om borettslag og eierseksjonssameier het det at «det ytes kompensasjon dersom mer enn 80 prosent av beboerne har fått innvilget heldøgns helse- og omsorgstjenester fra kommunen». Tjenestene må ytes i tilknytning til en bolig. Boligene må være tilknyttet egen personalbase.<sup>32</sup> Etter at denne forskriften kom fikk borettslaget endelig tilbake momskompensasjonen fordi borettslaget oppfylte kravene etter den nye forskriften.

### **Ammerud i Oslo**

På Nordre Ammerud gård i bydel Grorud ble det i 2015 ferdigstilt et bofellesskap for 10 ungdom med utviklingshemming, i et nybygg lokalisert med seks verneverdige bygg på gården.

Eiendommen ble kjøpt av foreldrene for 7 millioner kroner i 2011 - det var etter at de hadde sett på 50 andre tomter.

Foreldregruppen sto for både prosjektering og byggeledelse. Bakgrunnen for denne løsningen var at ungdommens respektive bydeler ikke kunne tilby egnede boliger, og flere av beboerne flyttet fra sine nærmiljøer til andre siden av byen.

Hver leilighet er på 50 kvm og i tillegg har beboerne stort felleskjøkken og andre fellesarealer. Kostnadsrammen på boligprosjektet ble av Velferdsetaten satt til 28 millioner kroner, men prosjektet ble noe dyrere, og foreldrene sto derfor for merkostnadene. Prosjektet fikk prosjekteringstilskudd fra Husbanken brukt i planleggingsfasen. Boligene ble for øvrig finansiert med grunnlån på 1. 460 000 pr bolig og personrettet tilskudd på rundt 1 226 000 pr bolig (og som til sammen utgjorde 90 prosent av summen). Resten ble finansiert gjennom egenkapital.

Også i dette prosjektet har foreldrene forsøkt å få momskompensasjon med begrunnelse i at omsorgsboliger til utviklingshemmede skal behandles avgiftsmessig likt med tilsvarende boliger oppført av stat eller kommune. Saken fikk

---

<sup>31</sup> En urett mot de svakeste. Budstikka 17.06.2011.

<sup>32</sup> Forskrift om endring i forskrift 12. desember 2003 nr 1566 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner m.v §2. Regjeringen.no

avslag, men er ikke avgjort pr skrivende stund fordi saken nå er til ny vurdering hos Sivilombudsmannen.

Avslaget fra Skatt øst ble begrunnet i at beboerne ikke fikk egne tildelingsbrev for bolig utstedt av kommunen og saken dreier seg om hvem som har tildelingsrett på boligene. I forbindelse med ny vurdering av saken påpekes det at tildelingen av bolig skjer gjennom de samlede og koordinerte vedtak foretatt av Husbanken, Velferdsetaten og bydelen.<sup>33</sup> Som vi så i saken i Bærum var det nettopp tildelingsretten som ble utslagsgivende for at borettslaget i Bærum fikk innvilget momskompensasjon i første runde.

Disse to eksemplene belyser hvordan ulike tolkninger og oppfatninger av lovverket fra myndighetenes side kan slå ulikt ut på foreldreinitierte boligprosjekter som har et nokså likt forløp.

## 5.2 Stange kommune – «Stangemodellen»

Stange kommune har på flere måter blitt en foregangskommune for finansieringsmodellen ved at kommunen fikk innvilget momskompensasjon på et boligprosjekt for målgruppen.

Det startet også i denne kommunen med foreldre som tok kontakt med forespørsel om samarbeid med kommunen om boligbygging for målgruppen. Ideen startet blant foreldre som hadde ungdom på Grobunn i Romedal, en skole der elevene bor og får arbeidstrening til og med videregående, og som ønsket å overføre den samme tankegangen om fellesskap og inkludering til en bosituasjon. De var bevisste på at boligene ikke skulle fungere som en institusjon, men der det ble lagt til rette for en kombinasjon av privatliv i egne leiligheter og tilgang til trygghet og fellesskap.<sup>34</sup>

Foreldrene møtte stor velvilje og fikk til et godt samarbeid både med politikere med ordfører i spissen, og med administrasjonen i kommunen. Kommunen bisto både med byggeteknisk, sosialfaglig, juridisk og økonomisk kompetanse.

Det omtalte prosjektet ble etablert i 2016, med navnet Felles Framtid, et boligprosjekt med 10 enheter. Tomten ble ervervet av

---

<sup>33</sup> Opplysninger gitt i mail 13.11.18

<sup>34</sup> «Forbilde for fellesskap». HA 16.10.2016. Lest 02.10.18

kommunen og de sto også som byggherre. Ved ferdigstillelse ble boenhetene solgt til beboerne der OBOS bisto med å etablere borettslag.

I dette prosjektet ble det altså tatt i bruk momskompensasjon, da til kommunen som utbygger, en modell som ble utviklet i fellesskap mellom KS og Skatt øst. I tillegg fikk prosjektet investeringstilskudd fra Husbanken.<sup>35</sup> Modellen fra Stange illustrerer at kommuner i liten grad belastes økonomisk for slike boligprosjekter.

### 5.3 Arendal kommune

Da Arendal kommune fikk forespørsel fra en foreldregruppe i 2011 om å samarbeide om et boligprosjekt for en gruppe med ni personer med utviklingshemming, var dette første gangen for kommunen. Arendal kommune hadde tidligere ikke tenkt dette som en mulighet, og vanlig praksis var at de kun hadde kommunale boliger å tilby denne gruppen. Behovet for boliger til sju av ungdommene ble meldt til kommunen allerede i 2007, men uten at noe skjedde.

I juni 2011 ble det første møtet mellom kommunen og foreldrene avviklet. Til stede var enhetsleder, tjenestekontor og prosjektleder i tillegg til alle foredrerepresentanter. Spørsmålene som ble drøftet var om kommunen hadde en egnet tomt de kunne tilby eller om beboerne måtte kjøpe selv, og om de kunne eie selv og organisere et borettslag eller sameie, eller om de skulle leie av kommunen.

Året etter vedtok kommunen følgende: «Arendal bystyre er positive til at foreldre til utviklingshemmede tar initiativ til privat utbygging av boliger. Videre, at kommunen, om mulig, er behjelpelig med å finne egnet tomt.»<sup>36</sup> Kommunen hadde da en tomt som de hadde tilgjengelig i henhold til reguleringsplanen, og som egnet seg til utbygging av denne typen bolig. Tomten tilfredsstilte beboernes ønsker om beliggenhet (blant annet nærhet til butikker og offentlige kommunikasjon). Arendal Eiendom KF regulerte tomten til formålet.

---

<sup>35</sup> «Fellesskap er gull». HA 13.10.16. Lest 02.10.18

<sup>36</sup> Saksdokument Arendal kommune, gjengitt i mail fra kommunen.

I juni 2013 ble reguleringsplanen for området vedtatt, og i august 2014 vedtok bystyret bygging av boligene med byggestart året etter, og der boligene skulle selges til kostpris. I mars 2016 sto boligene ferdig klare til innflytting. Prosjektet tok altså rundt fem år fra initiativet kom fra foreldrene til beboerne kunne flytte inn.

Boligene er på 62 kvm med to soverom, stue, bad og kjøkken. I tillegg kommer fellesareal og døgnbemannet base.

### **Involverte aktører**

Det var flere aktører involvert underveis i prosjektet. Først og fremst var det en sterk *foreldregruppe* som sto på. Gruppen hadde spisskompetanse på blant annet utbyggingsprosesser og hadde dermed god kunnskap om hva som skulle til for å få ting gjennom et kommunalt byråkrati, men startet med å søke på nettet for å orientere seg om tilsvarende boligprosjekter. Foreldrene nedsatte en arbeidsgruppe som tok kontakt med blant annet Husbanken og Skatt Sør for å undersøke finansieringen i prosjektet. I tillegg var de på befaringer i lignende prosjekter rundt på Østlandet, og utarbeidet romprogram og kravspesifikasjoner. Foreldregruppen engasjerte Rambøll for å utarbeide skisser på den aktuelle tomten.

Kommunen sto som byggherre i regi av kommunens *eiendomsforetak*. Også andre aktører fra kommunen var involvert i prosjektet. *Helse- og omsorgssektoeren* var aktive i forbindelse med vedtaket om bygging, og i en overordnet plan som omfattet bemanning. De medvirket også aktivt i byggeprosjektet for å ivareta kommunens behov for døgnbemannet base. *Juristene* i kommunen ble involvert for å sikre de juridiske forholdene rundt prosjektet, men det var eiendomsforetaket som fremforhandlet avtaler. I tillegg ga *Arendal boligbyggelag* god bistand i forbindelse med opprettelsen av borettslag.

### **Finansieringen av prosjektet**

Kommunen bygget til selvkost, og da boligene var ferdig ble prosjektet organisert som et borettslag. Kommunen leier lokalene til personalbasen av borettslaget.

Selv om foreldregruppen var kjent med Husbankens ordninger og med mulighet for momskompensasjon, engasjerte foreldregruppen revisjonsfirma PWC i 2014 for å få klarhet i reglene rundt bruk av momskompensasjon og investeringstilskudd for å være på den

sikre siden. Revisjonsfirma kom fram til at kommunen må være byggherre for å få igjen mva., for deretter å danne borettslag der andelene selges til beboerne. Prosjektet må også oppfylle kravet om døgnbemannet base, det vil si at de kommunale tjenestene som ytes til beboerne er døgnbasert. I tillegg må prosjektet oppfylle Husbankens kriterier for *omsorgsboliger* for å få investeringstilskudd.

Rundt 75 prosent av fellesgjelden i borettslaget ble finansiert med 55 prosent grunnlån og 45 prosent investeringstilskudd. De resterende 25 prosent av summen var egenfinansiering fra beboerne. Kommunen fikk momskompensasjon.

Regnestykket for borettslaget så slik ut pr 2015:

Brutto kostnader	29 456 000 kr
<u>Mva</u>	<u>- 5 535 000 kr</u>
Sum etter fradrag mva.	23 920 000 kr
<u>Investeringstilskudd HB</u>	<u>- 12 036 000 kr</u>
Faktiske kostnader	11 884 000 kr

<u>Grunnlån fra HB til ni boliger</u>	<u>- 9 000 000 kr</u>
Resterende sum for ni boliger	2 884 000 kr
<i>Egenkapital/ Startlån pr bolig</i>	<i>320 000 kr</i>

Prosjektet ble altså beregnet til å koste rundt *29,5 millioner* kroner, og som tilsvarer *3 270 000 pr bolig*. Dette inkluderte blant annet prosjektering til ekstern konsulent, prosjektledelse kommunens eiendomsselskap, tomt på 3,4 mål inkl. infrastruktur (1,8 millioner), byggekostnadene og avgifter / administrasjon. I tillegg var det inkludert en reservepost i kostnadssummen. Investeringstilskuddet var beregnet til 45 prosent av hver boenhet. *Det vil si at faktiske kjøpesum pr boenhet ble ca kr 1 320 000 pr leilighet.*

I prosessen bidro hver beboer i tillegg med en andel for å finansiere skisser som ble utarbeidet.

Med denne modellen kunne kommunen forskuttere ved at de fikk mellomfinansiering av Husbanken, og på den måten var det mulig å gjennomføre prosjektet. I Arendal kommune erfarte de denne modellen som god. Kommunen slapp i realiteten å finansiere prosjektet (annet enn i byggefasen og frem til andelene i borettslaget var solgt). Fordelen med modellen slik kommunen ser

det er at de ikke får vedlikeholdsansvar for denne type eie-boliger, og vil dermed også «spare» utgifter til drift og vedlikehold slik de har i sin kommunale boligmasse. Arendal, i likhet med andre kommuner, har store vedlikeholdsetterslep på sin bygningsmasse.

### **Erfaringer fra prosjektet**

Foreldregruppen erfarte at kommunen ikke hadde kunnskap om at det var mulig å bygge boliger for denne gruppen til selvkost, det vil si at kommunen kunne stå som byggherre med finansiering fra Husbanken til borettslaget og med momskompensasjon. I dette caset var det altså foreldregruppen som innhentet kunnskap og la til rette for at prosjektet kunne gjennomføres.

Det var også viktig å sørge for at det ble utarbeidet solide avtaler i prosjektet, sammen med vedtekter for borettslaget. Særlig forhold som regulerte videresalg av boligene var viktig å nedfelle i vedtektene.

Arendal kommune er nå i gang med å planlegge for flere grupper der de skal bruke sammen modellen som en slags «mal». Det er fortsatt behov for boliger for målgruppen, og kommunen påpeker at det vil være lettere for nye grupper av foreldre å komme videre med slik prosess, og at prosjektene dermed også blir mindre «avhengig» av kompetanse på tema hos foreldregruppen.

En lærdom av det første prosjektet er at prosessene fra idé til ferdig resultat tar lang tid og at slike prosjekter må planlegges i god tid. Det er også en forutsetning at kommunens tjeneste- og omsorgssektor er involvert i prosjektet.

## **5.4 Haugesund kommune**

Haugesund kommune har i løpet av de siste årene bistått både i foreldreinitierte boligprosjekter og med å tilrettelegge for kjøp i vanlig bolig. I 2014 ble Myrullvegen borettslag etablert med 10 boliger i tillegg til en personalbase. I dette prosjektet har kommunen gått inn som eier av 3 av boligene mens de andre 7 eies av beboerne.

Prosjektet fikk gratis tomt fra kommunen, og ble for øvrig finansiert med grunnlån, 200 000 kr i etableringstilskudd til hver av

de syv beboerne, samt startlån til den enkelte for å dekke egenkapital.

Det som skiller dette prosjektet fra andre vi har sett på, er at boligene ikke har fellesareal.

Kommunen har også bistått beboere med utviklingshemming med etableringstilskudd på 200 000 kr for hjelp til å kjøpe bolig på det åpne markedet.

Kommunens erfaring med å bygge boliger for denne målgruppen viser seg å være noe blandet, og ifølge avisoppslag i Haugesund avis tidligere i høst mener kommunen at det er for dyrt å bygge slike boliger.

## 5.5 Ringerike kommune

Ringerike kommune er for tiden i gang med et boligprosjekt for 7 beboere med utviklingshemming. Også her var det en foreldregruppe som tok kontakt med kommunen for å få til et samarbeid, og som ønsket at beboerne skulle eie egen bolig.

I dette tilfelle viste det seg at foreldregruppen tok kontakt «just in time». Kommunen var positiv til initiativet. Rådmannen hadde på det tidspunktet nettopp kommet fra en stilling i Bærum kommune der de hadde gjennomført et tilsvarende boligprosjekt som denne gruppen ønsket, og Ringerike kommune kunne dermed bruke erfaringen fra Bærum. For å forankre prosjektet og sikre at kommunen fulgte opp gikk foreldregruppen også til lokalavisen for å fortelle om planene, noe som ga kommunen både en positiv omtale og en slags forpliktelse.

Det har pr høsten 2018 gått rundt fire år siden foreldregruppen kontaktet kommunen, og tiden har gått med til å forankre prosjektet innad i foreldregruppen, utarbeide planer og tegninger, finne egnet tomt og klargjøre for teknisk infrastruktur. Byggestart er beregnet til 2019 og med innflytting i 2020.

### **Økonomien i prosjektet**

Det er kommunen som står som byggherre og har skaffet tomt. Boligprosjektet skal i tillegg til å romme 7 leiligheter på rundt 48 kvm, ha fellesrom og en liten personalbase. Prosjektet har en



kostnadsramme på 28 millioner kroner, der 45 prosent av summen dekkes av Husbankens investeringstilskudd. Kommunen får også her momskompensasjon. Boligene organiseres i borettslag, og borettslaget vil antakelig benytte grunnlån for å finansiere prosjektet.

Regnestykket ser da omtrent slik ut (foreløpig og forenklet):

Kostnadsrammen i prosjektet	28 000 000
Mva	- 5 040 000
Sum etter fradrag mva	22 960 000
<u>Investeringstilskudd fra HB 45 %</u>	<u>- 10 332 000</u>
Faktiske kostnader for 7 boliger	12 628 000

### **Erfaringer fra prosjektet**

En erfaring fra dette prosjektet er at det tok tid fra foreldrene tok kontakt med kommunen til de kunne forankre prosjektet. Det dreide seg i stor grad om at gruppen ikke var samstemte på hva de ønsket og at de hadde ulike forventninger og forutsetninger. Der enkelte var opptatt av kvalitet og dyre løsninger var andre redde for økonomien og hva den enkelte beboer kunne «tåle» av månedlige utgifter.

En annen erfaring fra prosjektet var at foreldre / pårørende ikke hadde den nødvendige kunnskapen om kommunale prosesser og hva som må til i denne typen prosjekter; om reguleringsplaner, teknisk infrastruktur, rekkefølgebestemmelser, anbudsregler på innkjøp, og ikke minst kostnader i slike byggeprosjekter. Som samarbeidsprosjekt var dette ifølge kommunen ressurskrevende for alle parter.

Kommunen skal ha tildelingsrett for nye beboere dersom en flytter ut eller faller fra, en bestemmelse som skal gjelde i minst 20 år. Dette er følge informanten en forutsetning for at kommunen får tilskudd fra Husbanken.

I dette boligprosjektet vil kommunen ikke leie areal fra borettslaget fordi de ikke vil binde opp personalressurser til boligen men til den enkelte.

### Eie eller leie?

Kommunen er usikker på om det å eie egen bolig for denne målgruppen bør være et mål; det er en ressurskrevende prosess for alle. Selv om kommunen har forståelse for at pårørende vil sikre en trygg bosituasjon for sine unge, tilbyr kommunen livslange leiekontrakter til denne målgruppen og har leiepriser som er innenfor det beboerne kan leve godt med. Informanten i kommunen mener at fordelene med å eie egen bolig vs det å leie er litt overdrevet.

Derfor er det ikke gitt at kommunen vil inngå samarbeid med en ny foreldregruppe om å utvikle en lignende modell. Dette er også inntrykket som informanten fra foreldregruppen har fått, og vedkommende er usikker på om de hadde fått like positiv respons fra kommunen dersom de hadde startet nå.

Parallelt med dette prosjektet har kommunen planlagt bygging av 22 omsorgsboliger som kommunen skal drifte på en av nabotomtene, og har tenkt å bygge de to prosjektene samtidig for å effektivisere prosessene. Kommunen har imidlertid blitt kritisert for å planlegge et annet omsorgsprosjekt rett i nærheten av de 7 boligene. Tanken er at kommunen ser for seg å bruke de samme ressursene for å yte tjenester i begge boligprosjektene, noe kommunen antakelig vil spare penger på.

## 5.6 Oppsummering

Casene som er presentert i dette kapitlet viser at det er flere typer utfordringer som skal løses for å få til samarbeid mellom foreldregrupper og kommunen om gjennomføring av boligprosjekter for målgruppen. Kort oppsummerer dreier det seg om manglende kunnskap og kompetanse om hva som er gjennomførbart og som vi finner både blant foreldre og kommunalt ansatte, det handler om manglende kunnskap fra foreldre om kommunal planlegging og at kommunale prosesser tar tid, og det viser seg å være ulik praktisering av mulighet for å få momskompensasjon i prosjekter – noe som kan være avgjørende for om boligprosjektet kan gjennomføres fordi økonomien ofte er avgjørende.

## 6 Handlingsrommet for økt boligeie

I det siste kapitlet skal vi se nærmere på hvilke handlingsrom kommunene og andre aktører har for å kunne bidra til at flere i målgruppen får mulighet til å eie egen bolig, på bakgrunn av de temaene vi har belyst i rapporten.

Utgangspunktet for dette arbeidet er å få nærmere kunnskap om hvordan mennesker med utviklingshemming skal få mulighet til å kunne velge å eie sin egen bolig, i tråd med de nasjonale boligpolitiske målene. Som vi har presentert innledningsvis har veien frem vært lang og vanskelig for de som ønsker å eie boligen selv, og denne gruppen har frem til de siste årene i stor grad stått utenfor det ordinære boligmarkedet. Dette til tross for at segregerende særordninger, som institusjoner og spesialskoler, langt på vei er fjernet. I NOUen «På lik linje» fra 2016 vises det til at det fremdeles er et stort gap mellom bosituasjonen for mennesker med utviklingshemming og de politiske målene.

Når det er sagt, er det viktig å understreke at ikke alle i denne målgruppen ønsker eller er opptatt av å blir boligeiere. En stor del er komfortable med å leie boligen av kommunen, og de fleste kommuner operer med livslange kontrakter. Dette gjelder særlig mindre kommuner som kan tilby små boenheter, der det ikke er ventelister for å få boliger for denne gruppen og der det ikke er press på boligmarkedet.

Det er flere årsaker til at denne gruppen i liten grad er eiere av egen bolig, og det er gjerne en kombinasjon av faktorer som bidrar til det. Kunnskapsoversikten i kapittel 2 viser at det i stor grad dreier seg om *marginalisering og samfunnets holdninger* som vi fremdeles ser overfor denne gruppen. Selv om sosial integrasjon for flere år siden ble en viktig faktor i integreringspolitikken, har ikke dette

fungert i praksis. En av forutsetningene for at sosial integrasjon skal fungere er at sosiale miljøer er preget av toleranse og åpenhet. Dette kan være en kritisk faktor for eksempel i nabolag når det planlegges boliger for denne gruppen. Det finnes nok av historier der naboer protesterer mot å få utviklingshemmede i nabolaget. Dette kan igjen påvirke tomtepolitikken i kommunene ved at tilgjengelige tomter for målgruppen legges litt utenfor ordinære boligområder, og kommunen bygger utleieboliger gjerne i nærheten av andre omsorgsboliger.

Et annet eksempel der sosial integrasjon utfordres, er byggingen av større boenheter med personalbase, ofte bygget i nærheten av andre lignende boenheter. Denne praksisen har pågått i mange år, og diskusjon har blusset opp igjen de senere årene fordi slike boliger igjen kan få karakter av å være institusjoner – noe som en ønsket å fjerne ved HVPU-reformen.

## 6.1 Veiledere til hjelp for å få unge med utviklingshemming ut i egen bolig

I løpet av de senere årene har Husbanken systematisert kunnskap om hvordan en skal legge til rette for boliger og boligprosjekter til målgruppen gjennom flere veiledere og informasjonsmateriell. Denne informasjonen er rettet både mot foreldre / pårørende og kommunene. Det dreier seg først og fremst om praktisk informasjon om fremgangsmåter og samarbeidsmodeller, men kunnskapsoversiktene gir også føringer for hvordan man skal ivareta inkludering og normalisering, og unngå segregering av målgruppen. Nedenfor gir vi en kort omtale av fire sentrale kunnskapsverktøy:

*Husbankens Dialogverktøy* (HB 8.E.12 10.2018) er en sjekkliste utarbeidet for å ivareta prinsippene om normalisering og integrering i bofelleskap og samlokaliserte boliger. Foruten en sjekkliste som opplyser om beboernes behov, er det listet om en rekke fysiske forhold som skal ivareta at prosjektet ikke får institusjonspreg, blant annet antall hus / hustype, areal og planløsning, og ikke minst lokalisering; om boligen ligger i et attraktivt nærområde og i ordinære boligområder. Sjekklisten omfatter også forhold som dreier seg om samlokalisering, der en skal være oppmerksom på i hvilken grad boligene er ment for ulike

målgrupper, om boligene er nær andre tilsvarende boliger (omsorgsboliger, helse- og omsorgsinstitusjoner eller kommunale boliger til vanskeligstilte), enten fysisk, visuelt eller organisatorisk. Det påpekes at samlokalisering kan bidra til økt stigmatisering. Andre vurderingskriterier skal fange opp kommunenes boligpolitiske føringer for målgruppen og om kommunen har et differensiert boligtilbud til gruppen.

I «*Veileder for utviklingshemmede og deres pårørende i etablering av borettslag, sameie og kjøp av enkeltbolig*» (HB 7.B.17) gis kunnskap om hvilke valgmuligheter som finnes og hvordan man kan forme en god prosess som sikrer at personer med utviklingshemming kan flytte fra foreldrehjemmet til eget hjem. Det dreier seg om både planlegging og gjennomføring, og hensikten med veilederen er blant annet å gjøre samarbeidet med kommunen lettere. I veilederen gis informasjon både om prosess med å bygge egen bolig og om å kjøpe bolig alene, og temaer dreier seg om alt fra økonomi og kontrakter til praktisk gjennomføring. Veilederen inneholder også eksempler på gjennomførte prosjekter.

På Husbankens nettside [www.veiviseren.no](http://www.veiviseren.no) beskrives arbeidsprosess i tekst, film og eksempler: *Fremskaffe omsorgsboliger for mennesker med oppfølgingsbehov*. Veiviseren er først og fremst rettet mot kommuner. I veiviseren heter det: «Arbeidsprosessen beskriver hvordan kommunen kan bygge eller kjøpe omsorgsboliger for personer med heldøgns helse- og omsorgstjenester, primært for brukere under 67 år. Dette gjelder eksempelvis personer med utviklingshemming, nedsatt funksjonsevne eller rus- og psykiske utfordringer. Prosessen går fra kartlegging av behov, medvirkning, politisk vedtak om bygging eller ombygging, forankring i planverket og i reguleringsplaner, finansiering, prosjektering, bygging og innflytting. For å få til gode løsninger trenger man klare målsettinger, tverrfaglig kompetanse, samarbeid og en godt organisert planprosess».

«*Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg*» skal hjelpe kommunene og andre aktører i bransjen med å etablere gode løsninger. I Husbankens retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd står det at tilskudd skal gis til sykehjem og omsorgsboliger der det legges vekt på kvaliteter som gjør omsorgsboliger og sykehjem til gode hjem og gode arbeidsplasser. Disse målsettingene er forankret i Verdighetsgarantien for

---

eldreomsorg og Arbeidsmiljøloven. Her beskrives de overordnede prinsipper og grunnleggende krav som Husbanken stiller som basis for all prosjektering av omsorgstilbud.

## 6.2 Kommunen eller pårørende som drivkraft?

Hovedfokuset i denne rapporten har vært å få frem hvordan ulike økonomiske virkemidler kan utløse muligheter for kommunene til å bidra til at det bygges flere eieboliger for personer med utviklingshemming, både vist med eksempler på ulike økonomiske modeller som kan brukes, og med erfaringer fra kommuner som har gjennomført boligprosjekter. Nedenfor skal vi oppsummere hva de involverte aktørene, dvs. foreldre/pårørende og kommunene ser på som utfordringer og muligheter ved eie-modellen, og hvordan ulike økonomiske modeller og virkemidler kan bidra til at kommunene kan tørre å satse på slike boliger.

Både eksemplene i denne studien og andre undersøkelser som er gjennomført de siste årene viser at det ikke er det offentlige tilbudet eller det offentliges innsats som har bidratt til at flere og flere personer med utviklingshemming blir eiere av egen bolig. Et av hovedproblemene ligger i at kommunene ikke har plikt til å skaffe bolig, men skal bare medvirke til. Det betyr i praksis at kommunene ikke trenger å bidra og kan prioritere det bort til fordel for lovpålagte oppgaver – noe mange i målgruppen opplever.

Hvorfor har problemstillingen om eiebolig for denne målgruppen kommet på agendaen de senere årene? Skyldes det bare mangel på alternative botilbud? Et tankekors som kom fram hos en kommunalt ansatt informant er hvordan foreldregrupper eller pårørende har endret seg de senere årene fra å være eldre foreldre med «voksne» utviklingshemmede barn boende hjemme, og med sin livsoppgave å ta vare på dem, til å bli mer unge familier med andre barn.<sup>37</sup> Disse familiene lever et mer «normalt» familieliv med reiser og fritidsinteresser som andre familier, og der den utviklingshemmede er del av en søskenflokk som også «krever»

---

<sup>37</sup> Se f.eks. Thorsen, K og Myrvang, V (2008) *Livsløp og hverdagsliv med utviklingshemming. Livsberetninger til personer med utviklingshemming og deres foreldre*. Tønsberg: Forlaget Aldring og helse.

sitt. Derfor er det også naturlig for foreldrene å hjelpe disse barna til å flytte hjemmefra og til å etablere seg på egen hånd, på lik linje med sine søsken. Dette er i tråd med «normaliseringstankegangen» som foreldre til barn med utviklingshemming er en del av, og som kanskje kan bidra til å forklare en endret «kultur» de senere årene innen dette feltet. Forskjellen er at utviklingshemmede trenger bistand både til å skaffe bolig og til å leve et godt hverdagsliv.

### 6.3 Hva må til for å lykkes?

Funnene viser at det å gjennomføre et boligprosjekt i samarbeid med foreldre / pårørende er en lang og ressurskrevende prosess. Fra det første initiativet tas til boligene står ferdig tar i de fleste tilfellene mange år. I caseundersøkelsene kom det fram at flere forhold må være på plass når pårørende henvender seg til kommunene for å få til et samarbeid om et boligprosjekt.

#### 6.3.1 Målgruppen må inkluderes i kommunale planer

Casene viser at det er viktig at det er avsatt egnede tomter i kommuneplanen og som er regulert til formålet. En kritisk faktor er nemlig at en egnet tomt med teknisk infrastruktur, vei etc. kan ta lang tid å få byggeklar, dersom det ikke allerede er regulert i et byggefelt. Her altså er *tidsfaktoren* viktig. I tillegg er det viktig at kommunene har inkludert målgruppen i sine boligsosiale handlingsplaner (der de finnes), og som kobles opp mot arealplanene.

#### 6.3.2 Politisk forankring og tilgjengelige ressurser

Det er en forutsetning for å lykkes at alle beslutningsledd i kommunen er omforent om prosjektet, og at det har politisk forankring i kommunen. Fra ett av casene ble det fortalt at prosjektet ble forsinket fordi prosjektet ikke var lagt inn i kommunens økonomiplan før to år senere. Den kommunale saksgangen tar tid der alt skal forankres politisk og administrativt,

---

og der forventningene om rask fremdrift ikke alltid er forenlig med kommunale prosesser.<sup>38</sup>

Andre utfordringer kan være at mange aktører er involvert og de har ofte ulike interesser i prosjektet. Det er beboere og deres pårørende, det er utbyggere og deres bankforbindelser, det er naboer og nærmiljøet og det er kommunens politikere og kommuneadministrasjon. I tillegg kommer Husbankens veiledere for utforming og regler for finansiering. Det dreier seg om at man har ulikt utgangspunkt, ulike økonomiske interesser, ulike oppfatninger og ulike forventninger.

I tillegg kan det ofte vært litt «flaks» eller «just in time» som gjør at kommunene sier ja til samarbeid. Det dreier seg særlig om kommunens kapasitet og hvilke andre oppgaver som kommunen har på det aktuelle tidspunktet. Dersom det planlegges store byggeprosjekter eller det er store og tunge planprosesser på gang i en liten kommune, kan dette ta mye ressurser som gjør at saken settes på «vent».

Mye avhenger også av at en treffer de «de rette personene» i kommunen, og at de er villige til og har muligheten for å sette av tid og ressurser i slike prosesser. Ofte har de faglig støtte fra andre kommuner som har gjennomført noe lignende og fra Husbanken.

### 6.3.3 Kunnskap og kompetanse

En av de utfordringene som både kommunene og pårørende erfarer er at det ikke er god nok kunnskap verken om velfungerende boligprosjekter for målgruppen eller om hvilke muligheter som ligger i de ulike virkemidlene i boligprosjekter der personer med utviklingshemming ønsker å eie egen bolig. Det kan synes litt tilfeldig hvor kompetansen sitter.

Som vi så i ett av casene var det foreldregruppen som hadde kunnskap både om hva som krevdes av fysisk utforming, de hadde kunnskap om de ulike virkemidlene og bruk av momskompensasjon, og de hadde også kunnskap om byggeprosjekter generelt. Her var det kommunen som lærte av foreldregruppen. I et annet eksempel hadde ikke foreldregruppen

---

<sup>38</sup> Hentet fra seminar om boligprosjektet høsten 2010, arrangør Husbanken



spesiell kompetanse på denne typen boligprosjekter, men hadde forhørt seg litt om andre prosjekter da de tok kontakt med kommunen. Her hadde kommunen tilfeldigvis kjennskap til lignende boligprosjekter som hadde brukt tilskudd og momskompensasjon. Men erfaringene fra denne kommunen er at det har vært et tung prosess og med en bratt læringskurve særlig for foreldregruppen. De hadde lite eller ingen kunnskap om kommunale prosesser, anbudsregler, tidsforløp eller planarbeid.

Eksemplene viser også at det er mange aktører som er involvert i denne typen prosjekter, og det er ressurskrevende med samarbeid og medvirkning.

## 6.4 Hva er utfordringene?

Som vi har vært inne på tidligere kan kommunens hindringer for å satse på eie-boliger for målgruppen ofte dreie seg om holdninger, tankesett eller vaner som kan være vanskelig å endre. De kan også dreie seg om at kommuner ikke helt tør å satse. Nedenfor kommer vi nærmere inn på noen sider ved dette.

### 6.4.1 Omsorgstjenester koblet til boligen – et dilemma

Hva er forskjellen mellom å eie egen bolig og å leie bolig av kommunen når det gjelder omsorgstjenester? Kan koblingen mellom omsorgstjenester og boligen påvirke kommunenes holdninger til eie-boliger for denne gruppen? De fleste personer med utviklingshemming har omsorgsbehov og får individuelle vedtak om bistand som går inngår i kommunens lovpålagte tjenester. Dette kan variere fra noen timer i uken til tilsyn store deler av døgnet. Bistandsbehovet er knyttet til personene, og tjenester ytes der personene bor.

I de fleste boligprosjektene som har blitt etablert de siste årene, såkalt samlokaliserte boliger med opptil 10-12 beboere, opprettes personalbaser for kommunens ansatte som kan yte tjenester der. Personalbase opprettes først og fremst der beboere har fått vedtak om bistandsbehov hele døgnet. Det er nok at kun én beboer har behov for dette, og det betyr ikke nødvendigvis en-til-en tilsyn, men at det er ansatte tilgjengelig hele døgnet. Denne ordningen

skaper trygghet for beboerne, enten de har små eller store hjelpebehov.

En årsak til at kommuner vegrer seg mot å samarbeide med foreldregrupper om boligetablering, kan være at kommunen uansett tilbyr ambulerende tjenester til de som bor i egen bolig, uavhengig av leie eller eie. Det er dermed ingen forskjell i kommunens tjenesteyting om boligen leies eller eies av den enkelte.

Det som imidlertid er en forskjell er om boligene er lokalisert i nærheten av hverandre eller spredd. Kommuner får ofte kritikk for å lokalisere beboere som trenger tjenester i nærheten av omsorgsinstitusjoner for å rasjonalisere tjenestene (se for eksempel Kittelså og Tøssebro 2011). Sett i lys av debatten om ikke å opprette eller re-etablere institusjoner, kan dette også være en årsak til at enkelte kommuner vegrer seg for å inngå samarbeid med foreldregrupper om eieboliger til målgruppen. Det dreier seg om å ikke bidra til stigmatisering av personer med utviklingshemming. Dette perspektivet gjenspeiles også i offentlige policydokumenter. I en tidligere studie påpekte vi hvordan Husbankens veiledere endret seg fra å omtale omsorgsboliger til boliger i fellesskap eller samlokaliserte boliger. Dette gjenspeiler endringer i perspektiv fra å tenke boliger som segregerte ordninger til å se boligen i et normaliserings- og integreringsperspektiv. I Husbankens veileder fra 2013 legges det vekt på at boligen skal lokaliseres i nærheten av aktivitetstilbud og servicefunksjoner, og at det er uheldig dersom mange boliger for personer med omsorgsbehov eller vanskeligstilte lokaliseres samme sted for det kan bidra til stigmatisering; det motsatte av integreringstankegangen (Ruud 2015, s. 33).

Omsorgstjenester som er tilknyttet boligen kan altså ses som en vei tilbake til institusjoner, noe tidligere forskning peker på (Kittelså og Tøssebro 2011). Faren for dette blir ytterligere forsterket når det opprettes dag-aktiviteter i boligens lokaler som erstatning for tilrettelagte jobbtilbud i kommunene (VTA-plasser) (ibid.).

#### 6.4.2 Blir diskusjonen om store enheter en barriere for kommuners involvering?

I gjennomgangen der vi så hvordan personer med utviklingshemming har vært inkludert i boligpolitikken viste vi

blant annet til forskning der store boligkomplekser med mange boenheter i flere sammenhenger assosieres med institusjoner – noe en ønsket å komme bort fra. Slike prosjekter har imidlertid ofte et visst omfang både fordi foreldre ønsker at beboerne skal ha flere venner/naboer rundt seg og at det ofte er mange som venter på bolig, samtidig som det også kan være en økonomisk tankegang bak.

Særlig har interesseorganisasjonene vært opptatt av å hindre utbygging av for store boligkomplekser. Derfor har flere kommuner fått henvendelser med anmodning om å stoppe planlagte prosjekter som har hatt et omfang på 10-12 boliger.

Slike prosjekter dreier seg først og fremst om kommunens egne boliger for målgruppen, men med motstand fra interesseorganisasjoner kan det tenkes at dette også bidrar til at kommunene ikke ønsker å inngå samarbeid med andre aktører av redsel for å bli «hengt ut». Det viser seg nemlig at flere av boligprosjektene som foreldre / private aktører står bak rommer både 10 og 12 leiligheter. Beboere og foreldre har et annet syn på boligen – de ser fellesskap og naboskap kombinert med privatliv i egne leiligheter (se for eksempel Ruud og Nørve 2012a). I pressede boligområder med begrenset tomtearealer er det dessuten vanskeligere å få til mindre enheter.

I NOU 2016:17 «På lik linje» anbefaler utvalget en øvre grense på seks boenheter. Dette ble gjort på bakgrunn av blant annet forskning som viste at kommuner bygger større enheter for å effektivisere og rasjonalisere tjenestetilbudet, altså en økonomisk begrunnelse (s. 150). Denne øvre grensen er ikke lenger en nødvendig anbefaling fordi erfaringer fra boligprosjekter med flere enheter viser at også større enheter fungerer godt uten at det blir institusjonspreg. I høringsvaret til utredningen uttrykte Husbanken at det er mest hensiktsmessig å ha størst mulig rom til å gjøre en samlet faglig vurdering av alle faktorer som er relevante for normalisering og integrering. En maksgrense kan føre til at kommunene har en tendens til å legge seg tett opp til maksantallet. Husbanken bestreber seg for øvrig i sin kontakt med kommunene å påvirke til at prosjektene ikke blir for store. Husbankens reviderte veileder anbefaler derfor ikke en øvre grense.

### 6.4.3 Betyr foreldreinitierte boligprosjekter at noen sniker i køen?

I samtaler med kommunene har det i flere tilfeller kommet fram synspunkter knyttet til foreldregrupper som selv tar tak i boligsituasjonen og det manglende botilbudet for sin unge voksne. Foreldrene blir betraktet som ressurssterke og som i stor grad vet hva de vil. Sett fra foreldrenes synspunkt er initiativet motivert delvis ut fra et ønske om en trygg og sikker fremtidig bosituasjon, men også fordi de opplever «lange ventelister» og manglende boligtilbud for denne gruppen. Dessuten er det å hjelpe barna over i en trygg bosituasjon en del av en normaliseringstankegang, slik vi var inne på tidligere i kapitlet.

Sett fra kommunenes side sees slike initiativ mer fra et sosialpolitisk ståsted. Enkelte funn tyder på at kommuner ser dette som en slags forfordeling av knappe goder til de som «maser mest» og som dermed sniker i køen foran andre. Eller sagt på en annen måte: flere har vært inne på hva som skjer med de som ikke har sterke foreldre eller pårørende som kan ta opp kampen på deres vegne. Skal disse da måtte vente lenger i en allerede presset kommune som har få ressurser og liten kapasitet til å utvikle boligprosjekter?

### 6.5 Hva viser de økonomiske virkemidlene?

Denne studien har vist at kommunene ikke skal kunne bruke økonomi som unnskyldning for ikke å bygge boliger for målgruppen. Eksemplene som er gjennomgått viser hvordan kommunen på ulike måter kan utnytte de økonomiske virkemidlene som Husbanken kan tilby, og som både er gunstig for kommunene og for personene som får muligheten til å bli boligeiere. Ulike utregninger viser at beboerne kan klare å betjene ulike typer lån og med ulike betingelser med sin trygd, og samtidig klare seg bra. En viktig faktor er forutsigbarheten i de månedlige utgiftene for beboerne som også ivaretas.

Kommunen på sin side slipper drift og vedlikeholdsutgifter, noe de har i sin kommunale boligmasse.

### 6.5.1 Mulighetsrom også i pressede boligområder

Vi har sett at Oslo-markedet er spesielt fordi kommunen ikke bygger boliger til denne målgruppen for så å kunne selge boligene til beboerne. Om dette skyldes høye boligpriser eller andre forhold vites ikke. Men modellene i denne studien viser likevel at et høyt prisnivå på boliger kan finansieres med tilgjengelige virkemidler uten at kommunen «taper» penger, og at individrettede tilskudd langt på vei kan erstattes av prosjektrettede tilskudd og lån. Sett i et boligosialt perspektiv skal individrettet tilskudd tilbys de mest vanskeligstilte gruppene.

Det er særlig den såkalte Stangemodellen som andre kommuner etter hvert har tatt i bruk, og som kan benyttes også i pressede boligmarkeder. I denne modellen har vi sett at kommunen selv står som byggherre og får momskompensasjon for dette. I tillegg utløses Husbankens investeringstilskudd når kommunen danner borettslag og selger boligene. Beboerne finansierer boligene med lån fra Husbanken.

Studien har også vist at små justeringer som for eksempel bruk av fast eller flytende rente, eller nedbetalingstid på lån kan slå ut i store forskjeller på hvordan virkemidlene kan brukes, fra store personrettete tilskudd til økt bruk av lån.

Et viktig budskap er at denne gruppen beboere som studien omhandler kan ses som en viktig ressurs og ikke som en risiko sett i et boligmarkeds perspektiv. Andre grupper som inngår i definisjonen av vanskeligstilte er som oftest en helt annen risikogruppe med blant annet ustabil inntekt.

## 6.6 Behov for å spre kunnskap og erfaring

Denne studien har vist at det finnes mye kunnskap både i kommuner og blant pårørende om hvordan en skal gå fram for å lykkes med eieboliger til målgruppen. Mye av kunnskapen er systematisert og formidlet gjennom Husbanken, som vi viste innledningsvis i dette kapitlet. Det omfatter både bruk av Husbankens virkemidler og hvordan disse kan kombineres, og hvordan kommuner og pårørende kan gå fram for å tilrettelegge for og bygge gode boliger for målgruppen.

Likevel viser det seg at det er etterspurt mer kunnskap om gode prosesser og om økonomiske modeller for hvordan få dette til.

Denne rapporten kan bidra inn i Husbankens videre arbeid med å formidle eksempler på hvordan kommunene kan gå frem og hvilke virkemidler som egner seg uten at kommunene selv må bli med på spleiselaget med stor økonomisk innsats.

Eksempelene belyser mulighetsrommet, og er et bidrag til å oppmuntre flere kommuner til å inngå samarbeid med private aktører som for eksempel foreldre / pårørende om å bygge eieboliger til mennesker med utviklingshemming.

---

## Litteratur

- Anvik, C. H. (2011): *Bo- og boligforhold for unge som står utenfor ordinær opplæring og arbeid*. NF-notat nr 1004/2011. Nordlandsforskning.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, R. Barlindhaug og K. Aarland, K. (2011). *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. NOVA-notat
- Aarland, K. (2012) *Eieretablering blant hushold med lave inntekter. Sluttrapport til Husbanken for prosjektet; Effekter av boligsosiale virkemidler på individnivå - fokus på eieretablering*. NOVA Notat 8/2012
- Astrup, K. og K. Aarland (2013). *Økonomisk risiko og boligeie*. NIBR-rapport 2013:28. Oslo: NIBR
- Astrup, K. C, Monkerud, L, Ruud, M. E., Barlindhaug, R og Aarland, K (2014). *Hva er god startlånspraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*. NIBR-rapport 2014:27. Oslo: NIBR.
- Astrup, K., L.C. Monkerud, M.E. Ruud og K. Aarland (2015) *Kommunens praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften*. NIBR-rapport 2015:27. Oslo: NIBR
- Blakstad, Kjellfrid (2007) *Tjenesteyting sett fra yrkesutøveres ståsted*. Innlegg NFUs Boligkonferanse 12. november 2007
- Brevik, I og Høyland, K (2007) *Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF 2007.

- Eide, A. K. og Breimo, J.P. (2013): "Når livsløp veves sammen med administrative tilfeldigheter." *En studie av boligløsinger for mennesker med utviklingshemming*. Bodø: Nordlandsforskning (NF-rapport 8/2013)
- Kittelså, A og Tøssebro, J (2011) *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming. Noen konsekvenser*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2001:22 *Fra Bruker til Borger. En strategi for nedbygging av funksjonsbemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal og regionaldepartementet. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Oslo 2002
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2011:15 *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. Oslo 2011
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2016:17 *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning. Oslo 2016
- Ot.Prp. Nr 49 (1987-88) *Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede og lov om endringer i lov av 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus m.v.*
- Ruud, M. E og Nørve, S (2012a) *Når skal jeg flytte hjemmefra? Erfaringer med boliganskaffelse for ungdom med utviklingshemming*. NIBR-rapport 2012:28. Oslo: NIBR.
- Ruud, M.E, Nørve, S og Karvel, E (2012b) *Boligens betydning for unge i en sårbar livssituasjon*. NIBR-rapport 2012:27.
- Ruud, M.E (2015) *Samlokaliserte boliger for personer med utviklingshemming – arealfordeling og bruk av fellesrom*. NIBR-rapport 2015: 18. Oslo: NIBR.



- Sandlie, Hans Christian (2008) *To må man være. Om ungdoms boligetablering på 1990-tallet*. Rapport 09/08. NOVA.
- Sen, A. (2009) *The Idea of Justice*. Harvard University Press.
- Skog Hansen, I. L og Grødem, A. S (2012) *Samløkaliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. FAFO-rapport 2012:48.
- Stortingsmelding nr. 34 (1988-89): *Boligpolitikk for 90-årene*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet. 1989
- Stortingsmelding nr. 23 (2003-04) *Om boligpolitikken*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartementet. 2004
- Thorsen, K og Myrvang, V (2008) *Livsløp og hverdagsliv med utviklingshemming. Livsberetninger til personer med utviklingshemming og deres foreldre*. Tønsberg: Forlaget Aldring og helse.
- Tøssebro, J (2010) *Hva er funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vassenden, Anders, Terje Lie og Kathrine Skoland (2012) *"Man må ha en plass å bo". En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland*. Rapport IRIS 2012/029. Stavanger: IRIS.

### **Andre dokumenter**

- Oversikt over boligprosjekter. Notat fra Oslo kommune. Velferdsetaten august 2016.
- «Utviklingshemmedes Tobias sin bolig. Foreldre tok selv grep der det offentlige sviktet». Ivar Johansens Blogg. Publisert 16.02.2017.
- «Handlekraft eller kun fine ord?» NFU-bloggen 11.09.2018
- «Bryter utviklingshemmedes rettigheter». Replikk, NRK Ytring 10.09.2018
- «Flere utviklingshemmede i bofellesskap». 2. januar 2012. NRK.no
- «OBOS bygger bofellesskap.» OBOS-bladet oktober 2018

«Unge med bistandsbehov bygger sine egne boliger i Rygge». Moss  
Avis 12.06.2013. Lest 02.10.18

«Forbilde for fellesskap». HA 16.10.2016. Lest 02.10.18

«Felleskap er gult». HA 13.10.16. Lest 02.10.18

Dokument 8:113 S (2010-2011). *Representantforslag om  
momskompensasjon*. Finansdepartementet 31.03.2011.

*En urett mot de svakeste*. Budstikka 17.06.2011.

## Vedlegg 1 En enkel analytisk modell for etableringseffekter av virkemidler for eieetablering

Etablering i eid bolig kan finansieres med låneordninger (startlån og/eller grunnlån) eller tilskudd. Tilskuddene kan enten være individrettede eller prosjektrettede. Etableringstilskuddet er et individrettet tilskudd, mens momskompensasjon, investeringstilskudd til omsorgsboliger (eventuelt tomterabatt fra kommunen) vil være de mest relevante eksemplene på prosjektrettede tilskudd.

$$1) B = L + T$$

B = boligpris målt i kroner

L = Låneramme målt i kroner

T = Tilskuddsmidler målt i kroner

Det kan være hensiktsmessig å omskrive 1) som finansieringsandeler av L og T, vi deler derfor på B på begge sider av brøken og får

$$2) 1 = L/B + T/B \equiv 1 + t$$

hvor

l = finansieringsandelen av låneordningene

t = finansieringsandelen av tilskuddsmidlene

Implisitt i 1) og 2) ser vi bort fra eventuell egenkapital. Med de lave inntektsnivåene denne grupper ofte har, så er sparepotensialet tilsvarende lavt. Vi vil undersøke mulighetene for hvor vidt eieetablering med dagens økonomiske virkemidler er tilstrekkelig sterke for at denne gruppen kan bli eiere uten egenkapital eller finansiell bistand fra foreldre<sup>39</sup>. For å sikre finansiering av eiebolig må summen av andelene l og t være lik minst 1. Da er den kronemessige verdien av virkemidlene lik kjøpesummen, virkemidlene vil da være tilstrekkelig til å sikre eieetablering.

Siden en eiebolig for personer med utviklingshemming kan finansieres både med låne og tilskudd, vil en bedre utnyttning av låneordningene resultere i mindre behov for ulike former for tilskudd (individrettet eller prosjekttrettet). Jo mer vi utnytter låneordningene, desto mindre vil behovet være for tilskudd. Målet med den første øvelsen er å se på hvordan ulike modeller for utnyttelse av låneordningene bidrar til å redusere behovet for tilskudd.

Hva er det som bestemmer størrelsen på lånefinansieringsandel, l, innenfor rammene av prinsippene for forsvarlig utlånspraksis?

I den første modellen skal vi ta utgangspunktet i startlansordningen og se nærmere på etableringseffekten av ulike måter å bruke denne på. Siden grunnlånet i hovedsak har de samme finansielle betingelsene som startlånet, vil bruksmåter for denne lett kunne overføres til grunnlånet. Når det gjelder etableringseffekter har derfor ikke grunnlånet selvstendig verdi. Det vil imidlertid være grunner til å bruke grunnlånet fremfor startlånet dersom grunnlånet brukes som fellesgjeld i borettslag. I så fall vil dette være en metode for å eliminere overkursrisiko dersom det benyttes fastrente. Vi vil komme tilbake til denne problemstillingen senere, mens vi her vil fokuset utelukkende på etableringseffektene av de virkemidlene som målgruppen kan benytte til etablering i eid bolig.

---

<sup>39</sup> Til tross for høye egenkapitalkrav klarer en stor andel av unge å kjøpe bolig. Dette skyldes tilgang til arv/forskudd på arv eller annen hjelp fra foreldre. Dette potensialet bør i praksis også tas med i vurderingen av etableringsmulighetene for målgruppen. Tilgang til egenkapital reduserer behovet for tilskudd og gjør det mulig å finansiere en dyrere bolig. Tilgangen i foreldre hjelp vil imidlertid variere i stor grad, og vil i beregningene i vedlegg 2 se på etableringsmulighetene uten slik assistanse.

Startlånet inneholder flere parametere som innebærer at det brukes på svært ulike måter som vist i ligning 3).

$$3) l=1 (S(r, t, k; Y))$$

$r$ = type rente (fast eller flytende)

$t$ = nedbetalingstid (30 eller 50 år)

$k$ = SIFOs konsumssatser (med eller uten individuelle justering)

$Y$ =startlåns søkerens samlede bruttoinntekt

$l$ , finansieringsandelen av startlånet vil utgangspunktet være bestemt av inntektsnivå. Men som vi skal se, vil hvordan de ulike startlånsparametere som rentetype, nedbetalingstid og valg av konsumsats som brukes, ha stor betydning hvor mye lån som kan gis relativt til inntekt. Det er disse tre parameterne som karakteriserer hvordan kommunene kan bruke startlånsordningen på. Vi skiller mellom fast og flytende rente, normal og lang nedbetalingstid (30 eller 50, som en forenkling) og valg SIFOs satser som enten kan justeres individuelt eller ikke.

Lånefinansieringsmodellen kan oppsummeres ved ligning 4)

$$4) t=1- l (S(r, t, k; Y))$$

Denne modellen tar utgangspunkt i et gitt nivå på boligprisene i caset vist i kapittel 4 hvor vi bevisst har valgt eieetablering hvor boligprisene og dermed etableringsterskelen er høy.

Fordelen med å teste virkemidlene der hvor etableringsterskelen er høy, er at modellenes etableringseffekter da kan generaliseres til markeder lavere terskler. Caset er hentet fra Oslo er blant de aller høyeste i landet. Dersom virkemidlene er stand til å løse slike tilfeller vil virkemidlene og bruken av dem, gjennom ulike modeller, ha gyldighet for resten av landet.

---

## Vedlegg 2 Etableringseffekter for startlånsmodellene

Etableringseffektene av låneordningene og tilskuddsordningene regnes først hver for seg, for så å settes sammen til ulike modeller for låne- og tilskuddsfinansiering for å se hvordan disse virker sammen og hvilke av dem som muliggjør finansiering av eid bolig.

Vi vil først begynne med å analysere etableringseffekter av ulike startlånsmodeller. Startlånsmodellene defineres av ulike kombinasjoner av startlånsparameterne, se kapittel 4.3. Etableringseffekten av startlånsmodellene måles ved  $t$ , og desto lavere  $t$ , desto sterkere vil etableringseffekten av startlånsmodeller være.

For å måle etableringseffekten av tilskuddsordningene går vi motsatt vei. Da er målet å maksimere etableringseffekten av de tilskuddsordningene slik at lånebyrden (målt ved  $l$ ) for målgruppen blir minst mulig.

### **Modeller for bruk av startlånet – en oversikt**

Vi skal her se nærmere på 4 av disse 8 måtene, eller startlånsmodeller som vi kaller det:

SL1-flytende rente, 30 års nedbetaling, ikke-justert SIFO

SL2: fast rente, 30 års nedbetaling, ikke-justert SIFO

SL3: fast rente, 50 års nedbetaling, ikke-justert SIFO

SL4: fast rente, 50 års nedbetaling, justert SIFO

Disse modellene har svært ulike etableringseffekter og gir derfor opphav til svært forskjellig behov for tilskudd (enten individ- eller prosjektrettede).

Vi begynner med å se på den historisk sett mest brukte startlånsmodellen med flytende rente, 30 års nedbetalingstid og ikke-individuelt justerte SIFO-satser. Modellen har ikke spesielt stor etableringseffekt og krever derfor supplerende av store tilskudd, men er en nyttig benchmark for de øvrige startlånsmodellene.

### **SL1- standardmodellen med flytende og 30 års nedbetaling**

Vi tar utgangspunkt i en grunnmodellen for startlånet(SL1) med flytende rente og 30 års nedbetaling, og uten individuell justering av konsumsatser. Denne betraktes som en grunnmodell fordi den tidligere har vært en vanlig måte for kommunene å bruke ordningen på og dermed vil være en naturlig benchmark for de øvrige modellene. Nedenfor vises lånebudsjetten for bruk av denne modellen.

Tabell 1 Lånebudsjetten for SL1-modellen med 30 nedbetalingstid og 6,25 prosent kalkulasjonsrente

Nedbetalingstid	30
Rente	0,063
Kjøpesum	3 800 000
Trygdeinntekt	268 470
minstefradrag	94 750
Rentefradrag	28 202
<b>Alminnelig inntekt</b>	<b>145 518</b>
<i>Skatt:</i>	
Trygdeavgift	21 746
Skatt på alminnelig inntekt	20 877
Trinnskatt	1 973
<b>Disponibel inntekt</b>	<b>223 874</b>
SIFO u/bil	111 072
Renter og avdrag	72 802
Husleie	40 000
<b>Økonomisk margin</b>	<b>0</b>
Maksimalt lån	975 861
Gjeldsgrad	3,63
Tilskuddsbehov	2 824 139
Tilskuddsandel	0,74

At økonomisk margin er null, vil si at husstanden ikke sitter igjen med noe etter at boutgifter og utgifter til nødvendig livsopphold er dekket. Vi ser med andre ord på den maksimale lånerammen som er mulig for det gitte inntektsnivået, samt låneparameterne i startlånsmodellen som benyttes.

Med en inntekt på 270 000 vil 30 års nedbetaling og en kalkulasjonsrente på 6,25 prosent resultere i at lånesøkeren maksimalt kan låne 975 000, noe som innebærer belåningsgrad på 3,6. For å finansiere prosjektet er tilskuddsbehovet 2, 8 millioner som tilsvarer en tilskuddsandel på 0,74. Problemet med denne modellen er at den vurderer lånesøkers betjeningsevne på 6,25 prosent rente for å kunne ta høyde for mulige renteøkninger. Dette innebærer at lånesøker selv må forsikre seg mot disse økningene, gjennom en relativt lav utlånsramme. Siden denne gruppen har generelt lave inntekter og lite finansielt rom til å forsikre seg selv mot renteøkninger, blir den relative nedjustering av lånerammen særlig stor. Renterisikoen kan imidlertid lett elimineres gjennom fastrentekontrakter. I tillegg til å skape forutsigbare boutgifter, innebærer dette at man også kan bruke en lavere kalkulasjonsrente (siden renten ikke kan gå opp i bindingstiden).

### **SL2-bruk av fastrente**

Vi skal nå se på startlånsmodell med fastrente. I stedet for å bruke en kalkulasjonsrente på 6,25 prosent, bruke Husbankens 20 års fastrente på 2,9 prosent. Vi holder de øvre startlånsparametere like som SL1, for å se etableringseffekten av fastrente. Parameterne for SL2 er altså fastrente, 30 nedbetalingstid og standard SIFO (ingen individuell nedjustering). Lånebudsjettet for denne startlånsmodellen(SL2) er vist i tabell 2



Tabell 2 *Lånebudsjet basert på SL2-modellen, dvs. 20 års fastrente og 30 års nedbetaling*

Nedbetalingstid	30
Rente	0,029
Kjøpesum	3 800 000
Trygdeinntekt	268 470
minstefradrag	94 750
Rentefradrag	43 907
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>129 813</u>
<i>Skatt:</i>	
Trygdeavgift	21 746
Skatt på alminnelig inntekt	17 265
Trinnskatt	1 973
<u>Disponibel inntekt</u>	<u>227 486</u>
SIFO u/bil	111 072
Renter og avdrag	76 414
Husleie	40 000
<u>Økonomisk margin</u>	<u>0</u>
Maksimalt lån	1 519 271
Gjeldsgrad	5,66
Tilskuddsbehov	2 280 729
Tilskuddsandel	0,60

Ved å bruke 20 års fastrente som kalkulasjonsrente øker lånerammen fra 976 000 til 1,5 millioner. Dette innebærer en økning i belåningsgrad<sup>40</sup> fra 3,6 til 5,7. Når etableringseffekten måles i redusert tilskuddsbehov, reduseres tilskuddsbehov fra 2,8 millioner til 2,3 millioner, som innebærer at tilskuddsandelen reduseres fra 0,74 til 0,6. Med bruken av fastrente, i stedet for flytende rente, er dermed ekvivalent med et tilskudd på en halv million (individrettet eller prosjektrettet).

<sup>40</sup> Lånerammen dividert med bruttoinntekten.

Med forskriftsendringen fra 2014 ble det åpnet for at nedbetalingstiden kunne strekkes fra 30 til 50 år. Vi skal nå se hva etableringseffekten av en slik utvidelse innebærer.

### SL3-bruk av 50 års nedbetalingstid

Her bruker vi en startlånsmodell(SL3) med 50 års nedbetalingstid. Vi holder de øvre startlånsparametere like som SL2, for å rendyrke etableringseffekten av 50 års nedbetalingstid. Parameterne for SL3 blir dermed fastrente, 50 nedbetalingstid og standard SIFO (ingen individuell nedjustering). Lånebudsjettet for denne startlånsmodellen(SL3) er vist i tabell 3.

Tabell 3 *Lånebudsjett basert på SL3-modellen, dvs 20 års fastrente og 50 års nedbetaling*

Nedbetalingstid	50
Rente	0,029
Kjøpesum	3 800 000
Trygdeinntekt	268 470
minstefradrag	94 750
Rentefradrag	61 015
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>112 705</u>
<i>Skatt:</i>	
Trygdeavgift	21 746
Skatt på alminnelig inntekt	13 330
Trinnskatt	1 973
<u>Disponibel inntekt</u>	<u>231 421</u>
SIFO u/bil	111 072
Renter og avdrag	80 349
Husleie	40 000
<u>Økonomisk margin</u>	<u>0</u>
Maksimalt lån	2 111 241
Gjeldsgrad	7,86
Tilskuddsbehov	1 688 759
Tilskuddsandel	0,44

Ved å bruke 50 års nedbetalingstid som kalkulasjonsrente øker lånerammen fra 1,5 millioner til 2,1 millioner, noe som innebærer en økning i belåningsgrad<sup>41</sup> fra 5.7 til 7.9. Etableringseffekten målt i redusert tilskuddsbehov, reduserer nødvendig tilskudd for å finansiere boligen i caset fra 2,3 millioner til 1,7 millioner, som innebærer at tilskuddsandelen reduseres fra 0,6 til 0,44. Med å bruke 50 års nedbetalingstid, i stedet for 30 års nedbetaling, er dette ekvivalent med et tilskudd på 600 000 (individrettet eller prosjektrettet). Økning i nedbetalingstid med 20 år har således en enda sterkere etableringseffekt enn fastrente. Effekten er imidlertid kumulativ og samlet sett har bruken av fastrente og 50 års nedbetalingstid hatt betydelige etableringseffekter. Sammenlignet med utgangspunktet (grunnmodellen) med flytende rente og 30 års nedbetalingstid, har belåningsgraden kunnet øke fra 3.63 til 7.86 og tilsvarende redusere tilskuddsandelen fra 0.74 til 0.44, noe som innebærer en tilskuddsreduksjon med om lag 1.1 millioner.

Utnyttelse av startlånsordningens etableringspotensial er imidlertid ikke nødvendigvis uttømt med bruk fastrente og 50 års nedbetalingstid. Så langt har vi tatt utgangspunkt i standard SIFO-satser som mål på utgifter til nødvendig livsopphold. Disse satsene er ingen fasit, men approksimative anslag på livsoppholdsutgifter for ulike som husstandstyper. Hvor mye man klarer seg på vil også avhenge av ulike individuelle kjennetegn som grad av nøktern livsførsel og konsumkompetanse.<sup>42</sup> Har man kunnskap om den enkelte søker, eller har muligheten til å innhente slik kunnskap, så vil SIFO-satser betraktes om et utgangspunkt for individuell vurdering, ikke en erstatning for den. En startlåns søker vil ofte ha en implisitt konsumsats på søketidspunktet basert på den husleie vedkommende har. Den implisitte konsumsatsen bør danne utgangspunkt for mulighetene for en eventuell nedjustering av SIFO-satsene som legges til grunn for vurdering av lånebetjeningsevnen på søketidspunktet. Vi skal i neste avsnitt se hvordan en individuell nedjustering av SIFO-satser slår ut i etableringseffekten av startlånsordningen.

---

<sup>41</sup> Lånerammen dividert med bruttoinntekten.

<sup>42</sup> Konsumkompetanse omhandler ulike former konsumadferd som medfører at i større grad klar nyttiggjøre seg en gitt til ressursramme til konsumformål. Dette kan dreie om til å handle ting er på salg, kjøpe ting på Finn, delta på loppemarkeder etc.

### SL4- individuelle tilpasninger av konsumsatser

Her ser vi på en startlansmodell(SL4) med nedjustering av SIFO-satsene basert på individuelle vurderinger. Vi starter med en nedjustering på 10 prosent. Vi holder de øvre startlansparametere like som SL3, for å reddyke etableringseffekten nedjustering av SIFO-satsene. Parameterne for SL4 blir dermed fastrente, 50 nedbetalingstid og nedjustert SIFO (basert på individuell nedjustering). Lånebudsjettet for denne startlansmodellen(SL4) er vist i tabell 4

Tabell 4 *Lånebudsjett basert SL4- modellen basert på individuell nedjustering av SIFO-satsene på 10 prosent*

Nedbetalingstid	50
Rente	0,029
Kjøpesum	3 800 000
Trygdeinntekt	268 470
minstefradrag	94 750
Rentefradrag	71 234
<u>Alminnelig inntekt</u>	<u>102 486</u>
<i>Skatt:</i>	
Trygdeavgift	21 746
Skatt på alminnelig inntekt	10 979
Trinnskatt	1 973
<u>Disponibel inntekt</u>	<u>233 771</u>
SIFO u/bil	99 965
Renter og avdrag	93 807
Husleie	40 000
<u>Økonomisk margin</u>	<u>0</u>
Maksimalt lån	2 464 853
Gjeldsgrad	9,18
Tilskuddsbehov	1 335 147
Tilskuddsandel	0,35

En nedjustering av SIFO-satsen på 10 prosent, innebærer at lånerammen øker fra 2.1 millioner til 2.46 millioner, noe som innebærer en økning i belåningsgrad<sup>43</sup> fra 7.9 til 9.2.

Etableringseffekten målt i redusert tilskuddsbehov, reduserer nødvendig tilskudd for å finansiere boligen i caset fra 1.7 millioner til 1.3 millioner, som innebærer at tilskuddsandelen reduseres fra 0.44 til 0.35.

Vi avslutter regneøvelsene på startlånmodellene med å se på konsekvensene nedjustering av SIFO-satsene på 20 prosent, som vist i tabell 5.

Tabell 5 *Lånebudsjett basert på SLA-modellen med individuell nedjustering av SIFO-satsene på 20 prosent*

Nedbetalingstid	50
Rente	0,029
Kjøpesum	3 800 000
Trygdeinntekt	268 470
minstefradrag	94 750
Rentefradrag	81 454
<hr/> Alminnelig inntekt	<hr/> 92 266
<i>Skatt:</i>	
Trygdeavgift	21 746
Skatt på alminnelig inntekt	8 629
Trinnskatt	1 973
<hr/> Disponibel inntekt	<hr/> 236 122
SIFO u/bil	88 858
Renter og avdrag	107 264
Husleie	40 000
<hr/> Økonomisk margin	<hr/> 0
Maksimalt lån	2 818 466
Gjeldsgrad	10,50
Tilskuddsbehov	981 534
Tilskuddsandel	0,26

En nedjustering av SIFO-satsen på 20 prosent, innebærer at lånerammen øker fra 2.46 millioner (sammenlignet med 10 prosent

<sup>43</sup> Lånerammen dividert med bruttoinntekten.

---

nedjustering av SIFO) til 2.8 millioner, noe som innebærer en økning i belåningsgrad<sup>44</sup> fra 9.2 til 10.5. Etableringseffekten målt i redusert tilskudsbehov, reduserer nødvendig tilskudd for å finansiere boligen i caset fra 1.3 millioner til 0.98 millioner, som innebærer at tilskudsandelen reduseres fra 0.35 til 0.26.

---

<sup>44</sup> Lånerammen dividert med bruttoinntekten.

## Vedlegg 3 Etableringseffekter av modeller for prosjektrettede tilskudd

### **Modeller for utnyttelse tilskuddsordningene**

I motsetning til låneordningene hvor vi i vedlegg 2 så på ulike modeller med bruk av én ordning, vil her se på modeller som setter sammen ulike ordninger. Ordningene vi vil analysere er etableringseffektene av momskompensasjon, investeringstilskudd, samt ulike grader av kommunal tomterabatt. Vi vil første i omgang holde etableringstilskuddet i reserve, dersom låneordningene i kombinasjon med de prosjektrettede tilskudd ikke er tilstrekkelige. Etableringstilskuddets rolle og funksjon ble drøftet nærmere i 4.5.

Måter å kombinere ordningene på, de ulike prosjekttilskuddsmodeller, vi skal undersøke etableringseffektene av er:

PT1: kun bruk av momskompensasjon

PT2: bruk av momskompensasjon og investeringstilskuddet

PT3: bruk av momskompensasjon, investeringstilskuddet og kommunal tomterabatt.

I likhet startlansmodellene begynner vi med en enkel modell og bygger gradvis på ett virkemiddel ad gangen, som gjør at vi kan både regne ut den marginale og kumulative etableringseffekten. For tilskuddsmodellene måles etableringseffekten av hvordan de reduserer lånebyrden til målgruppen. Det er kommunen som er mottaker for momskompensasjon og investeringstilskuddet, og kan avkorte tilskuddet helt eller delvis i det videre salget til borettslaget som målgruppen kjøper seg inn. For å kunne estimere

tilskuddsmodellenes maksimale etableringseffekter antar vi at kommunen overfører tilskuddene i sin helhet til målgruppen.

### **PT1- Bruk av momskompensasjon**

Vi begynner med enkel tilskuddsmodell, som vi benevner PT1, hvor kommunen kun benytter seg momskompensasjon på oppføringskostnadene av boligene til målgruppen. (Se kapittel 3 for nærmere redegjørelse for betingelsene for at momskompensasjon utløses). Vi tar fortsatt utgangspunkt i caset 4.3 hvor boligen kostet 3,8 millioner. Vi legger til grunn at tomtekostnaden i prosjektet utgjorde 15 prosent av salgsprisen, altså 570 000. Selv oppføringskostnaden utgjør dermed 3.2 millioner og vil være gjenstand for momskompensasjon. Tilskuddsbudsjettet for tilskuddsmodell PT1 er vist tabell 6

Tabell 6 *Prosjektfinansiering ved hjelp av PT1-modellen basert på momskompensasjon*

Kjøpesum	3 800 000
<i>Tilskudd:</i>	
Momskomp	807500
Investeringsstilskudd	0
Tomtesubsidiering	0
<b>Sum prosjektfinansiering</b>	<b>807 500</b>
Egenfinansiering	2 992 500
Egenfinansieringsandel	0,79

Momskompensasjon på 25 prosent av oppføringskostnaden medfører en reduksjon i egenfinansieringsandel på 21 prosent, og dermed en egenfinansieringsandel på 79 prosent. Startlånsmodellene med høyest etableringseffekt kom opp i en egenfinansieringsandel på 75 prosent. For å sikre etablering med en boligpris på 3.8 millioner vil det være behov for ytterligere tilskudd.



### PT2-bruk investeringstilskudd til omsorgsboliger

Vi utvider tilskuddsmodellen med momskompensasjon og legger til investeringstilskuddet for omsorgsboliger. Dette tilskuddet kan vanligvis ikke overføres til borettslag, men er gjort unntak for målgruppen under visse betingelser, se kapittel 3 for nærmere redegjørelse. Investeringstilskuddet gis til oppføringskostnadene med opptil 45 prosent, med et øvre tak for Oslo på 1,66 millioner. Tilskuddsbudsjettet med momskompensasjon og investeringstilskudd(PT2) er vist i tabell 7.

Tabell 7 *Prosjektfinansiering ved hjelp av PT2-modellen basert på investeringstilskuddet til omsorgsboliger og momskompensasjon.*

Kjøpesum	3 800 000
<i>Tilskudd:</i>	
Momskomp	807 500
Investeringstilskudd	1 453 500
Tomtesubsidiering	0
<b>Sum prosjektfinansiering</b>	<b>2 261 000</b>
Egenfinansiering	1 539 000
Egenfinansieringsandel	0,41

Med investeringstilskuddet reduserer egenfinansieringsandelen fra 0,79 til 0,41 med endring i andel på 0,38. Vi ser nå at med en så sterk reduksjon i egenfinansieringsandel, så vil de fleste startlansmodeller bidra til å sikre finansiering i caset med en boligpris på 3.8 millioner. Unntaket er SL1 hvor vi så at egenfinansieringsandel var på 0,36. Vi har så langt kun sett på statlige prosjektrettede tilskudd. Kommunen kan også bidra med prosjekttilskudd, og vi skal nærmere på en måte det kan gjøres på, nemlig tomtsubsidier eller tomterabatt.

### PT3-bruk av kommunal tomterabatt

Vi utvider prosjekttilskuddsmodellen med at kommunen stiller til disposisjon tomt til bygging av omsorgsboligene til redusert pris. I tabell 8 viser vi tilskuddsbudsjettet med en tomterabatt på 50 prosent.

Tabell 8 *Prosjektfinansiering ved hjelp PT3-modellen basert på kommunale tomtesubsidier på 50 prosent, i tillegg til momskompensasjon og investeringstilskudd*

Kjøpesum	3 800 000
<i>Tilskudd:</i>	
Momskomp	807 500
Investeringstilskudd	1 453 500
Tomtesubsidiering	285 000
<u>Sum prosjektfinansiering</u>	<u>2 546 000</u>
Egenfinansiering	1 254 000
Egenfinansieringsandel	0,33

Gjennom tomtesubsidiering på 50 prosent av en stipulert tomtepris på 15 prosent av totalpris, blir egenfinansieringsandel redusert fra 0,41 til 0,33. Den marginale effekten tomterabatten har vært å redusere egenfinansieringsbehovet med en andel på 0,08 (alternativt 8 prosentpoeng). Med tillegg av tomterabatten ville prosjektet i caset kunne finansieres for alle startlansmodellene.

For fullstendighetens skyld viser vi i tabell 9 etableringseffekten av en tilskuddsmodell (PT3) dersom kommunen stiller hele tomten til disposisjon uten vederlag, altså en tomterabatt på 100 prosent.

Tabell 9 *Prosjektfinansiering ved hjelp PT3-modellen basert på kommunale tomtesubsidier på 100 prosent, i tillegg til momskompensasjon og investeringstilskudd*

Kjøpesum	3 800 000
<i>Tilskudd:</i>	
Momskomp	807 500
Investeringstilskudd	1 453 500
Tomtesubsidiering	570 000
<u>Sum prosjektfinansiering</u>	<u>2 831 000</u>
Egenfinansiering	969 000
Egenfinansieringsandel	0,26

Med en tilskuddsmodell (PT3) med gratis tomt, fullt investeringstilskudd og momskompensasjon, representerer den maksimale tilgangen på prosjektrettet tilskudd, gir et samlet egenfinansieringsbehov på 0,26 (eller 26 prosent).