

Rolf Barlindhaug
Kim Astrup

Housing Affordability

**En drøfting av begreper og beregning
av indikatorer**

Tittel: **Housing Affordability.**
En drøfting av begreper og beregning av indikatorer

Forfatter: Rolf Barlindhaug og Kim Astrup

NIBR-notat: 2012:110

ISSN: 0801-1702

ISBN: 978-82-7071-943-3

Prosjektnummer: O-3045

Prosjektnavn: Affordability

Oppdragsgiver: Kommunal- og Regionaldepartementet

Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Begrepene Housing Affordability og Affordable Housing gjennomgås og drøftes. Notatet fokuserer på begrepet Housing Affordability og viser hva slags indikatorer for Housing Affordability som lages i andre land. I tillegg konstrueres ulike indikatorer på grunnlag av norske data og det foretas analyser av data fra Levekårsundersøkelsen 2007 og Bostøtte-registret fra 2012. Notatet diskuterer hvilke indikatorer og analyser som kan lages i fremtiden for hhv. førstegangsetablerere og eksisterende husholdninger i Norge.

Sammendrag: Norsk

Dato: September 2012

Antall sider: 67

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

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2012

Forord

I dette notatet har NIBR gjennomgått begrepet ”Housing Affordability”, et begrep det ikke finnes noe godt norsk ord for. Gjennomgående har vi satt begrepene ”Housing Affordability” og ”Affordable Housing” i anførselstegn og med store forbokstaver. Når teksten kun inneholder uttrykket affordability brukes liten forbokstav. Vi har ikke gjort noe forsøk på å finne et norsk ord for affordability. Internasjonal litteratur er gjennomgått for å få oversikt over teoretiske og praktiske tilnærminger til begrepet. Noen indikatorer er beregnet på tilgjengelige norske data og forslag til framtidige indikatorer for Norge fremsettes.

Forfattere av notatet er Kim Astrup og Rolf Barlindhaug, sistnevnte som prosjektleder. Rapporten er i hovedsak skrevet av Rolf Barlindhaug som også har stått for det empiriske arbeidet. Kim Astrup har gitt skriftlig og muntlige innspill til utforming av rapport og begrepsdiskusjoner.

Kontaktperson i Kommunal- og regionaldepartementet har vært Benedikte Endresen, som sammen med Per Åhren fra Husbanken har fungert som en referansegruppe for prosjektet. Begge har gitt nyttige tilbakemeldinger på tidligere utkast. Vi takker begge for velvillighet og gode diskusjoner. En takk også til Torunn Kvinge og Evelyn Dyb fra NIBR som har kommentert et utkast til notat.

Oslo, september 2012

Evelyn Dyb

Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	3
Figuroversikt.....	5
Sammendrag.....	6
1 Bakgrunn og problemstillinger.....	13
2 Hva betyr affordability?.....	15
2.1 Innledning.....	15
2.2 Teoretiske tilnærminger til "Housing Affordability".....	16
2.3 Boligutvalget definisjon av vanskeligstilte.....	20
3 Indikatorer for affordability.....	23
3.1 Innledning.....	23
3.2 Noen eksempler.....	23
3.3 Praktiske tilnærminger fra Australia.....	26
4 Noen eksempelberegninger av affordability indikatorer på norske data.....	28
4.1 Innledning.....	28
4.2 Boutgiftsbelastning.....	28
4.3 Residualmål brukt på førstegangsetablering.....	29
4.4 Førstegangsetablerere – empirisk tilnærming.....	30
4.5 Residualmål basert på mikroanalyser.....	32
4.6 Analyser av Levekårsundersøkelsen 2007.....	34
4.7 Hvor lenge må en spare for å kjøpe bolig?.....	40
5 Beregninger på bostøtteregisteret.....	42
5.1 Innledning.....	42
5.2 Bostøtteregelverket.....	42
5.3 Om bostøtteregisteret.....	44
5.4 Beregninger og analyse.....	45
6 Kritikk, styrke og svakheter ved Affordability indikatorer.....	54
6.1 utfordringer ved å lage indikatorer.....	54
6.2 Styrker og svakheter ved de ulike indikatorene.....	57
7 Indikatorer i Norge - datamuligheter.....	60
7.1 Aktuelle indikatorer.....	60
7.2 Datamuligheter.....	60
8 Avsluttende kommentarer.....	64
Litteratur.....	66

Tabelloversikt

Tabell 4.1	Inntekt som er nødvendig for å oppnå et minimumsnivå av boligkonsum (i kvm) og et minimumsnivå av annet konsum. Ulike husholdningstyper i områder med lavt og høyt prisnivå. Boutgiftsandel (BU/ID) og pris i forhold til inntekt (P/I).....	34
Tabell 4.2	Boutgifter etter bostøtte som andel av disponibel inntekt etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder. Gjennomsnittsandeler.....	35
Tabell 4.3	Andel av husholdningene med boutgiftsandel større enn 25 prosent etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder. Separate tabeller for eie/leie.....	36
Tabell 4.4	Andel av husholdningene med negativ økonomisk margin etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.....	37
Tabell 4.5	Andel av husholdningene som er trangbodde etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.	38
Tabell 4.6	Andel av husholdningene med høy boutgiftsandel (større enn 25 %) eller negativ økonomisk margin, etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.....	38
Tabell 4.7	Andel av husholdningene som er trangbodde eller har negativ økonomisk margin, etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.....	39
Tabell 4.8	Andel av husholdningene som enten har høy boutgiftsandel (større enn 25 %), negativ økonomisk margin eller er trangbodde, etter inntekt og alder.	39
Tabell 5.1	Egenandel i forhold til inntekt når inntekten er akkurat for høy for å få bostøtte og inntektsnivået når bostøtten faller bort. 2012.....	44
Tabell 5.2	Oversikt over bostøttemottakere etter mottakergruppe og alder. Prosent av alle. 2012. N=127754.....	45
Tabell 5.3	Andel husholdninger som har netto boutgifter i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. 2012.....	46
Tabell 5.4	Faktiske boutgifter, mottatt bostøtte og bostøtte i prosent av faktiske boutgifter – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. Gjennomsnitt. Kroner per år og prosent. 2012.....	47
Tabell 5.5	Andel av husholdningene med faktiske boutgifter over boutgiftstaket – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. Prosent. 2012.....	48
Tabell 5.6	Andel av husholdningene som er trangbodde – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. Prosent. 2012.....	49
Tabell 5.7	Andel husholdninger som har netto boutgifter i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og region. Alle. 2012.....	50

Tabell 5.8	Andel husholdninger som har netto boutgifter i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og region. Kun eiere. 2012.....	51
Tabell 5.9	Andel husholdninger som har netto boutgifter i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og region. Kun leietakere. 2012.....	52
Tabell 5.10	Lineær regresjonsanalyse med husleie per måned som avhengig variabel. Data fra bostøtterregisteret 2012. Kroner.....	53
Tabell 7.1	Oversikt over aktuelle data som er nødvendig for å beregne indikatorer og datakilder. Førstegangsetablerere og etablerte husholdninger.	62

Figuroversikt

Figur 2.1	Budsjettbetingelse og minstenivå på boligkonsum og annet konsum	17
Figur 2.2	Affordability med to goder og en betingelse knyttet til størrelsen på bougiftsandelen.....	18
Figur 2.3	Affordability og Boligutvalgets definisjon av vanskeligstilte. Eks. 1	21
Figur 2.4	Affordability og Boligutvalgets definisjon av vanskeligstilte. Eks. 2	22
Figur 3.1	Husholdninger som tilfredsstiller forholdstallskravet, residualkravet og boligstandardskravet.....	25
Figur 4.1	Forholdet mellom pris og median inntekt i ulike kommuner. 1993-2010.	30
Figur 4.2	Forholdet mellom renter +avdrag og inntekt i ulike kommuner. 1993- 2010. Lånekostnader knyttet til et lån på 80 prosent av gjeldende markedspris.	31
Figur 4.3	Forholdet mellom inntekt nødvendig for å betjene et boliglån med 25 % boutgiftsbelasting og medianinntekt, i ulike kommuner. 1993-2010.	32
Figur 5.1	Eksempel på hvordan bostøtteregulverket er utformet for en enslig person i Oslo.....	43

Sammendrag

Rolf Barlindhaug og Kim Astrup

Housing Affordability

En drøfting av begreper og beregning av indikatorer
NIBR-notat 2012:110

Om oppdraget

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å få et bedre grunnlag til å vurdere situasjonen på boligmarkedet, særlig for dem som står i fare for å komme i, eller er i, en vanskelig situasjon. Dette gjelder både de som allerede er eiere i boligmarkedet, de som er i ferd med å etablere seg som eiere samt nåværende og potensielle leietakere. Departementet er opptatt av dem som ikke har:

Økonomisk kapasitet til å etablere seg på boligmarkedet og/eller opprettholde boforholdet som boligeier eller leier, uten å måtte pådra seg uforholdsmessig store forpliktelser.

En mulig tilnærming er å se på hvor høye inntekter som må til for å ha et rimelig konsum når boutgiftene er betalt. Dette er relevant ut ifra et velferdspolitisk perspektiv fordi høye boutgifter i forhold til inntekter kan fortrenge annet viktig konsum og dermed bidra til reduserte levekår.

Hva er affordability?

I engelskspråklig litteratur skilles det mellom begrepene "Housing Affordability" og "Affordable Housing". "Affordable Housing" ses fra tilbudssiden og beskriver boliger, enten det dreier seg om eie eller leie, som har boutgifter på et nivå som gjør husholdninger med for eksempel medianinntekter i stand til å bo i dem. I en slik sammenheng blir ofte boliger som tilbys under markedspris betraktet som "Affordable Housing". Slike boliger er ment å være et tilbud til dem som ikke er i stand til selv å skaffe seg en bolig på markedsvilkår.

"Housing Affordability" fokuserer på den evnen personer eller husholdninger har til å betjene de boutgiftene som følger av ulike boligvalg eller mer generelt forholdet mellom husholdningenes ressurser/betalingsevne og boligpriser/husleier.

Mye av den anglosaksiske litteraturen om affordability dreier seg om hvordan begrepet kan implementeres empirisk. For å gjøre dette, er det nødvendig å presisere begrepet og de underliggende normer det eventuelt bygger på, slik at begrepene kan gjøres målbare.

I noen presiseringer av begrepet trekkes bolignormer inn. En viktig motivasjon for å trekke inn bolignormer er å etablere en referanse om hva som er et forsvarlig minimumskonsum av bolig. Uten en slik presisering er det vanskelig å vite om problemene med affordability kan løses gjennom reduksjon av boligkonsum, eller om det er reelle problemer. "Housing Affordability" er også knyttet til hvor mye husholdningene har disponibelt til andre goder enn bolig når boutgiftene er betalt. En slik residualinntekt kan sammenlignes med normer for hvor store budsjetter ulike husholdningstyper bør ha til annet konsum. SIFO-normen er et eksempel på en slik norm.

Det kan utledes betingelser må være til stede for at en husholdning både skal tilfredsstille et minimumskonsum av andre goder, et minimumskonsum av bolig og at boutgiftene samtidig ikke skal utgjøre mer enn en viss andel av inntekten. Dersom en eller flere av disse betingelsene ikke er oppfylt, kan det sies at en husholdning har et affordability problem.

Affordability i praksis

Et vesentlig skille går mellom på den ene siden indikatorer som er basert på hvordan etablerte husholdninger har tilpasset seg i boligmarkedet og på den andre siden de rammebetingelser førstegangsetablerere står ovenfor. For de etablerte er det nødvendig å ta utgangspunkt i mikrodata for å få fram gode indikatorer, mens for førstegangsetablerere kan en sette sammen flere relevante enkeltindikatorer som boligpriser, lånerente m.m. fra ulike kilder for å illustrere de rammebetingelsene som denne gruppen står ovenfor. Førstegangsetablerernes nåværende boforhold og boutgiftsbelastning er i denne sammenhengen uviktig.

I analyser av affordability blant etablerte husholdninger brukes to metoder; forholdstallsmetoden og residualmetoden. Forholdstallsmetoden beskriver boutgifter som andel av inntekt og det kan settes opp kriterier som sier at en husholdning har et affordability problem når boutgiftene i forhold til inntekten overstiger en viss andel.

Residualmetoden sier at en husstand har et affordability problem dersom den gjenværende inntekten etter at boutgifter er dekket er utilstrekkelig til å oppnå et minimumskonsum av andre konsumgoder. I motsetning til forholdstallsmetoden er ikke residualmetoden direkte opptatt av forholdet mellom boutgifter og inntekt, men mellom boutgifter og de mulighetene husholdningen har for å finansiere et minimumskonsum etter at nødvendige boutgifter er dekket.

Det er mye som taler for at forholdstallsmetoden bør suppleres med residualmetoden i praktiske tilnærminger til analyser av "Housing Affordability". Husholdningen kan ha valgt boutgifter som utgjør mindre enn 25 prosent av inntekten, men kan samtidig ha så lav inntekt at budsjettnormer for annet konsum ikke er oppfylt. Stiller en både krav til boutgiftsandel og til residualinntekt i form av at en skal ha tilstrekkelig med midler igjen til annet konsum, tas det imidlertid ikke stilling til nivået på boligkonsumet, for eksempel i form av areal per person eller som fravær av trangboddhet. Er en opptatt av en form for minstekonsum av bolig, bør også denne dimensjonen bringes inn.

Kredittinstitusjonene og affordability

Affordability må også sees i sammenheng med tilgang på kreditt. På eiermarkedet har kredittinstitusjonene egne regler for hvor store lån de er villige til å gi, både i forhold til inntekt og i prosent av boligens verdi. I slike vurderinger tas det ofte utgangspunkt i budsjettnormer for annet konsum enn bolig. Deretter beregnes maksimal størrelse på hvor stort lån husholdningen kan betjene, gitt husholdningens samlede inntekt. Selv om en husholdning har betalingsevne, kan krav til egenkapital stoppe et boligkjøp. Ulike former for kredittrasjonering kan dermed gi opphav til affordability problemer. For unge i etableringsfasen og vanskeligstilte på boligmarkedet tilbyr det offentlige gjennom kommunene startlån til hele kjøpesummen, forutsatt at betalingsevne er til stede.

Beregninger på norske data

Vi har gjennomført eksempelberegninger basert på tilgjengelige norske data. For førstegangskjøpere er beregninger av forholdet mellom boligpris og inntekt samt forholdet mellom boutgifter og inntekt for førstegangskjøpere for en viss standardbolig og standardinntekt foretatt. For etablerte husholdninger er data fra Levekårsundersøkelsen 2007 og Bostøtterregisteret fra 2012 utnyttet. I analysene av Levekårsundersøkelsen er det både sett på boutgiftsandeler, residualinntekt etter at boutgifter er betalt og trangboddhet. Vi beregner omfanget av husholdninger som har kombinasjoner av høye boutgiftsandeler, for lite midler igjen til å oppfylle SIFOs standardbudsjett og som er trangbodde. Analysen gjøres for eiere/leiere, inntektskategorier og alder.

Bostøtterregisteret benyttes til å beregne boutgiftenes andel av bruttoinntekt for mottakerne, bostøttens bidrag til å dekke de faktiske boutgiftene og omfanget av trangboddhet. Analysen skiller mellom disposisjonsform, mottakergruppe og grove geografiske områder.

Under alternative forutsetninger er det også foretatt beregninger som viser hvor mange år en person må spare for å kunne ha tilstrekkelig med egenkapital til å oppfylle egenkapitalkravet på 15 prosent ved et boligkjøp.

Kritikk av affordability begrepene

Blant økonomer er det kommet kritiske innvendinger til bruken av affordability begrepet. Begrepet affordability er et flerdimensjonalt begrep. Dermed kan det være vanskelig å skille de ulike dimensjonene fra hverandre og vite hva begrepet egentlig måler og fanger opp. Putter en for mange dimensjoner inn i ett begrep, når det i praksis dreier seg om mange ulike temaer? Er problemet store nivåforskjeller i priser og husleier, inntektsfordelingen i seg, kredittrestriksjoner, boligpolitikkenes betydning eller folks egne valg mellom å bruke penger på bolig i forhold til annet konsum?

Innvendingene knytter seg også til hva slags boutgiftsbegrep eller bokostnadsbegrep som brukes ved å se på de motstridene interessene til eksisterende eiere og førstegangsetablerere. Mens førstegangsetablere får større problemer med å etablere seg når boligprisene øker, vil eksisterende eiere dra nytte av prisøkningen gjennom økte kapitalgevinster.

Videre må en ha klart for seg hva en faktisk måler endringer i over tid. For leietakere kan for eksempel leiebetalinger ha økt fordi kvaliteten på leietilbudet har økt, kvantum av leiebolutjenester har økt eller fordi prisen per enhet kvalitetskorrigert leieareal har økt.

Det er også knyttet flere utfordringer til de ulike tilnærmingene til affordability. For det første hvordan inntekt og boutgifter skal defineres, og for det andre på hvilket nivå det er hensiktsmessig å sette en affordability benchmark. Når det gjelder bruk av inntektsbegrep er det to hovedalternativer; bruttoinntekt eller disponibel inntekt. Det er ingen klar konsensus om hvilket alternativ som er mest hensiktsmessig å bruke. I tillegg oppstår spørsmålet om i hvilken grad velferdsgoder og andre ikke-monetære goder bør inkluderes i inntekten.

Et annet uavklart punkt er hvordan formue skal behandles i sammenheng med affordability. En husholdning som har høye boutgifter i forhold til inntekt kan ha finansformue som kan benyttes til delvis betaling av boutgiftene.

Når det gjelder boutgifter er dette et sammensatt begrep som inkluderer alt fra husleie, rente og avdragsbetalinger, forsikring og skatt. Igjen er det ingen generell enighet om hva som er den mest hensiktsmessige avgrensning, og dette avhenger også av disposisjonsform og ikke minst datatilfang.

På lang sikt knytter enkelte begrepet affordability til de reelle kostnadene med å bo. Bokostnader kan defineres som forskjellen mellom det beløpet en kan benytte til annet konsum og sparing i løpet av et år i en situasjon uten bolig og det beløpet en kan bruke til annet konsum i en situasjon med bolig, gitt uendret realformue gjennom året. Dermed vil verdiendring og realrente være sentrale faktorer i bestemmelsen av nivået på bokostnaden, samtidig som det blir tatt hensyn til faktisk beskatning av boligkapital og andre kapitalplasseringer.

En stor andel av husholdningene i Norge benytter nå rammelån, et låneprodukt som gir mulighet for å øke boliglånet når pengene skal benyttes til andre formål. Dermed kan det bli vanskelig å skille mellom boutgifter og utgifter til annet konsum.¹ Et rammelån kan også utnyttes slik at de faktiske avdragsbetalingene kan bli null. Dette gir muligheter for å betjene et høyere lån uten at boutgiftsandelen øker. Noen vil derfor være kredittrasjonert, mens andre ikke har anledning til å ta opp nye lån.

Boutgiftsbegrepet er ikke inflasjonsnøytralt. Med konstant realrente vil høyere inflasjon gi høyere nominell rente og høyere boutgifter. Sparingen øker ved at realverdien av gjelda raskere blir mindre. Begrepet er også frikoplet fra standard på boligen og boligens lokalisering i forhold til arbeidsplassen. Noen med lave boutgifter kan ha valgt en perifer og rimelig bolig og kan ha store reiseutgifter i tillegg til boutgiftene.

Når det gjelder fastsettelse av en affordability benchmark, er det imidlertid større konsistens og enighet mellom land, selv om det har vært en tendens til at denne har økt over tid. I dag er det relativt utbredt enighet om at dersom boutgifter legger

¹ Maksimalt rammelån kan ikke utgjøre mer enn 70 prosent av markedsverdien, slik at mange nyetablerte med lave inntekter og liten egenkapital ikke kan ta i bruk slike produkter.

beslag på et nivå utover 25-30 prosent av inntekten, så vil boligkonsumet medføre likviditetsutfordringer for husholdningen, og konstituere et *affordability* problem.

Endringer i "Housing Affordability" handler også om tilpasninger i boligmarkedet. Hvis boutgiftene blir for store i forhold til inntekten, inntektsforutsetningene eller antall personer i husholdningen endres, vil flytting til et rimeligere boalternativ kunne være en løsning.

Styrke og svakheter ved noen indikatorer

Når boligprisene stiger i forhold til inntektene over lang tid, er en forklaring at kostnadene ved å bygge og framskaffe boliger har økt mer enn inntektsveksten. Det er flere faktorer som kan forklare en slik asymmetri i utvikling av framskaffelses-kostnader og inntekter over tid. Kostnadene ved å bygge og framskaffe boliger er først og fremst knyttet til en lavere produktivitetsutvikling i byggesektoren enn i andre næringer, at utbyggere må ta på seg en større del av infrastrukturkostnadene knyttet til boligbygging og at en sentralisering av befolkning og boligbygging fører til at tomtepriskomponenten stadig er stigende.

På kort sikt svinger pris/inntekt indikatoren i takt med prisutviklingen på brukte boliger. Den kortsiktige prisutviklingen er etterspørselsbestemt og sterkt påvirket av renteendringer. Dersom en er opptatt av de kortsiktige svingene, er det en svakhet at det ikke tas hensyn til endringer i renteforhold. En betydelig nedgang i renten på boliglån, setter husholdningene i stand til å kjøpe dyrere boliger uten at de løpende boutgiftene blir større.

Når fokus er rettet mot kortsiktige svingninger i indikatorene, vil indikatoren som i tillegg til priser og inntekt også bringer inn renteforhold være mer egnet og gi et bedre uttrykk for affordability problemer. Indikatorene opererer ofte med en fast låneandel til gjeldende priser. En svakhet er at en hele tiden antar at egenkapitalkravet kan oppfylles. Dette vil være vanskelig i en situasjon med høye priser og lave renter, selv om boutgiftsbelastningen kan være lav. Det kan diskuteres om en skal ta med avdragsbetalinger i denne indikatoren eller om en bare skal operere med renter. Brukes en nedbetalingsprofil med et annuitetsprinsipp vil uansett avdragskomponenten bli liten det første året – og det er vanligvis utgiftene det første året som er i fokus. Det kan også diskuteres om en skal bruke renter etter skatt eller kun nominelle renter. Dette påvirker nivået på indikatoren, men i mindre omfang utviklingen over tid. Renter etter skatt gir et mest realistisk uttrykk for de faktiske utgiftene husholdningen vil få.

For etablerte husholdninger er det viktig hva slags inntektsposter som skal tas med i inntektsbegrepet. SSB beregner en samlet inntekt bestående av yrkesinntekt, kapitalinntekter samt skattepliktige og ikke skattepliktige overføringer.

Forslag til indikatorer og datasituasjonen

En sentral indikator for etablerte husholdninger er boutgifter i forhold til inntekt. For å gi bedre informasjon kan indikatoren brytes ned på region og skille mellom eiere og leiere, eventuelt også husholdningstyper. Denne type indikator baseres på at en har tilgjengelig data på mikronivå, for eksempel gjennom landsomfattende spørreundersøkelser. Hva slags tabeller og analyser som utarbeides fra slike datasett, vil være avhengig av formålet. Styrken med et slikt datamateriale er at en kan foreta

bredere analyser der framstilling og resultater kommenteres. Slike bredere analyser gjør det mer problematisk å sammenligne situasjonen over tid. Men enkelte tabeller kan gis en fast form, slik at sammenligninger kan gjøres. Analyser av mikrodata bør suppleres med beregning av residualinntekt og normer for boligstandard, for eksempel trangboddhet. I alle indikatorene vil løpende boutgifter, eventuelt fratrukket bostøtte, være utgangspunktet. For førstegangsetablerere vil utgiftene knyttet til kjøp av en nærmere definert bolig til gjeldende pris være en aktuell indikator. Disse utgiftene ses i forhold til en nærmere definert inntekt. For etablering i leiemarkedet vil forholdet mellom gjeldende leiepris på en nærmere definert bolig og en nærmere definert inntekt være relevant.

I Norge finnes det gode data både over boligpriser og husleier. På lavt geografisk nivå er det både få omsetninger av eide boliger og et lite leiemarked slik at det på et slikt nivå er problematisk både å identifisere størrelsen på indikatorene og utviklingen over tid. Spesielt gjelder dette for leiemarkedet. Svært mange bostøttemottakere er imidlertid leietakere. I bostøtteregisteret oppgis husleier, og dette registeret vil være en ytterligere informasjonskilde i tillegg til leiemarkedsstatistikken som utarbeides av SSB. Det er bare en nærmere analyse av dataene som kan vise på hvor detaljert geografisk nivå slike data kan presenteres.

Å bruke gode detaljerte inntektsdata er viktigere når det gjelder studier av etablerte husholdninger enn når en skal lage indikatorer for dem som skal inn på boligmarkedet. For sistnevnte grupper er det først og fremst endringer over tid i inntekt som er viktig ikke hva slags inntekt som måles. Da kan for eksempel lønnsstatistikk være relevant, dersom en er opptatt av å få fram så aktuelle indikatorer som mulig.

For å få fram boutgifter for enkelthusholdninger er en avhengig av spørreundersøkelser. De årlige EU-SILC undersøkelsene har et fast innslag av boligspørsmål. Spørsmålene gir grunnlag for å beregne de samlede brutto boutgiftene. Det blir spurt om rente- og avdragsbetalinger samt rentesats på alle lån knyttet til boligen, og for hvert lån er det mulig å skille ut rentebetalingsene. I EU-SILC spørres det også om i hvilket omfang noen av boliglånene er brukt til andre formål. Videre spørres det om eventuell flytting og det blir registrert en rekke opplysninger om boligens standard. Data over samlet inntekt både før og etter skatt kan hentes fra registre og koples sammen med data knyttet til husholdninger og boutgifter for disse, men det tar noe tid før samlet inntekt er tilgjengelig fra SSB og kan koples opp mot surveydataene.

Deler av utvalget i EU-SILC er som nevnt et panel som følges over flere år. Bruken av paneldata i analysene gjør at en kan si noe om hvor lenge ulike husholdninger er i en uønsket eller unaffordable situasjon på boligmarkedet.

For analyseformål vil det være gunstig om samlet inntekt/disponibel inntekt fra SSB koples opp mot husholdningene i bostøtteregisteret. Da vil en få muligheten for å lage alternative indikatorer basert på bostøtteregisteret og samtidig få et bedre grunnlag for å vurdere treffsikkerheten i bostøtteregelverket.

Avsluttende kommentarer

Det er flere problemstillinger som kan reises når det gjelder å komme med konkrete forslag til nye og relevante indikatorer. Forslag til nye indikatorer bør være politisk relevante samtidig som det tas hensyn til databegrensninger og eksisterende

indikatorer. Med politisk kontekst forstås ikke bare boligpolitiske målsetninger og virkemidler, men også omfordelingspolitikk og velferdsordninger. Slik vil den internasjonale litteraturen være mindre relevant i denne sammenheng fordi politisk kontekst og datatilfang vil variere fra land til land.

Det boligpolitiske fokuset i Norge er på vanskeligstilte grupper og de boligpolitiske utfordringer er i hovedsak knyttet til denne gruppen. Dette tilsier at makroindikatorer og indikatorer basert på gjennomsnittsbetraktninger vil være mindre relevante for utforming av boligpolitikk for vanskeligstilte. Derfor vil i utgangspunktet mikrobaserte indikatorer og analyser av affordability være mer relevante for politiske formål. Et problem med mikrobaserte indikatorer er utfordringen med å finne gode data for bostgifter. En vil da måtte basere seg på større spørreundersøkelser omkring boforhold og levekår. Problemet med levekårsdata er at det er vanskelig å bryte dem ned geografisk, og dermed vanskelig å fange opp variasjoner mellom lokale boligmarkeder. Samtidig er utvalget av marginale grupper på boligmarkedet lite i slike undersøkelser. I tillegg er bostøtterregisteret en kilde som kan benyttes.

1 Bakgrunn og problemstillinger

Kommunal- og regionaldepartementet utlyste en konkurranse der departementet i følge utlysningsteksten ønsker;

å få et bedre grunnlag til å vurdere situasjonen på boligmarkedet, særlig for dem som står i fare for (å komme i), eller er i, en vanskelig situasjon.

Dette gjelder både de som allerede er eiere i boligmarkedet, de som er i ferd med å etablere seg som eiere samt nåværende og potensielle leietakere. Departementet er opptatt av dem som ikke har;

Økonomisk kapasitet til å etablere seg på boligmarkedet og/eller opprettholde boforholdet som boligeier eller leier, uten å måtte pådra seg uforholdsmessig store forpliktelser.

En mulig tilnærming er å se på hvor høye inntekter som må til for å ha et rimelig konsum når boutgiftene er betalt. Dette er relevant ut ifra et velferdspolitisk perspektiv fordi høye boutgifter i forhold til inntekter kan fortrenge annet viktig konsum og dermed bidra til reduserte levekår.

Det siste sitatet peker på at problemet ikke bare er knyttet til forholdet mellom boutgifter og inntekt, men om inntektssituasjonen og boutgiftene er slik at nivået på annet konsum blir lavt. Dette leder til at de i hovedsak to metoder som brukes i beregninger av "Housing Affordability"; forholdstallsmetoden og residualmetoden, begge benyttes samtidig. Forholdstallsmetoden ser på forholdet mellom boutgifter og inntekt, mens residualmetoden beregner hvor mye husholdningen har igjen til annet konsum når boutgiftene er betalt. Dette residualbeløpet sammenlignes ofte med normer for hvor store livsoppholdsutgifter ulike husholdningstyper har behov for. SIFO utarbeider slike normer i Norge.

Departementet viser særskilt til Australia. Til tross for mangel på gode data, produseres det der en rekke indikatorer som samlet sett gir en oversikt over situasjonen og trender i boligmarkedet generelt.

Med bakgrunn i ønsket om å få et bedre grunnlag til å vurdere situasjonen på boligmarkedet og de erfaringer som er gjort i Australia, ønsker departementet å få belyst følgende:

- Oversikt over teoretiske og praktiske tilnærminger til "Affordable Housing" nasjonalt og internasjonalt.
- En kritisk gjennomgang av styrker og svakheter ved de ulike tilnærmingene.

- Hvilke datakilder er tilgjengelig til dette formålet for Norge? Hvilke muligheter finnes for å bryte ned data på husholdningstyper, inntektsgrupper, boligtyper, lokale boligmarkeder etc.?
- Hvilke relevant data er ikke tilgjengelig i dag og hva må eventuelt til for å fremskaffe disse?

I tillegg ønsker departementet at det gjennomføres empiriske analyser på eksisterende data, der det særlig ønskes mer kunnskap om situasjonen for lavinntektsgrupper og førstegangsetablerere.

NIBR la i sitt tilbud mindre vekt på den siste delen, og mest vekt på første del. Underveis ble det enighet om å omprioritere arbeidsinnsatsen noe slik at det også kunne foretas analyser på data fra bostøtteregisteret.

I USA dannet situasjonsbeskrivelser for vanskeligstilte på boligmarkedet i 1960-årene grunnlag for målrettet bruk av subsidier ovenfor lav og middels inntekts husholdninger som søkte bolig i det private leiemarkedet (Maclennan og Williams 1990). I andre vestlige land ble det først fokusert på affordability på 1980-tallet, og da som del av en tilbaketrekning fra en regulert og administrativ boligpolitikk til en flerfasettert boligpolitikk som responderte på de resultatene et deregulert boligmarked førte til (ibid.). En særlig utfordring var stadig stigende boligpriser, ikke minst i sentrum av de største byene.

Å lage gode indikatorer som belyser disse problemstillingene er først og fremst et spørsmål om indikatorene gir et bilde av det en ønsker å si noe om, og hvilken informasjon de ulike indikatorene inneholder. Som det påpekes i litteraturen, er definisjonen av indikatorer sterkt knyttet til formålet eller aktuell politikk. Det er stor uklarhet rundt betydningen av noen av indikatorene som brukes. Maclennan og Williams (1990) foreslo at enten måtte forskere og politikktutformere oppklare meningen med begrepene eller slutte å bruke dem.

I Europa lages det indikatorer som belyser affordability problematikk. Pittini (2012) sier at en tredjedel av europeerne står ovenfor uforholdsmessige store boutgifter og at situasjonen har forverret seg de siste fem årene. Problemet er mest utbredt i de store byene. I EU utgjør de gjennomsnittlige boutgiftene 22.5 prosent av disponibel inntekt, mens situasjonen for de med lavest inntekt er betydelig verre. I 2010 brukte 37 prosent av alle husholdninger under fattigdomsgrensen (under 60 prosent av medianinntekten) mer enn 40 prosent av den disponible inntekten på bolig.

EUROSTAT definerer at en husholdning er overbelastet eller har en for stor byrde når boutgifter (fratrasket eventuell bostøtte) utgjør mer enn 40 prosent av disponibel inntekt (der bostøtte ikke teller som inntekt). Boutgiftene inkluderer renter på boliglån (ikke avdrag) pluss alle andre kostnader forbundet med boligen, også oppvarming og strøm.

2 Hva betyr affordability?

2.1 Innledning

I engelskspråklig litteratur skilles det mellom begrepene "Housing Affordability" og "Affordable Housing" (Gabriel m.fl. 2005). "Affordable Housing" ses fra tilbudssiden og beskriver boliger, enten det dreier seg om eie eller leie, som har boutgifter på et nivå som gjør husholdninger med for eksempel medianinntekter i stand til å bo i dem. I en slik sammenheng blir ofte boliger som tilbys under markedspris - enten det dreier seg om kjøp eller leie - betraktet som "Affordable Housing". Dette er ment å være et tilbud til dem som ikke er i stand til selv å skaffe seg en bolig på markedsvilkår.

I mange land er det knyttet mål til nyproduksjonen av såkalt "Affordable Housing", se for eksempel Barlindhaug m. fl. (2012). Myndighetene kan benytte plansystemet for å sikre seg et ønsket omfang av "Affordable Housing" i nye boligprosjekter. Omfanget av tilbudte boliger som er affordable stopper ikke nødvendigvis ved boliger som omsettes eller leies ut under markedspris/markedsleie, men kan også omfatte boliger som fritt omsettes eller leies ut, men som har priser/husleier under et visst nivå. Begrepet karakteriserer boligene og fokuserer ikke på dem som faktisk bebor dem.

Mye av satsingen på byfornyelse i de største byene på 1980-tallet hadde som effekt at mange små lavstandardboliger forsvant fra markedet og ble erstattet med sammenslåtte boliger av betydelig høyere kvalitet. På denne måten ble en del av boligmassen som fra tilbudssiden kunne karakteriseres som "Affordable Housing" borte, selv om ikke alle boligene hadde regulerte husleier. Tiltak som setter begrensninger både på hvor små nye boliger kan være, og på andelen små boliger i nye prosjekter, vil bidra til å redusere boliger som kan karakteriseres som "Affordable Housing".

"Housing Affordability" fokuserer på den evnen personer eller husholdninger har til å betjene de boutgiftene som følger av ulike boligvalg eller mer generelt forholdet mellom husholdningenes ressurser/betalingsevne og boligpriser/husleier.

I land som har en politikk på å tilby boliger under markedspris, enten gjennom regulerte salgspriser eller regulerte leier, vil det være en sammenheng mellom begrepene "Housing affordability" og "Affordable Housing". Jo større tilbudet av "Affordable Housing" er, og jo mer målrettet tildelingen av slike boliger er, jo færre husholdninger vil oppleve å ha høy boutgiftsandel (et eksempel på en indikator som belyser "Housing Affordability").

I et deregulert boligmarked som det norske vil det i liten grad være en slik sammenheng. Tiltak for bedret affordability skjer i Norge hovedsakelig gjennom støtte til løpende boligkonsum (bostøtte) og gjennom indirekte støtte til kjøp av boliger (startlån og boligtilskudd) på markedsvilkår.

Mye av den anglosaksiske litteraturen om affordability dreier som hvordan begrepet kan implementeres empirisk. For å gjøre dette, er det nødvendig å presisere begrepet og de underliggende normer det eventuelt bygger på, slik at begrepene kan gjøres målbare.

I noen presiseringer av begrepet trekkes bolignormer inn (MacLennan og Williams 1990). En viktig motivasjon for å trekke inn bolignormer er å etablere en referanse om hva som er et forsvarlig minimumskonsum av bolig. I noen tilfeller er høy boutgiftsbelastning et resultat av ”overkonsum” av bolig, men det kan også være at prisen per arealenheter er høy. En slik referanse kan gi informasjon om mulighetene en husholdning med høy boutgiftsbelastning har for å redusere sitt boligkonsum, og dermed sine boutgifter, uten å bli skadelidende. ”Housing Affordability” er også knyttet til hvor mye husholdningene har disponibelt til andre goder enn bolig når boutgiftene er betalt. En slik residualinntekt kan sammenlignes med normer for hvor store budsjetter ulike husholdningstyper bør ha til annet konsum.

Alle som skaffer seg en bolig, enten det er nyetablerte på boligmarkedet eller de som flytter som et ledd i en boligkarriere, vurderer forholdet mellom boligstandard, pris/beliggenhet og hvor store boutgifter de er villige til å ta på seg. Mange er innstilte på å strekke seg langt økonomisk for å oppnå en ønsket boligstandard i et preferert område. Mange unge kan ha forventninger om høy inntektsvekst, slik at høye boutgifter i forhold til inntekt vil være et overgangsfenomen.

På eiermarkedet har kredittinstitusjonene egne regler for hvor store lån de er villige til å gi, både i forhold til inntekt og i prosent av boligens verdi. I slike vurderinger tas det ofte utgangspunkt i budsjettnormer for annet konsum enn bolig. Deretter beregnes maksimal størrelse på hvor stort lån husholdningen kan betjene, gitt husholdningens samlede inntekt. Selv om en husholdning har betalingsevne, kan krav til egenkapital stoppe et boligkjøp. For unge i etableringsfasen og vanskeligstilte på boligmarkedet tilbyr det offentlige gjennom kommunene startlån til hele kjøpesummen, forutsatt at betjeningsevne er til stede.

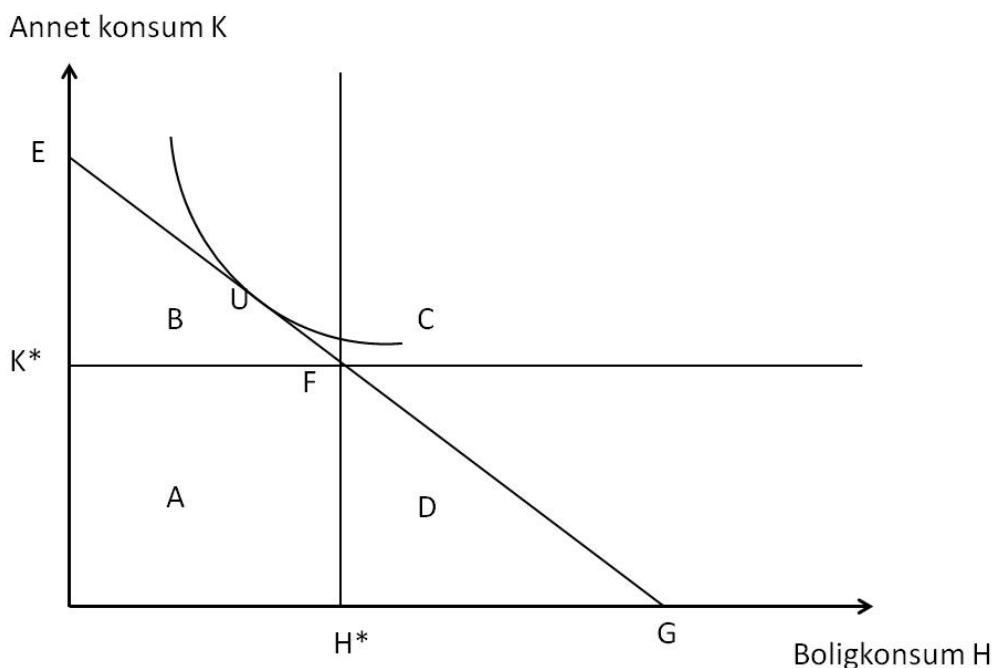
2.2 Teoretiske tilnærminger til ”Housing Affordability”

Hancock (1993) foretar en prinsipiell drøfting av begrepet ”Housing Affordability”. Her tenker en seg at en husholdning av en viss type skal ha et boligkonsum på et minimumsnivå, H^* , målt i form av et kvantum – for eksempel kvadratmeter eller antall rom, se figuren nedenfor. Denne husholdningen skal også kunne ha tilstrekkelige midler igjen til et minimumskonsum av andre goder, K^* . For andre goder er det vanskelig å tenke seg et kvantum, snarere vil det være en kurv av andre goder med et minimumskonsum av hvert enkelt gode. I praksis brukes visse budsjettmål for ulike varegrupper målt i kroner.

De husholdningene som kan plasseres innenfor felt A i figuren vil ikke samtidig kunne oppnå et minimums boligkonsum og minimumsnivået av annet konsum uten

offentlig støtte. De husholdningene som ligger i felt C har alle et konsum over minimumsnivåene både for bolig og annet konsum. I feltene B og D er situasjonen mer uklar. De som er lokalisert her (i D) kan ha et ”overforbruk” av bolig samtidig som de har et konsum av andre goder under minimumsnivået eller de kan (i B) ha ”overforbruk” av andre goder samtidig som de har et boligkonsum under minimumsnivået.

Figur 2.1 *Budsjettbetingelse og minstenivå på boligkonsum og annet konsum*



Linjen E-G gjenspeiler en husholdnings budsjettbetingelse for en gitt inntekt. Langs denne linjen, der helningen er bestemt av forholdet mellom prisen på boligkonsum og prisen på andre goder, vil husholdningen kunne velge sammensetninger av to de konsumkomponentene som alle oppfyller budsjettbetingelsen, dvs. at verdien av forbruket av begge godene er lik inntekten. Størrelsen på inntekten er valgt slik at budsjettlinjen går gjennom punktet F. I F har husholdningen innenfor budsjettbetingelsen valgt et konsum i henhold til minimumsnormene for begge godene. Hvis vi bruker p for årlig boligkostnad per enhet bolig kan budsjettbetingelsen skrives som

$$(1) I = K + p \cdot H$$

der I er inntekten og $p \cdot H$ er de samlede årlige boligutgiftene eller verdien av boligkonsumet, når vi ser bort fra skatt og antar null sparing. Helningen på budsjettlinjen i figuren er $-p$.

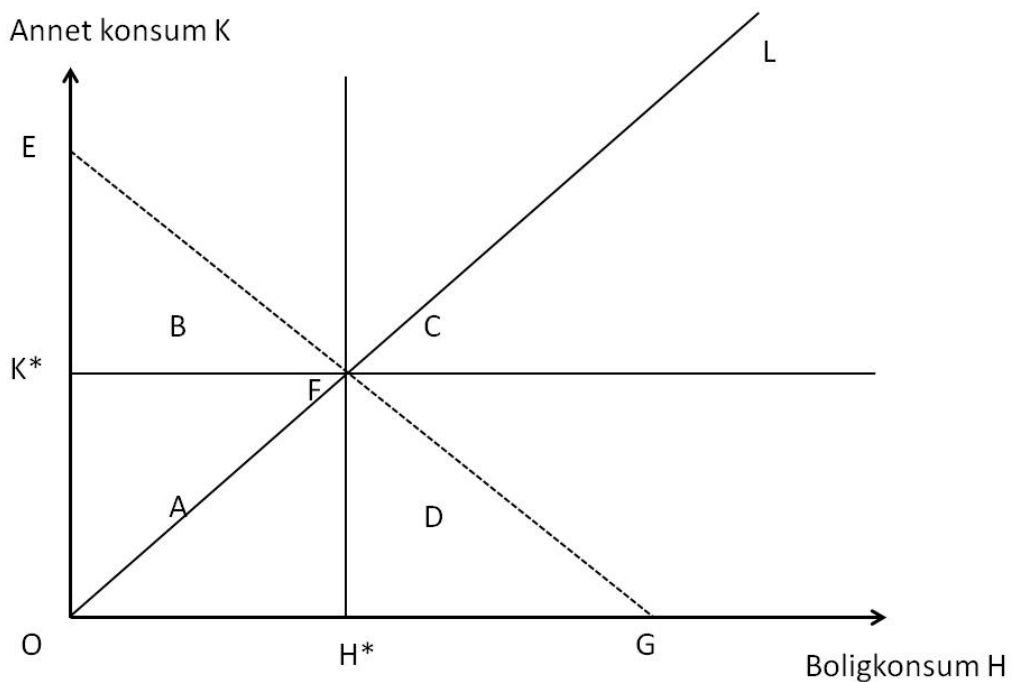
Hvordan husholdningen faktisk velger sammensetningen av konsumet mellom boligkonsum og annet konsum bestemmes av budsjettbetingelsen samt de relative prisene og preferansene mellom boligkonsum og annet konsum. I figuren, der preferansene/ nyttekartet er tegnet inn, ser vi at husholdningen oppnår størst nytte

ved å velge en sammensetning av boligkonsum og annet konsum i punktet U. Denne husholdningen oppnår større nytte ved å velge et lavere boligkonsum enn det som anses som et minimum (H^*) og et tilsvarende høyere nivå enn K^* på annet konsum.

Figuren (preferansene) kunne vært tegnet slik at det var optimalt for husholdningen å velge et høyt boligkonsum og et tilsvarende lavere nivå på annet konsum. I det siste tilfellet ville boutgiftenes andel av inntekten ligge høyt. Et nærliggende spørsmål vil være; Skal det offentlige se det som et problem eller en utfordring med et eventuelt over/underkonsum av bolig når husholdningen har tilstrekkelig med midler til å tilpasse seg i F?

Figur 2.2 bygger på Figur 2.1. Forholdstallmetoden og residualmetoden er to metoder for å beregne "Housing Affordability". Forholdstallsmetoden bygger på at boutgiftene skal utgjøre en viss andel av inntekten.

Figur 2.2 *Affordability med to goder og en betingelse knyttet til størrelsen på boutgiftsandelen*



Vi kaller andelen boutgiftene utgjør av inntekten for x , slik at:

$$(2) p^H/I=x$$

Denne andelen kan for eksempel være 25 prosent. Fra (1) og (2) kan vi avlede følgende uttrykk for sammenhengen mellom K og H ;

$$(3) K=Hp(1-x)/x$$

Linjen $O-L$ i figuren er en grafisk framstilling av (3). Helningen på linjen $O-L$ er lik $p(1-x)/x$. I figuren er det valgt en verdi på boutgiftsandelen x som er slik at linjen $O-L$ går gjennom punktet F . La oss anta at x er lik 25 prosent, dvs. at boutgiftene

utgjør 25 prosent av inntekten. Jo høyere x , jo mindre blir $p(1-x)/x$ og jo mindre blir dermed helningen på kurven O-L. Alle husholdninger som har valgt en kombinasjon av bolig og annet konsum som ligger under linjen O-L har en boutgiftsandel på mer enn 25 prosent, mens alle som ligger over linjen O-L har en lavere boutgiftsandel enn 25 prosent.

For leietakere er det uproblematisk hvordan p skal tolkes. Det kan brukes årlig leie per kvadratmeter dersom boligkonsumet er oppgitt i kvadratmeter. For eiere blir det mer komplisert fordi deler av de løpende boutgiftene er en form for sparing. Figurdrøftingene representerer i prinsippet et bokostnadsbegrep (user cost), et begrep vi kommer tilbake til senere i notatet. Det følger av relasjonene ovenfor at når boutgiftenes andel av inntekten er gitt, så følger det hvor stor andel annet konsum utgjør av inntekten. Summen av de to andelene vil være 100 prosent, når sparingen er null.

Hva slags betingelser må være til stede for at en husholdning både skal tilfredsstill minimumskonsumet av andre goder, minimumskonsumet av bolig og at boutgiftene samtidig ikke skal utgjøre mer enn 25 prosent av inntekten. Vi benevner de to første kravene etter metodene som benyttes empirisk for beregning av affordability. Det første kravet er en omskriving av (2):

$$(4) p^H \leq xI \quad (\text{forholdstallskravet, der } x \text{ er lik } 0,25)$$

$$(5) I - p^H \geq K^* \quad (\text{residualkravet, der } K^* \text{ er en budsjettnorm})$$

Disse to kravene innebærer at p^H må tilfredsstill to kriterier; $p^H \leq xI$ og $p^H \leq I - K^*$.

Selv om begge kravene er oppfylt samtidig, betyr det ikke nødvendigvis at kravet til et minimums boligkonsum H^* er oppfylt;

$$(6) H \geq H^*$$

Dette kravet kan utformes som at boligen ikke skal være uegnet (for eksempel ikke trangbodd).

Barlindhaug og Astrup (2008) brukte SIFOs minimumsnormer for å fastsette K^* og brukte visse normer for størrelsen på boligen i kvadratmeter for å uttrykke minimumsnivået på boligkonsum H^* . Begge normene varierte med husholdningstype. For hver husholdningstype fant Barlindhaug og Astrup den inntekten som var nødvendig for å kunne oppfylle minimumsnormene uten at det samlede forbruket var større enn disponibel inntekt. Modellberegningene gjaldt førstegangsetablerere og viste at størrelsen på denne inntekten varierte med boligprisnivået i ulike geografiske områder.

Modellen ble brukt til å si noe om hva slags inntekt som var nødvendig for å kunne betjene et startlån, og hvordan inntektskravet kunne reduseres ved bruk av boligtilskudd til etablering. Beregningene ble utført med ulike normer/ standarder for annet konsum. Jo lavere disse normene ble satt, jo lavere inntekt ville være nødvendig for å kunne betjene et startlån.

Boutgiftene i punkt F utgjør 25 prosent av disponibel inntekt. I dette punktet vil også minimumsnivået for boligkonsum og annet konsum være oppnådd. Men også noen av husholdningene i felt A har et boligkonsum som utgjør 25 prosent av inntekten uten at verken minimumsnivået på boligkonsum eller annet konsum er oppfylt. Samtidig er det lett å finne punkter i figurens felt C der boligkonsumet er så høyt at det utgjør mer enn 25 prosent av disponibel inntekt, samtidig som annet konsum ligger over minimumsnivået.

Husholdninger som befinner seg i felt A kan ikke oppnå minimumsnivået av både boligkonsum og annet konsum samtidig. De som befinner seg over linjen O-L, men i felt A, vil ha et boligkonsum som utgjør mindre enn 25 prosent av inntekten, men har både et lavt boligkonsum og et lavt nivå på annet konsum. Brukes det enkle ratemålet på affordability (forholdstallsmetoden), har ikke disse husholdningene et affordability problem.

Husholdninger som ligger i felt C, men *under* linjen O-L har et konsum over minimumsnivåene, men en boutgiftsandel over 25 prosent av inntekten. Å si at disse har et affordability problem kan være misvisende.

Husholdninger i felt B vil ha boutgifter lavere enn 25 prosent av inntekten, men et lavere boligkonsum enn minimumsnivået.

Også husholdninger i felt D er problematiske. Alle der har et nivå på annet konsum som er under minimumsnormen, men boligkonsumet ligger over minimumsnivået. For alle utgjør boutgiftenes andel av inntekten mer enn 25 prosent. Ved en omfordeling fra boligkonsum til annet konsum, vil en del av husholdningene i felt D kunne komme opp på minimumsnivået også for annet konsum. Dette gjelder alle som har inntekter høyere enn budsjettbetingelsen uttrykt ved linjen E-G. For de andre vil ikke dette være mulig.

Det er mye som taler for at forholdstallsmetoden bør suppleres med residualmetoden i praktiske tilnærminger til analyser av "Housing Affordability". Husholdningen kan ha valgt boutgifter som utgjør mindre enn 25 prosent av inntekten, men kan samtidig ha så lav inntekt at budsjettnormer for annet konsum ikke er oppfylt. Stiller en både krav til boutgiftsandel og til residualinntekt i form av at en skal ha tilstrekkelig med midler igjen til annet konsum, tas det fortsatt ikke stilling til nivået på boligkonsumet, for eksempel i form av areal per person eller som fravær av trangboddhet. Er en opptatt av en form for minstekonsum av bolig, bør også denne dimensjonen bringes inn. Det mest teoretisk ryddige ville være å ta bort forholdstallskravet og bare være opptatt av minstekravene til boligkonsum H^* og annet konsum K^* , slik det ble gjort i Barlindhaug og Astrup (2008).

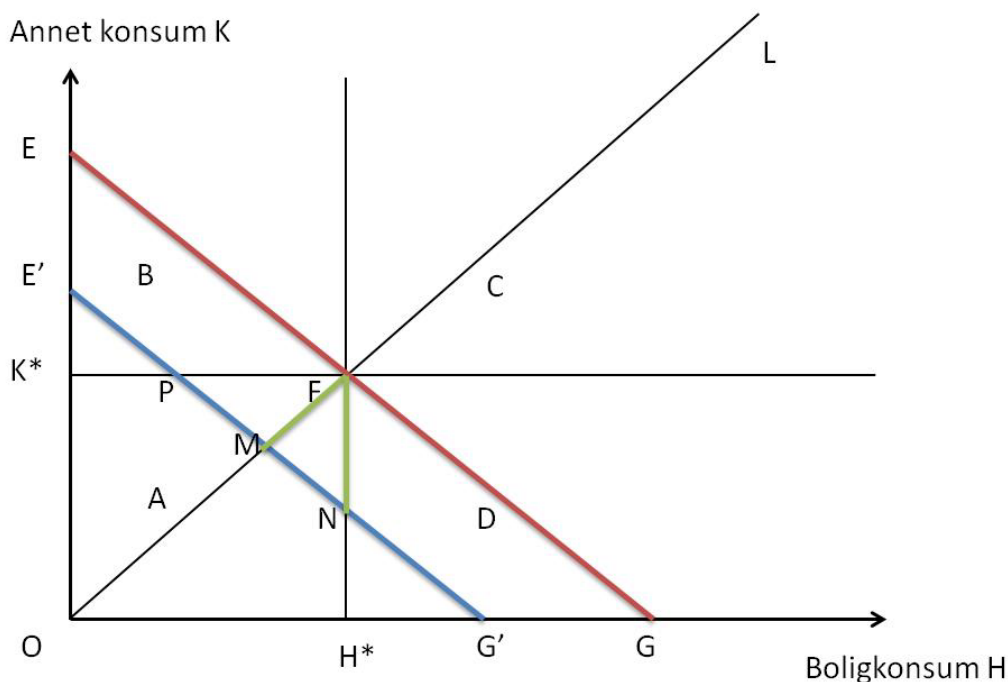
2.3 Boligutvalget definisjon av vanskeligstilte

Boligutvalget (NOU 2011) brukte en definisjon på affordability (forholdstallsmetoden) sammen med andre kriterier for å avgrense hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet:

Personer og husstander som enten har uegnet bolig eller høy boutgiftsbelastning og samtidig har lav inntekt.

De som hadde en boutgiftsbelastning høyere enn 25 prosent av disponibel inntekt er plassert til høyre for linjen O-L i Figur 2.3. Boutgifter ble beregnet etter bostøtte og sosialhjelp, som et netto boutgiftsbegrep.² De som ikke oppfyller boligkonsumkravet er plassert til venstre for boligkonsumet H^* i figuren.

Figur 2.3 *Affordability og Boligutvalgets definisjon av vanskeligstilte. Eks. 1*



I praksis ble boligkonsumskravet begrenset til å ha en uegnet bolig. En uegnet bolig er enten en bolig med fukt/råte eller en bolig som er trangbodd.³ For å bli definert som vanskeligstilte var det for det første nødvendig, men ikke tilstrekkelig, at ett av to kriterier, uegnet bolig eller høy boutgiftsbelastning, var oppfylt. Dersom et av disse kravene til en uegnet boligsituasjon var oppfylt, måtte en samtidig ha en inntekt under et visst inntektsnivå (fattigdomsgrensen), en inntektsgrense som eksempelvis er tegnet inn som en ny budsjettbetingelse $E'-G'$. I Figur 2.3 vil disse kriteriene innebære at alle med inntekter lavere enn denne fattigdomsgrensen vil være vanskeligstilte.

Ingen av de vanskeligstilte definert på denne måten har mulighet til uten offentlig støtte å tilfredsstille minimumsnivået *både* for boligkonsum og annet konsum. Noen av dem kan ha valgt en lav boligstandard og et konsum av andre goder over minimumsnivået ($K^*-E'-P$). Husholdninger i felt H^*-N-G' har egnet bolig, men høy boutgiftsandel og et lavt nivå på annet konsum.

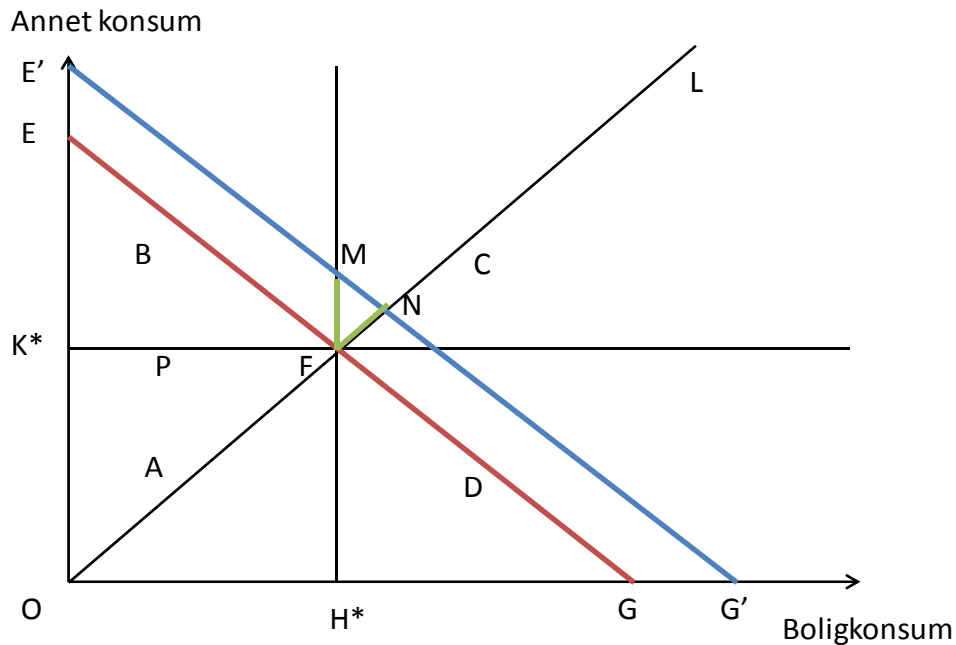
² I SSBs beregninger er ikke kommunale avgifter, oppvarming, elektrisitet, vedlikehold og forsikring med i boutgiftene.

³ Trangboddhet defineres i NOU 2011:15 som 1 person i 1 roms bolig og i tillegg der antall personer er flere enn antall rom.

En gruppe husholdninger som faller utenfor definisjonen som er brukt, er de som ligger innenfor feltet M-F-N. Disse har både uegnet bolig, annet konsum under minimumsnivået og høy boutgiftsbelastning, men inntekt over fattigdomsgrensen. Ved å bruke fattigdomsgrensen som et kriterium, har en samtidig definert bort alle husholdninger som ligger mellom inntekten som følger av budsjettbetingelsen E'-G' og inntekten som følger av budsjettbetingelsen E-G. Siden alle som ligger innenfor den siste budsjettbetingelsen E-G ikke har mulighet til å oppnå et minimumskonsum av bolig samtidig med et minimumskonsum av andre goder, kan det argumenteres for at også alle disse burde inkluderes blant de vanskeligstilte, uavhengig av faktisk boutgiftsandel.

I figuren nedenfor viser vi en avgrensning av vanskeligstilte når inntekten for fattigdomsgrensen er høyere enn linje E-G.

Figur 2.4 *Affordability og Boligutvalgets definisjon av vanskeligstilte. Eks. 2*



Vi ser nå at de vanskeligstilte omfatter alle med inntekt lavere enn E'-G', bortsett fra husholdninger i trekanten M-F-N. Disse har verken en uegnet bolig eller høy boutgiftsbelastning.

3 Indikatorer for affordability

3.1 Innledning

I internasjonal litteratur benyttes vekselvis to metoder for å beskrive graden av "Housing Affordability"; forholdstallsmetoden og residualmetoden. Forholdstallsmetoden ser på forholdet mellom boutgifter og inntekt, mens residualmetoden beregner hvor mye husholdningen har igjen til annet konsum når boutgiftene er betalt. Grunnen til at dette ikke er to sider av samme sak, er at forholdstallsmetoden fokuserer på boutgiftenes andel av inntekten, mens residualmetoden fokuserer på et *absolutt* konsumnivå av andre goder, uten å se dette konsumet i forhold til inntekt. SIFOs standardbudsjett er for eksempel angitt i kroner, uavhengig av inntekt.

3.2 Noen eksempler

Forholdstallsmetoden er mye brukt internasjonalt for å måle "Housing Affordability" og den forsøker å identifisere husholdninger som bruker en uforholdsmessig stor andel av inntekten på bolig. Forholdstallsmetoden kan brytes ned i tre underkategorier (Gabriel et al. 2005):

- 1) Forholdstallet mellom boutgifter og inntekt (ratio)
- 2) Forholdstallet mellom boutgifter og inntekt kombinert med en benchmark (fixed ratio)
- 3) Ulike alternative varianter

Metoden kan både anvendes for å konstruere makroindikatorer for forholdet mellom boutgifter og inntekt eller det kan beregnes forholdstall på grunnlag av mikrodata etter mange dimensjoner, som for eksempel etter inntektsgruppe, geografisk område, disposisjonsform og husholdningstype. Indikatorene kan beregnes på ulike tidspunkter for å undersøke om "Housing Affordability" bedres eller forverres over tid.

Det er vanlig å supplere et forholdstall mellom boutgifter og inntekter med en benchmark, altså en stipulativ normativ satt andelsgrense eller rate som gjør en i stand til å skille mellom tilfeller som er *Affordable* og de som ikke er det. Dersom det brukes en benchmark på for eksempel 30 prosent, vil husholdninger som bruker mer enn 30 prosent av disponibel inntekt på bolig ha et affordability problem. Det er vanlig å begrense forholdstallsmetoden til å gjelde lavinntektshusholdninger da det

antas at husholdninger med større inntekter vil ha mindre problemer med å tåle tilsvarende boutgiftsandeler (Gabriel et al. 2005).

En tilnærming som brukes i Australia for å kombinere forholdstallmetoden med inntektsfordelingen kalles for ”30/40- tommelfingerregelen” (ibid.).

Identifikasjonskriteriene for husholdninger med affordability problemer består i at de både har boutgifter som overskrider 30 prosent av disponibel inntekt og tilhører de to laveste kvintilene i inntektsfordelingen.

NAR (National Association of REALTORS) lager en affordability indeks i USA basert på en nasjonal medianpris for en enebolig, løpende rente og en låneandel på 80 prosent. Det forutsettes at lånet nedbetales som et annuitetslån over 30 år.

Renter og avdrag på dette lånet beregnes. Deretter beregnes den inntekten som må til for at rente og avdragsbetalingen skal utgjøre 25 prosent av inntekten. Denne inntekten settes i forhold til medianinntekten. Når disse inntektene er like store settes indeksen til 100. Hvis den nødvendige inntekten er 50 prosent større enn medianinntekten for å betjene lånet, vil indeksen vise 150.

Haffner og Heylen (2011) diskuterer kortsiktig og langsiktig Affordability både for leiere og for eiere. På kort sikt ser de på kontantutbetalinger (out-of-pocket costs) til bolig og den muligheten husholdningene har til å betjene utgiftene knyttet til et boligkjøp eller husleiebetaling. Forfatterne bruker residualmetoden og beregner hvor stor inntekt som er til disposisjon etter at boutgifter og skatt er betalt. På lang sikt definerer de et bokostnadsbegrep og foretar samme type residualberegning. De drøfter det faktum at mange kan ha affordability problemer på kort sikt ved ikke å kunne betale de løpende utgiftene, mens bokostnadene på lang sikt, der verdistigning og skattesubsidier inkluderes, kan være lave. For leietakere vil de kortsiktige løpende boutgiftene være det samme som de langsiktige bokostnadene.

Ved bruk av residualmetoden beregnes hvor mye som er igjen til annet forbruk når boutgiftene er betalt. Hvilken boligstandard husholdningene faktisk har valgt eller hvor store boutgiftene er i forhold til inntekten framkommer ikke i beregningene. Noen har et høyt forholdstall mellom boutgifter/ bokostnader og inntekt fordi de har et ”overkonsum” av bolig, mens andre vil ha et lavt forholdstall fordi de har et ”underkonsum” av bolig i forhold til hva som er en ”akseptabel standard” for ulike husholdningstyper. Haffner og Heylen (2011) er eksplisitte på at de ikke har tatt hensyn til et eventuelt over/underkonsum av bolig i sine beregninger. Det er de faktiske utgiftene/kostnadene etter eventuelle fratrukk for offentlig subsidiering, for eksempel bostøtte, som benyttes.

Bramley (2012) foretar analyser på mikrodata der forholdstallmetoden og residualmetoden kombineres, dvs. at begge kriteriene oppfylles samtidig. Det undersøkes om husholdningene har en lavere boutgiftsandel enn en viss benchmark og om husholdningen samtidig har en residualinntekt som er stor nok til at visse normer for annet konsum er oppfylt.

Bruker vi symbolene fra figurdrøftingen foran vil kravene være:

$$(1) p^H \leq xI \quad (\text{forholdstallskravet, der } x \text{ for eksempel er lik } 0,25)$$

$$(2) I - p^H \geq K^* \quad (\text{residualkravet, der } K^* \text{ kan være SIFO-normen})$$

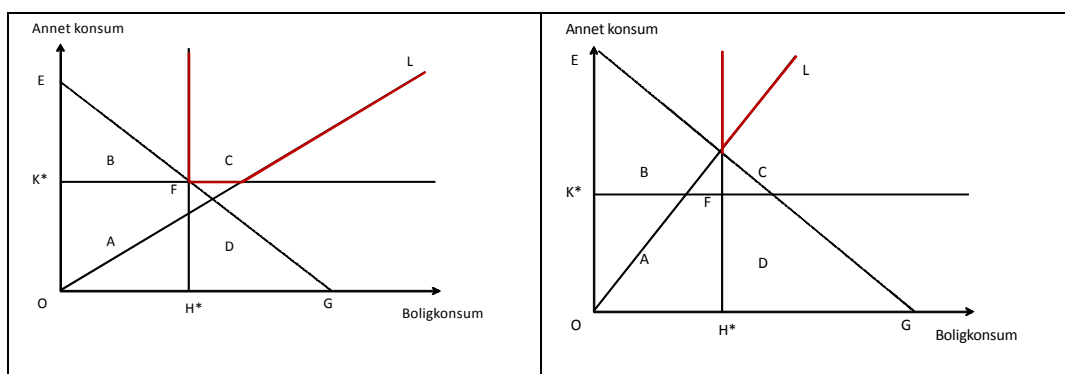
Dette innebærer at p^H må tilfredsstillere to kriterier; $p^H \leq xI$ og $p^H \leq I - K^*$.⁴

Selv om begge kravene er oppfylt betyr det ikke nødvendigvis at boligkonsumet er større enn et minimumsnivå H^* .

$$(3) H \geq H^*$$

Dette kravet kan legges på som et tredje krav, for eksempel i form av at boligen ikke skal være uegnet (for eksempel ikke trangbodd). Bramley (2012) ser bort fra dette i sine beregninger. Figuren nedenfor viser to varianter der vi har konstruert alternative helninger for linjen O-L. Vi lar ikke lenger denne linjen gå gjennom punktet F, slik det ble gjort i Figur 2.2

Figur 3.1 *Husholdninger som tilfredsstiller forholdstallskravet, residualkravet og boligstandardskravet*



I begge figurene viser arealet innenfor de røde linjene til hvilke husholdninger som oppfyller alle tre kravene. Dersom vi forutsetter at bare to av kravene, forholdstallskravet og residualkravet skal oppfylles samtidig, vil i figuren til venstre også alle som er plassert i felt B oppfylle kravene, men disse har altså en lavere boligstandard enn H^* .

I figuren til høyre er forholdstallskravet satt så høyt at nødvendig inntekt for å tilfredsstillere dette kravet er betydelig større enn i figuren til venstre. Inntekten for å oppfylle forholdstallskravet vil nå være så høyt at residualkravet samtidig overoppfylles. Hvis vi i figuren til høyre tar bort boligstandardskravet og kun opererer med to krav (forholdstallskravet og residualkravet) vil også alle som er plassert til venstre for linjen O-L i felt B inkluderes som husholdninger som oppfyller forholdstallskravet og residualkravet, men ikke boligstandardskravet.

Bramley (2012) hadde tilgang til mikro paneldata for perioden 1997-2003. På grunnlag av de kriteriene som ble stilt, kunne husholdningene karakteriseres som å være i en Affordable situasjon eller i en unaffordable situasjon. Paneldataene kunne benyttes til å vise hvor lenge de enkelte husholdningene var i den ene eller den andre situasjonen, og en kunne undersøke betydningen av flytting og endringer i

⁴ I Bramleys beregninger brukes både brutto bostøtte og brutto inntekt. Det innebærer at eventuell bostøtte ikke trekkes fra bostøttene, men at bostøtten betraktes som en positiv inntektskomponent.

sosiodemografiske kjennetegn over tid. Ulike kombinasjoner av de to kravene nevnt ovenfor, samt ulike nivåer på kravene, ble testet ut og andelen av husholdningene som ikke fylte kravkombinasjonene ble beregnet. I tillegg brukte Bramley selvrapporterte betalingsproblemer som en tredje dimensjon, eller som en test på om nivået som var satt på de to andre kravene samsvarte med selvrapporterte betalingsproblemer. I analysene ble det skilt mellom eie/leie, ulike geografiske områder og husholdningstyper. Styrken ved å bruke denne trianguleringsmetoden var at en mer nøyaktig kunne identifisere husholdninger med problemer. Bramley (2012) fremholder at resultatene kan brukes til å fastsette leier i den sosiale utleiesektoren og være en del av grunnlaget for tilbudsomfanget av "Affordable Housing", dvs. nye boliger unndratt markedsbetingelser.

3.3 Praktiske tilnærminger fra Australia

Australian Government (2011) sier det er viktig å se på fordelingseffektene både mellom og innen submarkeder, for å kunne identifisere de husholdningene som har størst boutgiftsbelastning. Gjennomsnittsmål for store regioner samt få og grove husholdningstyper gir liten innsikt i dette, men kan være egnet for å beskrive utvikling over tid.

Førstegangsetablerere

For førstegangskjøpere er forholdet mellom boligpris og inntekt et mye brukt mål. Forholdstallene kan beregnes i ulike geografiske markeder. Hovedhensikten er å beskrive utviklingen over tid i denne indikatoren mellom ulike regioner. Spørsmålet er hva slags boligpris og hvilken inntekt som skal brukes. Både medium lønn eller medium husholdningsinntekt brukes sammen med medium boligpris. Men også 25 prosents fraktilen eller inntekten til nøkkelpersonell brukes.

Et annet mål tar utgangspunkt i det inntektsnivået som er nødvendig for å finansiere et lån knyttet til en median priset bolig. Forholdet mellom denne inntekten og en medium eller gjennomsnittsinntekt danner indikatoren. Det antas at boliglånet utgjør en viss andel av kjøpesummen og at den nødvendige egenkapitalen kan framskaffes. Denne indikatoren ligner på NARs indeks, beskrevet i kapittel 3.2

Et tredje mål tar utgangspunkt i hvor lang tid det vil ta å spare til nødvendig egenkapital.

Det lages også indikatorer for potensielle leietakere, der en måler utviklingen i forholdet mellom leiepriser og inntekt. Også her må en bestemme seg for hva slags leiepriser en skal se på og hva slags inntekt som skal brukes. Utviklingen over tid og mellom regioner er viktig.

Etablerte husholdninger

Når det gjelder dem som allerede har kjøpt eller leid en bolig brukes andre indikatorer for "Housing Affordability" enn for førstegangsetablerere. De faktiske boutgiftene er sentrale, enten det er kontantutbetalinger knyttet til eide boliger eller faktiske husleiebetalinger for leietakere.

For eksisterende leietakere ser en på hva leietakere faktisk betaler i årlig leie i forhold til inntekt, eventuell inntekt etter skatt.

For eksisterende husholdninger har en i Australia utviklet et mål på affordability ved å utnytte tverrsnittsdata, samme type data som for eksempel den norske Levekårsundersøkelsen representerer. Først beregnes en ekvivalensinntekt for samtlige hushold. Deretter tar en for seg husholdninger i de 40 prosent av husholdningene med lavest inntekt. For disse beregnes boutgifter i forhold til inntekt og en angir et tall for andelen av disse husholdningene som har boutgifter på mer enn 30 prosent av inntekten. Størrelsen på denne andelen vil være avhengig av hva slags boutgifter som inkluderes og om det brukes bruttoinntekt eller inntekt etter skatt. Denne indeksen er også nevnt i kapittel 3.2.

En kan også lage indikatorer som ikke er basert på representative utvalg av husholdningene, men der andelen med visse problemer telles opp. Denne kategorien baseres på statistikk over ulike fenomen, men der en tar utgangspunkt i innrapportert statistikk over problemfeltet. Eksempler på dette er antall husholdninger som har misligholdt et boliglån, antall begjæringer om tvangsauksjon, antall tvangssalg og antall utkastelser fra leiemarkedet. For en del husholdninger kan boutgiftene bli så tyngende at de ikke betaler i henhold til avtale med finansinstitusjonen. En indikator for dette er å telle opp antall lån som ligger minst 90 dager etter betalingsfristen, og beregne hvor stor andel disse lånene utgjør av samtlige boliglån.

Endringer i disse indikatorene sier noe om situasjonen på boligmarkedet for allerede etablerte, men i utgangspunktet er ikke disse dataene knyttet til bestemte grupper eller inntektskategorier.

Det lages også indikatorer basert på spørreundersøkelser til husholdninger med boliglån, der en spør om problemer knyttet til tilbakebetaling.

I neste kapittel skal vi vise eksempler på beregning av indikatorer på norske tilgjengelige data.

4 Noen eksempelberegninger av affordability indikatorer på norske data

4.1 Innledning

Et vesentlig skille går mellom indikatorer basert på hvordan etablerte husholdninger har tilpasset seg i boligmarkedet og de rammebetingelser førstegangsetablerere står ovenfor. For de etablerte er det nødvendig å ta utgangspunkt i mikrodata for å få fram gode indikatorer, mens for førstegangsetablerere kan en sette sammen flere relevante enkeltindikatorer som boligpriser, lånerente m.m. fra ulike kilder for å illustrere de rammebetingelsene som denne gruppen står ovenfor. Førstegangs-etablerernes nåværende boforhold og boutgiftsbelastning er i denne sammenhengen ikke av interesse.

I analyser av affordability blant etablerte husholdninger brukes to metoder; forholdstallsmetoden og residualmetoden. Forholdstallsmetoden (boutgiftsbelastningen) beskriver boutgifter som andel av inntekt og det kan settes opp kriterier som sier at en husholdning har et affordability problem når boutgiftene i forhold til inntekten overstiger en viss andel.

Residualmetoden sier at en husstand har et affordability problem dersom den gjenværende inntekten etter at boutgifter er dekket (residualinntekten) er utilstrekkelig til å oppnå et minimumskonsum av andre konsumgoder. I motsetning til forholdstallsmetoden er ikke residualmetoden direkte opptatt av forholdet mellom boutgifter og inntekt, men mellom boutgifter og mulighetene husstanden har for å finansiere et minimumskonsum etter at nødvendige boutgifter er dekket (Milligan 2003).

4.2 Boutgiftsbelastning

SSB bruker begrepet boutgiftsbelastning for å si noe om hvor stor del av inntekten etter skatt som går med til å betale for å bo. Jo høyere andel boutgiftene utgjør av inntekten jo større er boutgiftsbelastningen. SSB definerer høy og lav boutgiftsbelastning slik (Normann 2010):

Høy boutgiftsbelastning har husholdninger der summen av renter og avdrag og husleie utgjør minst 25 prosent av husholdningens samlede inntekt etter skatt. Dersom denne andelen er under 10 prosent er boutgiftsbelastningen lav.

SSB definerer boutgift for eiere som summen av rente- og avdragsbetalinger på boliglån, samt husleie. Kommunale avgifter, forsikring, vedlikehold, elektrisitet m.m. er ikke med. For leietakere omfatter boutgiftene husleie pluss strøm.

Normann (2010) sier at i et marked der alle står ovenfor de samme prisene, enten en eier eller leier sin bolig, vil det være rimelig å tenke seg at grupper med de laveste inntektene har den høyeste boutgiftsbelastningen, definert som løpende boutgifter i forhold til inntekt etter skatt. Muligheten for å tilpasse boutgiftene til inntekten ligger dels i lokalisering av boligen, men også i valg av boligens standard. Dersom inntektselastisiteten ligger rundt 1, kan det tenkes at boutgiftsandelen ikke er høyere for lavinntektsgrupper enn for dem som tjener mer. Det er imidlertid grenser for hvor små boligene kan være og hvor lav standarden er, slik at husholdninger med svært lave inntekter ikke vil kunne finne boliger med så lave priser at de får en lav boutgiftsandel. Hvis inntektselastisiteten ligger rundt 1 over tid, vil en også finne at boutgiftsandelen over tid vil være konstant.

SSB definerer samlet inntekt som summen av yrkesinntekt, kapitalinntekt, skattepliktige overføringer og skattefrie overføringer. Har husholdningen renteutgifter (negativ kapitalinntekt) trekkes ikke dette fra inntekten, men skattebetalingen påvirkes og gir en høyere inntekt etter skatt enn om en ikke har renteutgifter.

Slik begrepet boutgiftsbelastning er definert vil eiere med nedbetalte boliglån ha lave boutgifter og dermed lav boutgiftsbelastning, selv om de kan bo i store boliger med høy markedsverdi. Jo større avdragsbetalingene er, jo høyere vil boutgiftsbelastningen være.

4.3 Residualmål brukt på førstegangsetablering

Når kredittinstitusjoner kredittvurderer førstegangskjøpere benyttes residualmetoden der det er et samspill mellom den inntekten husholdningen faktisk har og de mulighetene denne inntekten gir på boligmarkedet. I slike kredittvurderinger settes det en grense for hvor mye som kan lånes. Sammen med eventuell egenkapital gis en maksimal kjøpspris. I prinsippet skal da alle førstegangskjøpere som blir utsatt for en grundig kredittsjekk være i en posisjon som er *Affordable*, dvs. de skal være i stand til å betjene boutgiftene samtidig som de har tilstrekkelig med midler til livsoppholdsutgifter, for eksempel etter SIFO-normen. Særlig gjelder dette dersom Finanstilsynets retningslinjer blir fulgt, der det per i dag skal foretas beregninger med en boliglånsrente som er 5 prosentpoeng høyere enn den renten som blir gitt av banken. Størrelsen på boligkonsumet er underordnet.

Når det gjelder nye leietakere, gjøres det i mindre grad analyser av husholdningenes betalingsevne, men i følge media foretar noen profesjonelle utleieryrker kredittsjekk. Denne metoden stiller ingen krav til hva slags standard boligen skal ha, men er nøye på at et minimumskonsum av andre goder skal være mulig.

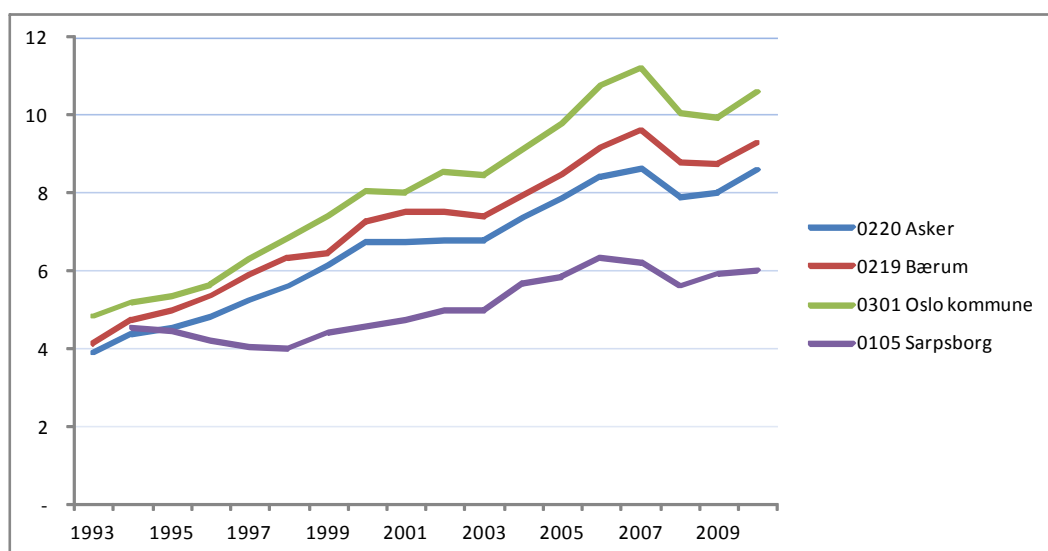
4.4 Førstegangsetablerere – empirisk tilnærming

For førstegangsetablerere er det mulig å lage flere indikatorer.

Pris/Inntekt

En svært enkel indikator kan være å konstruere et forhold mellom hva en må betale for en bolig og inntekten. Spørsmålet blir straks hva slags inntekt en skal bruke og hva slags boliger en skal benytte for å finne prisen. I eksemplet nedenfor har vi laget en enkel variant basert på lett tilgjengelige data. Gjennomsnittlig kvadratmeterpriser for alle typer boliger fra NEFs prisstatistikk er benyttet for å beregne prisen på en 100 kvadratmeter stor bolig. Slike priser kan lett beregnes over mange år for de områdene NEF publiserer prisstatistikk på. Fra SSBs statistikkbank henter vi inn inntektstall for de samme områder. I eksemplet er median individuell bruttoinntekt for alle over 16 år i kommunen brukt. Figuren nedenfor viser beregninger for fire litt tilfeldige kommuner, Oslo med to nabokommuner i vest pluss Sarpsborg som har relativt lave boligpriser.

Figur 4.1 Forholdet mellom pris og median inntekt i ulike kommuner. 1993-2010.

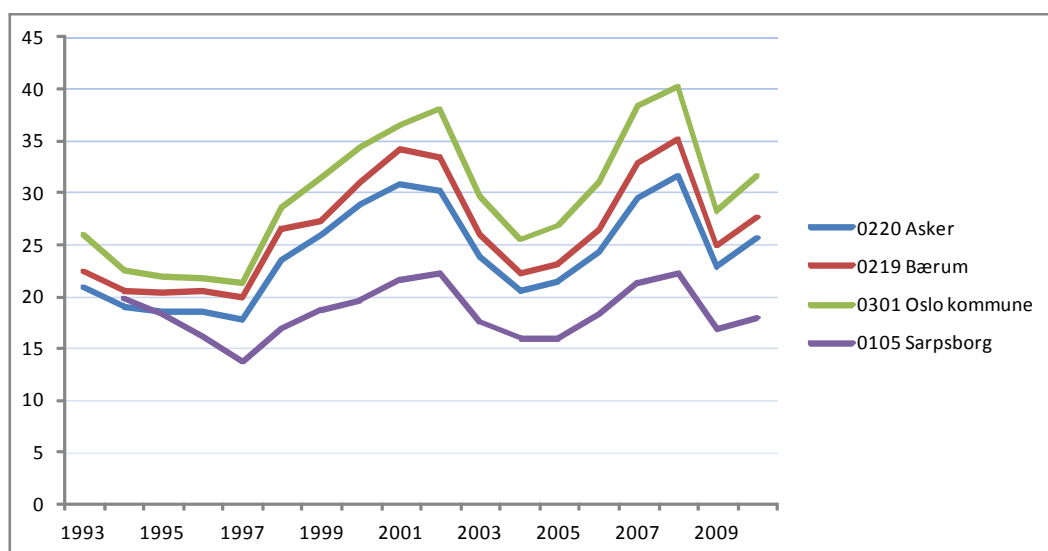


Mens forholdet mellom pris og inntekt var noenlunde likt og på i overkant av 4 i 1993 har forholdstallet økt til over 10 i Oslo, med Oslos nabokommuner på rundt 9. I Sarpsborg har økningen vært betydelig mindre, der forholdstallet i 2010 er på rundt 6. Selve nivået på forholdstallet vil være bestemt av hvor store boliger vi velger å se på og hva slags inntekt som benyttes. Det er imidlertid endringer over tid som vil være interessant. Målet tar imidlertid ikke hensyn til at det kan ha blitt lettere å betjene renter og avdrag på lån knyttet til kjøp av boliger. Dermed er det nærliggende å introdusere en indikator som også tar høyde for endringer i renteforhold.

Renter og avdrag i forhold til inntekt for en førstegangsetablerer

I dette eksemplet benytter vi den samme boligprisstatistikken, men beregner nå prisen på en bolig som er 60 kvadratmeter. Det antas at en førstegangsetablerer låner 80 prosent av kjøpesummen, uansatt på hvilket tidspunkt etableringen skjer. Så beregnes renter og avdrag på lånet til gjeldende rente og 30 års nedbetaling som et annuitetslån. Disse boutgiftskomponentene ses så i forhold til den samme medianinntekten som i eksemplet ovenfor. Hvis denne boutgiftsandelen kalles k_1 , vil uttrykket kunne skrives slik; $k_1 = (L \cdot A) / I$, der I er medianinntekten, L er lånebeløpet som varierer med prisutviklingen og A er annuiteten på dette lånet til den rådende rentesatsen og lånestørrelsen L . Figuren nedenfor viser k_1 for fire kommuner, der L (og dermed A) samt I varierer mellom kommunene.

Figur 4.2 *Forholdet mellom renter + avdrag og inntekt i ulike kommuner. 1993-2010. Lånekostnader knyttet til et lån på 80 prosent av gjeldende markedspris.*



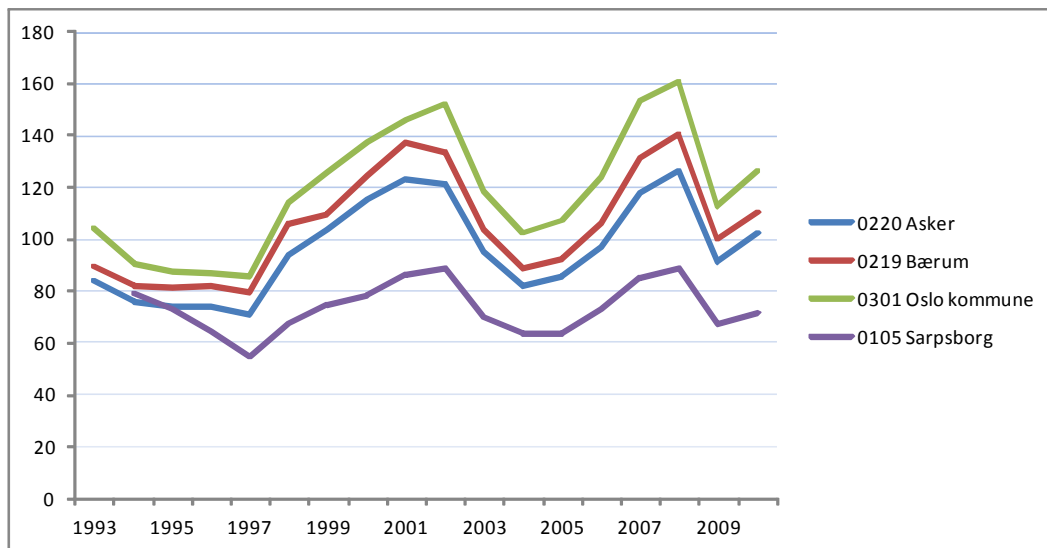
I begynnelsen av perioden hadde Asker og Sarpsborg en boutgiftsandel på rundt 20 prosent, mens Oslo lå over 25 prosent. Selv om boligprisene har steget jevnt i perioden bortsett fra et fall under finanskrisen, har utviklingen i denne indikatoren vært langt mindre dramatisk enn pris/inntektsindikatoren. Årsaken er to perioder på 2000-tallet med relativt lave renter. Den siste av disse periodene er vi inne i nå. I perioder med høye renter har imidlertid boutgiftsandelen vært høy. I Sarpsborg er boutgiftsandelen lavere i 2010 enn ved starten av perioden, mens i Oslo og de to andre kommunene har indikatoren økt med noen prosentpoeng. Også her er det viktig å påpeke at det er endringer over tid som er av interesse og ikke det noe tilfeldig valgte nivået.

Nødvendig inntekt for 25 prosent boutgiftsbelastning i forhold til faktisk inntekt

Et tredje mål knyttet til førstegangsetablering kan være å konstruere en indikator mellom den inntekten som skal til for å betjene lånet på en normalbolig og faktisk medianinntekt. Mer presist er indikatoren definert slik: Gitt at en skal låne 80

prosent av kjøpesummen og betale ned lånet som en annuitet over 30 år til dagens rente; hvor høy må inntekten være for at disse boutgiftene skal utgjøre 25 prosent av inntekten? Denne inntekten ses i forhold til median individuell bruttoinntekt for alle. Er forholdstallet 100 vil inntektskravet være lik medianinntekten, mens et høyere forholdstall innebærer at den inntekten som kreves ligger over medianinntekten. I eksemplet brukes en bolig på 60 kvadratmeter med 80 prosents belåning. Uttrykket for dette kan vi sette opp slik; $k_2 = (L/A)/I_n$, der $k_2 = 0,25$ og I_n den inntekten som er nødvendig for at k_2 skal bli lik 0,25. Uttrykket for forholdet mellom inntektene blir; $I_n/I = (L/A)/(k_2 I) = k_1/k_2$. Dette innebærer at forholdet mellom de to inntektene er lik boutgiftsandelen k_1 , beregnet ovenfor, multiplisert med en konstant $1/k_2$. Utviklingen i figuren nedenfor blir dermed nøyaktig lik utviklingen i boutgiftsandelen k_1 , bare med en annen målestokk.

Figur 4.3 *Forholdet mellom inntekt nødvendig for å betjene et boliglån med 25 % boutgiftsbelastning og medianinntekt, i ulike kommuner. 1993-2010.*



Over tid har dermed også denne indikatoren økt noe i alle kommunene i figuren unntatt i Sarpsborg, der den har sunket. I perioder med høye renter har inntektskravet økt.

4.5 Residualmål basert på mikroanalyser

Norges Bank benytter et residualmål for å stressteste husholdninger som har høy gjeld i forhold til inntekt, dvs. undersøke i hvilken grad økonomien tåler en utgiftsøkning. Positiv økonomisk margin brukes som et kriterium på om husholdningene tåler endringer i for eksempel boliglånsrenten.⁵ Det foretas simuleringer på et representativt datasett for å avdekke endringer i andelen husholdninger som havner i en situasjon med negativ økonomisk margin som følge

⁵ Økonomisk margin uttrykker størrelsen på det beløpet som er igjen av inntekten når skatt, boutgifter og en norm for annet konsum (for eksempel SIFO-normen) er trukket fra.

av renteøkninger (Vatne 2006). I slike beregninger er fokuset på eksisterende eiere som har tilpasset seg i boligmarkedet og pådratt seg gjeldsforpliktelser. I beregningene har Vatne skjønnsmessig lagt til boutgifter ut over renter og avdrag. Avdragene er beregnet ved å anta 20 års lineære avdrag (serielån) på lånene. I praksis er det imidlertid vanlig både med lengre avdragstid og annuitetslån, der låneutgiftene jevnes ut over tid.

Også Finanstilsynet utfører stresstesting av husholdningssektoren, dvs. med utgangspunkt i hvordan husholdningene faktisk har tilpasset seg. De foretar en sensitivitetsanalyse av husholdningenes rentebelastning. Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Finanstilsynet siden høsten 2003 benyttet en modell for å framskrive husholdningenes gjelds- og rentebelastning. I modellens datagrunnlag inngår om lag 10 prosent av husholdningene (drøyt 200 000). Modellen tar utgangspunkt i beholdningstall for blant annet husholdningenes gjeld, rentebetaling og formue fra inntektsstatistikken for husholdninger, samt prognoser for lønnsvekst og utviklingen i bankenes utlånsrente.

”Housing Affordability” spenner fra mål knyttet til enkeltindivider og husholdninger til makroøkonomiske indikatorer. Barlindhaug og Astrup (2008; 2010) tilnærmet seg affordability problematikken ved å bruke økonomisk margin som et residualt mål ved å se på ulike husholdningers muligheter for å etablere seg på eiermarkedet med varierende støtte fra individbaserte statlige låne- og støtteordninger. Sentralt i et residualt mål er de antakelser som gjøres om standarder for livsoppholdsutgifter for ulike husholdningstyper og normer for boligkonsum i kvadratmeter for de samme husholdningstyper. Forenklet virker beregningene slik at når en kjenner antall kvadratmeter og kvadratmeterprisen i et bestemt område, kan boligprisen beregnes. Deretter gjøres det forutsetninger om hvordan boligen finansieres. Modellen beregner så det inntektsnivået som husholdningen må ha for å kunne betjene de løpende utgiftene knyttet til boligen samtidig som husholdningen skal ha tilstrekkelig inntekt etter skatt for å kunne tilfredsstillе visse normer for livsoppholdsutgifter. Sagt på en annen måte må den økonomiske marginen for en husholdning være positiv, dvs. at inntekt etter skatt må være lik eller større enn summen av livsoppholdsutgifter og boutgifter.

Tankegangen bak denne modellen er også brukt til å beregne eierpotensialet for leietakere med bostøtte (Aarland 2011). Slik metoden er brukt både av Barlindhaug og Astrup (2008; 2010) og Aarland (2011) er den knyttet til førstegangskjøpere. Det ses ikke på den faktiske tilpasningen husholdningene har gjort, og om husholdningene er i en situasjon der forholdet mellom ressurser og boligutgifter er blitt en for stor belastning.

NIBR har oppdatert modellen brukt i Barlindhaug og Astrup (2008) med regelverket for bostøtte for 2012, SIFO-satser og boligpriser fra 2012. Ved å benytte de ovenfor nevnte normene for livsopphold (SIFO-minimum) og de samme normene for boligareal, er det for ulike husholdningstyper beregnet hvor høy samlet inntekt må være for at begge minimumsnormene skal være oppfylt. Beregningene er gjort for den billigste og den dyreste regionen i bostøtteregelverket. Det er benyttet et rentenivå på 4 prosent og en nedbetalingstid på 30 år. Det er situasjonen det første året som vises – altså for en førstegangsetablering uten egenkapital.

Tabell 4.1 *Inntekt som er nødvendig for å oppnå et minimumsnivå av boligkonsum (i kvm) og et minimumsnivå av annet konsum. Ulike husholdningstyper i områder med lavt og høyt prisnivå. Boutgiftsandel (BU/ID) og pris i forhold til inntekt (P/I).*

	Periferi			Oslo		
	BU/ID %	Nødvendig inntekt i 1000 kr	P/I	BU/ID %	Nødvendig inntekt i 1000 kr	P/I
Enslig	46	200	5.5	55	243	7.0
Enslig m/1 b	41	240	6.1	50	303	7.7
2 voksne	39	296	5.0	48	350	6.7
2 voksne/1 b	34	359	4.5	46	440	6.5
2 voksne/2 b	31	427	4.2	43	530	6.0

BU: Boutgifter, I: Inntekt, ID: Disponibel inntekt, P: Boligpris, Det antas at lån er lik boligpris, slik at P/I også uttrykker hvor mange ganger inntekten lånet utgjør.

Ingen av husholdningene med disse inntektene kvalifiserer for bostøtte fordi inntekten blir for høy. For enslige må inntekten være 200 000 kroner i den rimeligste regionen og boutgiftsandelen (boutgifter i forhold til inntekt etter skatt) blir da på 46 prosent for at både kravet til livsopphold og boligstandard skal være oppfylt samtidig som samlet forbruk ikke skal være større enn inntekt etter skatt. I Oslo-området med de høyeste prisene må inntekten for den enslige være på 243 000 kroner og boutgiftsandelen blir på 55 prosent. I den perifere regionen lånes 5.5 ganger inntekten, mens denne andelen vil være 7.0 i Oslo. For større husholdninger er inntektskravet høyere, men boutgiftsandeler og lån i forhold til inntekt er mindre.

4.6 Analyser av Levekårsundersøkelsen 2007

Data fra boforholds- og levekårsundersøkelser er benyttet til å vise hvor stor andel av inntekten som brukes til boligkonsum for etablerte husholdninger. Lujanen (2004) fikk laget likartede tabeller for alle de nordiske landene på grunnlag av undersøkelser fra begynnelsen av 2000-tallet (Levekårsundersøkelsen 2001 for Norge). Nedenfor presenteres samme type tabell for Norge basert på data fra Levekårsundersøkelsen 2007. Boutgiftene består av kontantutbetalinger som husleie, renter og avdrag på lån, kommunale avgifter, forsikringer, strøm og vedlikehold, men fratrukket eventuell bostøtte. Også eventuell inntekt fra utleie av rom i boligen er fratrukket boutgiftene.

Inntekt etter skatt omfatter all inntekt, både yrkesinntekt, kapitalinntekt, skattepliktige og ikke-skattepliktige overføringer fra det offentlige. Renteinntekter er kapitalinntekter, mens renteutgifter i prinsippet er negativ kapitalinntekt. I inntektsbegrepet som benyttes her vil renteinntekter øke inntekten, mens renteutgifter ikke bidrar til redusert inntekt.

Både ved beregninger av boutgifter og inntekt etter skatt er det fokusert på likvide midler og utbetalinger. Likevel er det grunn til å peke på hvordan gjeldsrenter skattemessig behandles. Hvis skattefradraget for gjeldsrenter ses på som noe som reduserer boutgiftene, burde det i boutgiftsbegrepet regnes renter etter skatt, slik at de faktiske boutgiftene blir mindre enn om brutto renteutbetalinger inngår. Inntekt etter skatt bør tilsvarende øke med det samme beløpet. Dette fører til lavere boutgiftsandeler enn om vi ser på bruttoutbetalingene i forhold til inntekt etter (all) betalt skatt.⁶

Tabell 4.2 *Boutgifter etter bostøtte som andel av disponibel inntekt etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder. Gjennomsnittsandeler.*

	< 35 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
< 160 000	65	49	29	14	43
160-214 000	26	24	20	12	20
215-264 000	27	23	18	12	20
265-326 000	25	21	14	9	18
327 000 og mer	21	19	13	9	16
Alle	39	25	16	12	24
N=	698	1086	874	529	3187

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2007

For alle husholdninger i Norge utgjorde netto boutgifter 24 prosent av samlet inntekt etter skatt i 2007. Bostøtte er fratrukket brutto boutgifter og er ikke inkludert i samlet inntekt. Husholdningene er inndelt i inntektsintervaller, der 20 prosent av husholdningene befinner seg i hvert inntektsintervall. Inntektene er ekvivalensinntekter, der kvadratrotskalaen er benyttet i beregningen av ekvivalensinntekt. Boutgiftsbelastningen slik den her måles er størst for de yngste med lav inntekt og minst for de eldste.

Det er også mulig å sette en grense for hvor stor andel boutgiftene skal utgjøre av inntekt etter skatt og telle opp hvor stor andel som har en boutgiftsbelastning større enn dette. I Tabell 4.1 er det valgt en andel på 25 prosent.

⁶ Boutgifter delt på disponibel inntekt er lik BU/ID . Nettoboutgiftsandelen blir: $(BU - R*t)/(ID + R*t)$, der R er betalte renter og t marginalsattesatsen på kapitalinntekt (28 prosent). Et eksempel: Hvis boutgiftene er på 100 000 kroner og inntekt etter skatt er på 300 000 kroner, vil boutgiftsandelen være på 33 prosent. Hvis betalte renter er 70 000 kroner, blir skatten som følge av dette redusert med 19 600 kroner. Dette beløpet legges til disponibel inntekt som dermed framkommer uten at det er tatt hensyn til rentefradrag. Boutgiftene etter skatt (netto boutgifter) vil bli 80 400 kroner og inntekt etter skatt 319 600. Den nye beregnede boutgiftsandelen vil bli på 25 prosent.

Tabell 4.3 *Andel av husholdningene med boutgiftsandel større enn 25 prosent etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder. Separate tabeller for eie/ leie.*

	< 35 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
< 160 000	86	62	44	20	60
160-214 000	53	49	36	18	38
215-264 000	55	35	26	17	33
265-326 000	55	33	18	4	30
327 000 og mer	42	30	13	4	22
Alle	64	39	22	15	36
N=	698	1086	874	529	3187
Eie					
< 160 000	84	68	31	15	39
160-214 000	65	51	41	9	37
215-264 000	63	38	22	18	34
265-326 000	64	35	18	4	32
327 000 og mer	47	31	13	4	23
Alle	63	39	21	11	32
N=	405	953	789	437	2584
Leie					
< 160 000	86	58	59	41	76
160-214 000	40	42	16	74	42
215-264 000	28	12	46	0	26
265-326 000	16	17	0	0	14
327 000 og mer	0	0	0	0	0
Alle	65	36	32	48	53
N=	261	115	57	36	469

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2007

Blant de yngste med de laveste inntektene er det hele 86 prosent som har en boutgiftsbelastning på mer enn 25 prosent, mens det blant de eldste med de høyeste inntektene er andelen med høy boutgiftsbelastning bare 4 prosent. Tabellen viser en tydelig forskjell mellom eiere og leiere, særlig gjelder dette de eldste. Eldre eiere har ofte lav gjestående gjeld og lave boutgifter, mens husleien for eldre leietakere kan være relativt høy. For eldre leietakere med lave inntekter er derfor boutgiftsbelastningen høy.

Indikatoren slik vi har beregnet den her, ser på husholdninger som er etablerte i boligmarkedet og på hvordan situasjonen var for disse i 2007. Begrepet sier ingenting om hvilken boligstandard som er valgt og kan ikke direkte vise i hvilken grad de har tilstrekkelig med midler til annet konsum. Beregningene kunne detaljeres ved å lage egne tabeller for hver husholdningstype. Det ligger heller ikke noen geografisk informasjon i de presenterte tabellene.

Sammenlignet med Lujanen (2004) har den samlede boutgiftsbelastningen økt med ca ett prosentpoeng. Men det er blitt en tydeligere forskjell mellom yngre og eldre over tid og også en større forskjell mellom inntektsgruppene.

Residual inntekt framkommer når boutgiftene trekkes fra disponibel inntekt. Den residuale inntekten øker dersom det gis bostøtte. Fra modellen som ble brukt i Barlindhaug og Astrup (2008) har vi hentet SIFO-satser gjeldende for 2007 for ulike husholdningstyper med inntil 5 medlemmer.⁷ Husholdninger med flere medlemmer i husholdningen er ikke tatt med i disse beregningene. Differansen mellom residualinntekten og SIFO-satsene kaller vi økonomisk margin (ibid.) Når den økonomiske marginen er negativ har ikke husholdningene økonomiske ressurser til både å dekke boutgiftene og samtidig ha tilstrekkelig med midler igjen til å oppfylle SIFO-normen.

I Tabell 4.4 har vi beregnet hvor stor andel av husholdningene i ulike inntekts- og aldersgrupper som har negativ økonomisk margin.

Tabell 4.4 *Andel av husholdningene med negativ økonomisk margin etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.*

	< 35 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
< 160 000	96	86	60	43	75
160-214 000	18	9	9	2	9
215-264 000	3	3	3	2	3
265-326 000	1	1	0	0	1
327 000 og mer	0	0	2	0	1
Alle	37	12	6	14	18
N=	626	899	645	456	2626

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2007. Husholdninger med 5 eller færre personer

Vi ser at 18 prosent av husholdningene har negativ økonomisk margin og at andelen varierer betydelig med inntekt. For de yngste i den laveste inntektskategorien er det 96 prosent som har negativ økonomisk margin. Dette innebærer at de har et lavere nivå på annet konsum enn det nivået som SIFO-normen angir.

Tabell 4.5 viser andelen husholdninger som bor trangt. I alt er 6 prosent av husholdningene trangbodde.⁸ Det er relativt flest trangbodde blant unge med lav inntekt og relativt få trangbodde blant eldre med høy inntekt.

⁷ Strømutgifter er trukket ut, siden disse er inkludert i boutgiftene

⁸ I tabellen er ikke husholdninger med flere enn 5 personer med. Inkluderes disse øker andelen trangbodde husholdninger til 7 prosent

Tabell 4.5 *Andel av husholdningene som er trangbodde etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.*

	< 35 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
< 160 000	27	16	1	0	15
160-214 000	15	8	2	0	6
215-264 000	9	8	2	0	5
265-326 000	5	3	0	0	2
327 000 og mer	3	2	1	0	2
Alle	15	6	1	0	6
N=	626	899	645	456	2626

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2007. Husholdninger med 5 eller færre personer

Dataene fra Levekårsundersøkelsen gir oss muligheter for å undersøke omfanget av husholdninger som oppfyller en eller flere av disse kriteriene. I Tabell 4.6 viser vi andelen som enten har en høy boutgiftsandel (høyere enn 25 prosent) eller som har negativ økonomisk margin, jf. beregningene til Bramley (2012).

Tabell 4.6 *Andel av husholdningene med høy boutgiftsandel (større enn 25 %) eller negativ økonomisk margin, etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.*

	< 35 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
< 160 000	96	86	66	45	77
160-214 000	55	49	36	18	38
215-264 000	54	37	26	17	34
265-326 000	55	36	19	4	32
327 000 og mer	43	32	15	4	24
Alle	68	43	24	23	41
N=	626	899	645	456	2626

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2007. Husholdninger med 5 eller færre personer

I alt er det 41 prosent av husholdningene som enten har høy boutgiftsandel eller negativ økonomisk margin (for lav residualinntekt). Hele 96 prosent av de yngste med de laveste inntektene har ett eller begge problemer. Andelen er minst blant eldre med de høyeste inntektene.

Vi har i Tabell 4.7 sett på andelen som enten er trangbodde eller som har negativ økonomisk margin.

Tabell 4.7 *Andel av husholdningene som er trangbodde eller har negativ økonomisk margin, etter inntekt (ekvivalensinntekt) og alder.*

	< 35 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
< 160 000	97	88	60	43	76
160-214 000	32	17	11	2	15
215-264 000	12	10	5	2	8
265-326 000	7	4	0	0	3
327 000 og mer	3	2	3	0	2
Alle	43	16	7	14	21
N=	626	899	645	456	2626

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2007. Husholdninger med 5 eller færre personer

Det er 21 prosent som oppfyller minst ett av de to kriteriene og dermed er det nesten 8 av 10 husholdninger som verken er trangbodde eller har negativ økonomisk margin.

Slik vi har definert trangboddhet er det 6 prosent av husholdningene i Levekårsundersøkelsen 2007 som er trangbodde. Fra før vet vi at 36 prosent har en høyere boutgiftbelastning enn 25 prosent og at 18 prosent har negativ økonomisk margin. I Tabell 4.8 undersøker vi hvor stor andel av husholdningene som enten har høy boutgiftsbelastning, negativ økonomisk margin eller er trangbodde. Det er altså nok at ett av de tre kriteriene er oppfylt. Resten av husholdningene har ingen av de tre problemene.

Tabell 4.8 *Andel av husholdningene som enten har høy boutgiftsandel (større enn 25 %), negativ økonomisk margin eller er trangbodde, etter inntekt og alder.*

	< 35 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
< 160 000	98	88	66	45	77
160-214 000	62	55	38	18	42
215-264 000	61	42	28	17	38
265-326 000	57	39	19	4	33
327 000 og mer	44	33	16	4	25
Alle	71	46	26	23	43
N=	626	899	645	456	2626

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2007

Det er 43 prosent av alle husholdninger som har minst ett av de tre problemene. Å bringe inn faktoren trangboddhet i tillegg til enten høy boutgiftsandel eller negativ økonomisk margin endret andelen hushold med ett eller flere av problemene lite, totalt fra 41 til 43 prosent. Dette innebærer at det å ha ett av de to første problemene, som regel innebærer at en også er trangbodd, men ikke alltid. Andelen følger tidligere mønster, med høyest andel blant de yngste med lave inntekter og minst hos eldre med høye inntekter. Vi kan også snu på resultatet og si at det er 57

prosent (100 minus 43) av husholdningene som verken har høy boutgiftsbelastning, negativ økonomisk margin eller er trangbodde, dvs. ikke har noen av problemene. Blant de yngste med lav inntekt er det kun 2 prosent som ikke har noen av de tre problemene.

4.7 Hvor lenge må en spare for å kjøpe bolig?

Med Finanstilsynets økte egenkapitalkrav vil mange unge kunne være i stand til å betjene et boliglån som dekker hele kjøpesummen, men vil ikke bli gitt finansiering fordi egenkapitalen ikke er tilstrekkelig. For dem som ikke kan få hjelp fra familie synes sparing å være nødvendig. I perioden 2002 til 2010 økte boligprisene i de fem største byene med 6,3 prosent per år og i resten av landet årlig med 4,1 prosent, en forskjell på 2,2 prosentpoeng. Verdien på boligmassen i storbyene har dermed årlig økt med 2,2 prosent mer enn i resten av landet (Barlindhaug 2010). Mellom 2006 og 2011 har leieprisene steget med 39 prosent i Norge i følge SSBs leiemarkedsundersøkelse. I Oslo og Bærum har leieprisene så vidt steget noe mer, med 40 prosent i perioden. Med stadig økende boligpriser og leier i leiemarkedet, lave renter og dermed liten avkastning på bankinnskudd synes det uoverkommelig å skulle klare å spare opp tilstrekkelig egenkapital til et boligkjøp.

Vi har sett nærmere på hvor mange år det vil være nødvendig å spare for en ung enslig uten egenkapital som ønsker å kjøpe en bolig. Svaret på dette spørsmålet er som antydning innledningsvis avhengig av en rekke faktorer:

- Hvor høy inntekten er i utgangspunktet
- Hvor høy forventet inntektsvekst vil være
- Hvor mye skal det budsjetteres med til andre livsoppholdsutgifter enn bolig i spareperioden (skal for eksempel SIFO-satser brukes?) og hvor mye går med til å betale ned annen gjeld (for eksempel studielån)
- Hvordan en bor i spareperioden og hva en betaler for å bo. Dette vil være avhengig av hvilket geografisk boligmarked en opererer i
- Størrelsen på forventet vekst i leieprisene i ulike geografiske markeder
- Hva en bolig koster for førstegangskjøperen, som igjen avhenger av geografisk boligmarked og størrelsen på den første boligen
- Forventet prisøkning på boliger i ulike geografiske markeder
- Størrelsen på avkastningen en kan regne med i banken

Med alle forutsetninger som må tas i et slikt regnestykke kan en få de svarene en ønsker seg. På det tidspunktet egenkapitalen dekker 15 prosent av kjøpesummen, kan banken likevel gi avslag på lån hvis lånebetjeningsevnen ikke er stor nok. I praksis må egenkapitalen ved kjøp av selveide boliger være større enn de 15 prosentene, fordi dokumentavgiften også må betales av egne oppsparte midler.

Vi skal vise noen eksempler på hvordan endringer i noen av forutsetningene slår ut. I beregningen ser vi på en enslig ung person med en inntekt på 350 000 kroner. Vi benytter SIFOs norm for annet konsum. Dette kan være noe høyt, men

kompenserer for at vi ser bort i fra andre lån enn boliglån, som ofte vil være studielån. SIFOs minimumssats ligger mer enn 30 000 lavere enn normal SIFO sats.

Vi antar at en aktuell bolig i dag koster 2,3 millioner, dvs. om lag 7 ganger inntekten. Mens det spares, leier personen en bolig til 7000 kroner per måned. Boligprisene, husleien og inntekten antas å øke med 4 prosent hvert år framover, mens vi antar at SIFOs satser følger konsumprisindeksen som anslås til 2,5 prosent i året. Bankrenten settes til 3 prosent. Med disse forutsetningene er det mulig å spare ca. 47 000 kroner det første året. Det tiende året vil personen kunne spare 115 000 kroner. I en regnemodell konstruert i Excel, finner vi at akkumulert sparing overstiger kravet til egenkapital i det sjuende året. Denne personen må altså spare i sju år før det er mulig å ha tilstrekkelig egenkapital til et boligkjøp. Med en inntekt på 300 000 kroner må denne personen spare i til sammen 14 år.

Hvis boligen koster 2 millioner og inntekten er på 350 000 kroner vil sparetiden gå ned til 6 år. En inntekt på 400 000 kroner og et boligkjøp på 2,5 millioner gir en oppsparingstid på 5 år. Med 350 000 kroner og lavere husleie mens en sparer (5000 kroner i måneden) vil sparetiden være litt over 5 år.

Hvor lenge en må spare er derfor svært avhengig av forutsetningene som gjøres. For en nyutdannet akademiker vil det selv med studielån være mulig å spare opp tilstrekkelig egenkapital i løpet av 5 år dersom en bruker SIFOs minimumssatser og dersom akademikeren finner et boalternativ i spareperioden som ikke er for kostbart.

5 Beregninger på bostøtteregisteret

5.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en analyse av dataene fra bostøtteregisteret med fokus på boutgiftenes andel av inntekt. Husbanken har stilt data fra dette registeret til disposisjon for NIBR. Både kommune- og aldersvariablene er gruppert slik at datasettet kan betraktes som anonymt. Dataene er fra 2012.

5.2 Bostøtteregelverket

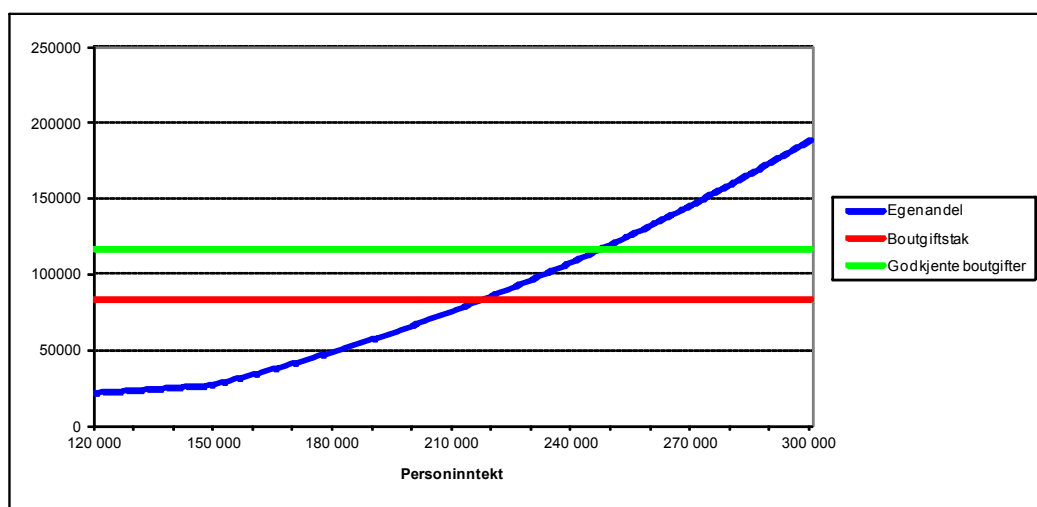
Den statlige bostøtten i Norge gis både til eiere og leiere av bolig og er konstruert i tråd med mange andre lands bostøtteordninger. Hensikten med ordningen er å gi støtte til husholdninger med lave inntekter og høye boutgifter. Husholdningene som kvalifiserer for bostøtte får dekket en viss andel av differansen mellom de faktiske boutgiftene og en egenandel som er avhengig av størrelsen på inntekten. Andelen som dekkes er 70 prosent bortsett fra i kommunalt disponerte boliger der 80 prosent av differansen dekkes. Faktiske eller godkjente boutgifter over et visst tak teller ikke med når differansen beregnes. Dette boutgiftstaket øker med prisnivået på boliger og er satt høyest i Oslo med de høyeste boligprisene.

Egenandelen stiger progressivt med inntekten fra et visst inntektsnivå, slik at differansen mellom faktiske boutgifter/boutgiftstak og egenandelen etter hvert blir null når inntekten øker. Inntekten der differansen tilsvarer størrelsen på minste boutgiftsbetaling betegnes som inntektsgrensen i bostøttesystemet. Etter endringene i 2009 beregnes inntekten for alle husholdninger som en ekvivalensinntekt eller som en inntekt per forbruksenhet, der voksne og barn gis ulike vekt i beregningen av ekvivalensinntekten. For enslige er reell inntekt og ekvivalensinntekt den samme. Systemet innebærer at inntektsgrensen vil variere mellom husholdningstyper. Unge funksjonshemmede behandles særskilt ved at inntektsgrensen for når egenandelen begynner å stige progressivt er større enn for andre husholdninger. Boutgiftene omfatter husleie for leietakere og for eiere renter og avdrag på lån, eiendomsskatt, kommunale avgifter, fellesutgifter i borettslag samt ytre vedlikehold og forsikring for eneboliger (sjablonger for de to siste komponentene). For de fleste omfatter ikke boutgiftene utgifter til lys og brensel.

Ut fra regelverket kan vi beregne hvordan egenandelen varierer med inntekt, og det kan vises hvor stor denne andelen er når husholdningens inntekt blir for høy for å kunne få bostøtte.

Figuren nedenfor viser hvordan egenandelen endres med inntekt for en enslig person. Personinntekt og ekvivalent personinntekt er den samme for en husholdning bestående av 1 person. Egenandelen gir uttrykk for hvor mye (i kroner) en husholdning selv er forventet å kunne dekke, ut i fra egen inntekt. Linjen med godkjente eller faktiske boutgifter er satt litt tilfeldig ut fra de markedsbetingelser som møter enslige i Oslo. Bostøtte gis som 70 prosent (80 prosent i kommunalt disponerte utleieboliger) av differansen mellom det laveste av godkjente boutgifter/ boutgiftstaket og egenandelen. Når disse kurvene krysser hverandre faller en ut av ordningen.⁹

Figur 5.1 *Eksempel på hvordan bostøttereguleringen er utformet for en enslig person i Oslo.*



Siden inntektsgrensene for når en faller ut av ordningene er avhengig av størrelsen på boutgiftstaket og at dette taket varierer mellom regioner, viser vi i Tabell 5.1 boutgiftsandelene for kommuner som ikke har forhøyet boutgiftstak og andelene for Oslo. Av boutgiftene lavere enn boutgiftstaket betaler husholdningene egenandelen pluss 30 prosent (20 prosent for beboere i kommunalt disponerte boliger) av differansen mellom boutgiftstaket og egenandelen. I tillegg betaler husholdningene hele differansen mellom godkjente boutgifter og boutgiftstaket.

⁹ Mer presist – en faller ut når differansen er lik minste utbetaling i bostøttesystemet

Tabell 5.1 *Egenandel i forhold til inntekt når inntekten er akkurat for høy for å få bostøtte og inntektsnivået når bostøtten faller bort. 2012*

	Periferi		Oslo	
	Egenandel/ inntekt når bostøtte faller bort	Inntektsnivå ¹⁾ når bostøtte faller bort, i 1000 kr	Egenandel/ inntekt når bostøtte faller bort	Inntektsnivå ¹⁾ når bostøtte faller bort, i 1000 kr
Enslig	29.7	189	36.8	213
Enslig m/1 b	28.3	213	34.8	239
2 voksne	28.3	213	34.8	239
2 voksne/1 b	27.5	239	32.9	266
2 voksne/2 b	26.3	265	31.3	293

¹⁾ Faktisk personinntekt

En enslig bosatt i en kommune uten forhøyet boutgiftstak faller ut av bostøtteordningen når inntekten passerer 189 000 kroner. Da forventes det i følge regelverket for bostøtteordningen en egenandel som utgjør 29.7 prosent av brutto inntekt. Indirekte kan dette tolkes som at det politisk bestemte bostøtteregelverket er utformet slik at enpersonhusholdninger på dette inntektsnivået må forventes å dekke boutgifter som utgjør nær 30 prosent av bruttoinntekten og at bostøtten forbeholdes de som har lavere inntekter. I tillegg til denne egenandelen må husholdningene betale en eventuell differanse mellom faktiske/godkjente boutgifter og boutgiftstaket. En enslig person i Oslo faller ut på et høyere inntektsnivå, 213 000 kroner, og da har denne personen en egenandel tilsvarende 36.8 prosent av brutto inntekt. De beregnede andelene synker med antall personer i husholdningen.

I mange land benyttes normer for boutgiftenes andel av inntekten som utgangspunkt for å dimensjonere bostøtteregelverket. Hvis målet for eksempel var at boutgiftene ikke burde utgjøre mer enn 30 prosent av bruttoinntekten, gir tallene for Oslo, vist i Tabell 5.1 ovenfor, et signal om egenandelen ved bortfall av bostøtte er for høy i dette området.

5.3 Om bostøtteregisteret

Det viser seg at svært mange bostøttlemottakere har null i inntekt (om lag 12 000 husholdninger) og flere har svært lav inntekt. Over 10 prosent har faktiske boutgifter som er større enn inntekten. Når vi beregner boutgifter som andel av inntekt, vil mange derfor få svært høye andeler. Selv om vi tar ut dem som har null i inntekt, gir ikke gjennomsnittstall for boutgifter i forhold til inntekt noen mening. I tabellene senere i kapitlet fordeles husholdningene derfor etter om de har boutgifter i forhold til inntekt over eller under en bestemt rate.

Tabell 5.2 *Oversikt over bostøttemottakere etter mottakergruppe og alder. Prosent av alle. 2012. N=127754*

	< 34 år	35-49 år	50-64 år	65+ år	Alle
Eldre (over 65 år)	0	0	0	21	21
Uføre under 65 år m/barn	0	1	1	0	2
Uføre under 65 år u/barn	4	8	12	2	26
Enslige forsørgere m/ barn	8	6	0	0	14
Barnefamilier for øvrig	3	4	1	0	7
Andre støtteberettigede	17	8	4	0	29
Øvrige pensjonister	0	0	0	0	1
Alle	32	27	18	23	100

Tabellen viser to store grupper av bostøttemottakere, eldre over 65 år og unge enslige med hhv 21 og 17 prosent av samtlige mottakere. Også uføre under 65 år utgjør til sammen en stor gruppe.

5.4 Beregninger og analyse

Vi har valgt å se på andelen husholdninger som har netto boutgiftsandeler som er høyere/lavere enn 30 prosent av brutto inntekt. Da er også husholdninger med null i inntekt inkludert blant dem med høye boutgiftsandeler. Tabellene nedenfor viser hvordan denne andelen varierer med disposisjonsforhold, mottakerkategori, alder og region.

Når bruttoinntekt brukes, blir inntekten for eierne sammenlignet med leiere undervurdert, og dermed blir også boutgiftsandelene for høye for eierne sammenlignet med leietakerne. Grunnen er at rentefradraget gir eierne en disponibel inntekt som er høyere enn for leietakere med samme inntekt.

Tabell 5.3 *Andel busholdninger som har netto boutgifter i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. 2012*

	Kommunal utleie	Privat utleie	Boret/ Aksje	Selveier	Alle
Eldre (over 65 år)	33	35	30	14	30
Uføre under 65 år m/barn	42	53	53	44	48
Uføre under 65 år u/barn	26	39	40	39	33
Enslige forsørgere m/ barn	38	55	65	61	53
Barnefamilier for øvrig	37	54	52	52	48
Andre støtteberettigede	29	45	48	50	40
Øvrige pensjonister	46	57	54	52	53
Alle	31	46	39	36	39
Antall observasjoner, N=					
Eldre (over 65 år)	12015	5734	5897	3668	27314
Uføre under 65 år m/barn	615	799	434	580	2428
Uføre under 65 år u/barn	16024	7808	5283	4015	33130
Enslige forsørgere m/ barn	3634	11317	1125	1563	17639
Barnefamilier for øvrig	3026	4729	469	594	8818
Andre støtteberettigede	11688	23184	1336	1090	37298
Øvrige pensjonister	299	467	153	208	1127
Alle	47301	54038	14697	11718	127754

Selv etter mottatt bostøtte er det en betydelig andel som har boutgifter som utgjør mer enn 30 prosent av brutto inntekt¹⁰. Boutgiftsbelastningen er størst for beboere i private leieforhold, minst for dem som er bosatt i kommunale utleieboliger. Blant mottakergruppene er det enslige forsørgere som har den høyeste boutgiftsbelastningen. Denne gruppen har imidlertid skattefrie inntektsposter som ikke er registrert, for eksempel barnetrygd. Dessuten blir de beskattet i klasse 2 og får dermed en større disponibel inntekt enn andre med samme bruttoinntekt. Eldre over 65 er den gruppen som har lavest boutgiftsbelastning. Særlig gjelder dette eldre i selveide boliger.

Vi har også beregnet størrelsen på de faktiske boutgiftene for de samme kategoriene som ovenfor.

¹⁰ Brutto inntekt fra selvangivelsen. Skattefrie inntekter som barnetrygd og sosialhjelp er ikke inkludert.

Tabell 5.4 *Faktiske boutgifter, mottatt bostøtte og bostøtte i prosent av faktiske boutgifter – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. Gjennomsnitt. Kroner per år og prosent. 2012*

	Kommuna I utleie	Privat utleie	Boretts/ Aksje	Selveier	Alle	N
<i>Faktiske boutgifter</i>						
Eldre (over 65 år)	69004	66463	61322	48143	64010	26887
Uføre under 65 år m/barn	97168	89132	93690	87783	91660	2335
Uføre under 65 år u/barn	72404	70432	72368	69505	71582	32542
Enslige forsørgere m/ barn	83461	85269	92782	90446	85835	16977
Barnefamilier for øvrig	92762	96514	96163	94871	95097	8234
Andre støtteberettigede	61994	67724	71021	72292	66179	35349
Øvrige pensjonister	86166	83729	78137	79333	82809	1085
Alle	71530	74630	70824	68236	72458	123409
<i>Mottatt bostøtte</i>						
Eldre (over 65 år)	23674	20947	16587	12994	20121	26887
Uføre under 65 år m/barn	34508	24238	24633	21541	26318	2335
Uføre under 65 år u/barn	23729	21207	19547	18275	21814	32542
Enslige forsørgere m/ barn	39455	31970	29997	26753	32959	16977
Barnefamilier for øvrig	41398	35000	31760	28303	36657	8234
Andre støtteberettigede	29098	26712	22768	21518	27195	35349
Øvrige pensjonister	36001	28697	23873	22313	28779	1085
Alle	27566	27062	19956	18683	25656	123409
<i>Mottatt bostøtte i % av faktiske boutgifter</i>						
Eldre (over 65 år)	34	32	27	27	31	26887
Uføre under 65 år m/barn	36	27	26	25	29	2335
Uføre under 65 år u/barn	33	30	27	26	30	32542
Enslige forsørgere m/ barn	47	37	32	30	38	16977
Barnefamilier for øvrig	45	36	33	30	39	8234
Andre støtteberettigede	47	39	32	30	41	35349
Øvrige pensjonister	42	34	31	28	35	1085
Alle	39	36	28	27	35	123409

Beboere i privat utleie har de høyeste boutgiftene, men gjennomsnittlig varierer boutgiftene lite med eie/leieforhold. Variasjonen er større mellom mottakergruppene, der barnefamiliene har de høyeste boutgiftene og eldre over 65 år de laveste. Nederst i tabellen har vi beregnet hvor stor andel av de faktiske boutgiftene som dekkes av bostøtten. For samtlige ligger andelen på 35 prosent. Andelen er størst i de kommunalt disponerte utleieboligene og minst i eide boliger. Blant mottakergruppene er det eldre og uføre som har den laveste andelen.

Vi har videre sett på i hvilken grad boutgiftstakene har vært effektive i tildelt bostøtte. På grunnlag av bostedskommune og antall personer i husholdningen er

boutgiftstaket for hver mottaker beregnet. Deretter har vi beregnet hvor stor andel av mottakerne som har faktiske boutgifter som er større enn boutgiftstaket.

Tabell 5.5 *Andel av husholdningene med faktiske boutgifter over boutgiftstaket – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. Prosent. 2012a*

	Kommunal utleie	Privat utleie	Boretts/ Aksje	Selveier	Alle
Eldre (over 65 år)	63	49	41	22	50
Uføre under 65 år m/barn	74	79	74	74	76
Uføre under 65 år u/barn	64	58	58	60	61
Enslige forsørgere m/ barn	55	69	73	74	67
Barnefamilier for øvrig	63	73	69	75	70
Andre støtteberettigede	31	44	49	58	40
Øvrige pensjonister	68	71	59	63	67
Alle	55	55	52	51	54
N=					
Eldre (over 65 år)	12015	5734	5897	3668	27314
Uføre under 65 år m/barn	615	799	434	580	2428
Uføre under 65 år u/barn	16024	7807	5283	4015	33129
Enslige forsørgere m/ barn	3634	11316	1125	1563	17638
Barnefamilier for øvrig	3026	4726	469	594	8815
Andre støtteberettigede	11686	23172	1335	1090	37283
Øvrige pensjonister	299	467	152	208	1126
Sum	47299	54021	14695	11718	127733

I alt har 54 prosent av mottakerne faktiske boutgifter som ligger høyere enn boutgiftstaket. Denne andelen varierer lite mellom eierformer. Andelen er lavest for gruppen ”andre stønadsmottakere” og eldre over 65 år. Uføre under 65 år med barn har høyest andel med boutgifter over taket.

Det nye bostøtteregelverket stiller ingen krav til boligen som det søkes støtte fra. Vi har undersøkt hvor stor andel av mottakerne som bor trangt i sine boliger. Trangboddhet defineres som når enslige bor på ett rom og ellers når antall personer i husholdningen overstiger antall rom i boligen. I Tabell 5.6 beregnes andelen av husholdningen som etter denne definisjonen er trangbodde.

Tabell 5.6 *Andel av husholdningene som er trangbodde – etter mottakergruppe og eie/leie forhold. Prosent. 2012*

	Kommunal utleie	Privat utleie	Boretts/ Aksje	Selveier	Alle
Eldre (over 65 år)	10	5	1	0	6
Uføre under 65 år m/barn	34	15	13	8	18
Uføre under 65 år u/barn	6	6	4	1	5
Enslige forsørgere m/ barn	21	11	9	5	13
Barnefamilier for øvrig	66	52	47	24	54
Andre støtteberettigede	17	18	10	3	17
Øvrige pensjonister	21	10	8	5	12
Alle	15	16	5	3	13

N=, se Tabell 5.5

I alt er 13 prosent av bostøttemottakerne trangbodde.¹¹ Dette gjelder spesielt barnefamilier der over halvparten er trangbodde. Eldre og uføre uten barn er minst trangbodde. Trangboddhet er et svært grovt mål på akseptabelt boligkonsum. Målt på denne måten er det imidlertid relativt få av bostøttemottakerne som ikke har et akseptabelt boligkonsum. Om de samtidig kan oppfylle SIFOs normer for livsoppholdsutgifter etter at bostøttene minus bostøtte er betalt er et annet spørsmål. Manglende data over alle typer inntekter, og dermed upresise beregninger av disponibel inntekt gjør at bostøtteregisteret slik det nå er bygget opp er lite egnet for slike beregninger.

Til slutt skal vi se på geografiske variasjoner, der vi inndeler fylkene i tråd med SSBs regioninndeling. Vi lager tre tabeller, en uavhengig av eie/leieforhold, en kun for leietakere og en tabell kun for eiere.

¹¹ Denne andelen var 7 prosent for samtlige husholdninger i Levekårsundersøkelsen 2007

Tabell 5.7 *Andel busholdninger som har netto boutgifter i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og region. Alle. 2012*

	Østfold	Busk- erud	Vest- fold	Oslo, Akers- hus	Hed- mark, Opp- land	Aust- Agder, Vest- Agder Roga- land	Horda- land Sogn og Fj. Møre og R.	Sør- Tronde- lag, Nord- Tronde- lag	Nord- land Troms Finn- mark	Alle
Eldre (over 65 år)	33	39	24	27	30	31	24	30		
Uføre under 65 år m/barn	51	60	47	39	47	36	37	48		
Uføre under 65 år u/barn	36	45	26	29	29	30	26	33		
Enslige forsørgere m/ barn	51	66	40	48	49	45	44	53		
Barnefamilier for øvrig	44	65	34	41	39	34	39	48		
Andre støtteberettigede	39	50	34	39	35	34	33	40		
Øvrige pensjonister	50	64	36	53	53	49	45	53		
Alle	39	52	30	35	34	34	31	39		
N=										
Eldre (over 65 år)	6302	3533	2972	3108	4745	3133	3521	27314		
Uføre under 65 år m/barn	597	546	216	337	334	234	164	2428		
Uføre under 65 år u/barn	7686	5953	3052	4588	5154	3333	3364	33130		
Enslige forsørgere m/ barn	3659	4864	1270	2347	2498	1480	1521	17639		
Barnefamilier for øvrig	1902	2814	689	1007	1082	664	660	8818		
Andre støtteberettigede	8108	10295	3138	4769	4815	2948	3225	37298		
Øvrige pensjonister	276	299	97	136	143	91	85	1127		
Sum	28530	28304	11434	16292	18771	11883	12540	127754		

Mottakere i Oslo og Akershus skiller seg ut med størst andel mottakere som har netto boutgifter på mer enn 30 prosent av inntekten. Andelen er lavest i Hedmark/Oppland og i Nord-Norge. Den geografiske inndelingen er nokså grov. Vi har undersøkt om Bergen, Stavanger og Trondheim også hadde høye boutgiftsandeler, men der lå andelen bare svakt over gjennomsnittet for den regionen de tilhørte.

Tabell 5.8 *Andel busholdninger som har netto boutgifter i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og region. Kun eiere. 2012*

	Østfold			Aust-	Horda-	Sør-	Nord-	
	Busk-		Hed-	Agder,	land	Trønde	land	
	erud		mark,	Vest-	Sogn	lag,	Troms	
	Vest-	Oslo,	Opp-	Agder	og Fj.	Nord-	Troms	
	fold	Akers-	land	Roga-	Møre	Trønde	mark	
	Tele-	hus	land	land	og R.	lag	mark	Alle
	mark							
Eldre (over 65 år)	32	17	19	21	19	27	19	24
Uføre under 65 år m/barn	56	46	53	46	50	37	33	48
Uføre under 65 år u/barn	42	34	40	42	43	40	33	39
Enslige forsørgere m/ barn	63	64	54	66	68	60	55	63
Barnefamilier for øvrig	51	52	46	59	58	49	48	52
Andre støtteberettigede	48	49	46	52	54	46	44	49
Øvrige pensjonister	53	50	50	63	59	53	40	53
Alle	41	39	35	41	40	37	29	38
N=								
Eldre (over 65 år)	2813	920	1076	842	1232	1153	1529	9565
Uføre under 65 år m/barn	253	173	117	149	151	92	79	1014
Uføre under 65 år u/barn	2443	1293	993	1126	1337	1012	1094	9298
Enslige forsørgere m/ barn	548	530	261	407	432	270	240	2688
Barnefamilier for øvrig	253	291	99	117	133	90	80	1063
Andre støtteberettigede	548	692	253	249	328	193	163	2426
Øvrige pensjonister	95	70	46	41	44	30	35	361
Alle	6953	3969	2845	2931	3657	2840	3220	26415

For eiere varierer boutgiftsandelene lite mellom regioner, bortsett fra lavere andeler i Nord-Norge.

Tabell 5.9 *Andel busholdninger som har netto bostøtte i forhold til brutto inntekt større enn 30 prosent – etter mottakergruppe og region. Kun leietakere. 2012*

	Østfold			Aust- Agder,	Horda- land	Sør- Trøn- de	Nord- land	
	Busk- erud		Hed- mark,	Vest- Agder	Sogn og Fj. Møre og R.	Nord- Trøn- de	Troms	
	Vest- fold	Oslo, Akers- hus	Opp- land	Roga- land		lag, Nord- Trøn- de	Finn- mark	Alle
	Tele- mark							
Eldre (over 65 år)	34	46	28	29	33	34	29	34
Uføre under 65 år m/barn	48	66	40	34	44	36	41	48
Uføre under 65 år u/barn	33	48	20	25	24	26	23	31
Enslige forsørgere m/ barn	49	66	37	45	45	41	42	51
Barnefamilier for øvrig	43	67	32	38	36	32	38	47
Andre støtteberettigede	38	50	33	38	34	33	33	39
Øvrige pensjonister	49	68	24	48	51	48	48	53
Alle	38	54	29	34	33	33	31	39
N=								
Eldre (over 65 år)	3489	2613	1896	2266	3513	1980	1992	17749
Uføre under 65 år m/barn	344	373	99	188	183	142	85	1414
Uføre under 65 år u/barn	5243	4660	2059	3462	3817	2321	2270	23832
Enslige forsørgere m/ barn	3111	4334	1009	1940	2066	1210	1281	14951
Barnefamilier for øvrig	1649	2523	590	890	949	574	580	7755
Andre støtteberettigede	7560	9603	2885	4520	4487	2755	3062	34872
Øvrige pensjonister	181	229	51	95	99	61	50	766
Alle	21577	24335	8589	13361	15114	9043	9320	101339

Variasjonen mellom regioner er større når det gjelder leietakere, der Oslo og Akershus skiller seg ut. Siden leietakerne dominerer blant samtlige bostøttmottakerne ligner tabellen for alle svært mye på tabellen kun for leietakerne.

Avslutningsvis har vi sett på variasjoner i husleien for leietakere som får bostøtte. Vi ønsker å fokusere på om husleien i de kommunale utleieboligene er lavere enn i det private utleiemarkedet og på den måten utgjør et boligtilbud som senker omfanget av husholdninger med et affordability problem. Vi vet at et stort antall kommuner nå bruker en tilnærmet markedsleie eller gjengs leie i sine utleieboliger (Knutzon m.fl. 2011). Vårt datagrunnlag er begrenset til bostøttmottakere som bor i et kommunalt eller privat leieforhold. En lineær regresjonsanalyse med husleie per måned som avhengig variabel gjennomføres. Som forklaring på variasjoner i husleienivået bruker vi antall rom, region og om det er et kommunalt eller privat leieforhold, alle dummy-variabler. Analysen ga følgende resultat, der alle forklaringsvariabler er signifikante.

Tabell 5.10 Lineær regresjonsanalyse med husleie per måned som avhengig variabel. Data fra bostøtteregisteret 2012. Kroner

Forklaringsvariabler	Koeffisienter
Konstantledd	7205
Privat utleie (kontra kommunal utleie)	107
<i>Referanse: 2 roms bolig</i>	
1 rom	-869
3 rom	871
4 rom	1591
5 rom eller mer	2017
<i>Referanse: Oslo og Akershus</i>	
Stavanger, Bergen og Trondheim	-1307
Hedmark og Oppland	-2671
Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark	-2131
Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland ellers	-2313
Hordaland ellers, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal	-2550
Sør-Trøndelag ellers, Nord-Trøndelag	-2618
Nordland, Troms og Finnmark	-2414

Vi ser at referanseboligen, en to-roms kommunal utleiebolig i Oslo/Akershus, har en husleie på 7205 kroner per måned (som uttrykkes ved nivået på konstantleddet). I denne enkle analysen har vi brukt en modell med et fast kronebeløp i forskjell mellom romstørrelser uavhengig av region, eller en fast forskjell mellom regioner, uavhengig av romstørrelse. Tallene må derfor oppfattes som gjennomsnittstall. En fireromsbolig har for eksempel 1591 kroner høyere husleie enn en to-roms bolig og husleien i for eksempel Trøndelag er i gjennomsnitt 2618 kroner lavere enn i Oslo/Akershus. Husleien er for eksempel 5405 kroner per måned i en kommunal 3 roms bolig i Hedmark og Oppland ($7205 + 871 - 2671$).

Analysen viser så å si ingen forskjell i leienivået mellom kommunale utleieboliger og private utleieboliger. Private utleieboliger har i denne analysen gjennomsnittlig 107 kroner høyere leie per måned enn en tilsvarende kommunal utleiebolig.

6 Kritikk, styrke og svakheter ved Affordability indikatorer

6.1 utfordringer ved å lage indikatorer

Det er en utfordring å lage indikatorer som ivaretar alle de forholdene vi har diskutert i kapittel 2. Når det gjelder indikatorer som skal si noe om situasjonen for dem som skal inn i eie eller leiemarkedet for første gang, unngår vi problemet med at husholdningene allerede har valgt et nivå på boligkonsumet. Dermed slipper en å forholde seg til den faktiske boutgiftsbelastningen, om husholdningen har valgt et boligkonsum under eller over et definert minimumsnivå eller om nivået på annet konsum er tilstrekkelig. Skal en vurdere affordability problemer for dem som allerede har etablert seg i boligmarkedet, dvs. i hvilken grad husholdningen er i stand til å beholde boligen, vil slike problemstillinger raskt oppstå.

Blant økonomer er det kommet kritiske innvendinger til bruken av affordability begrepet. Quigley og Raphael (2004: s. 191-192) sier:

But economists are wary, even uncomfortable, with the rhetoric of “affordability,” which jumbles together in a single term a number of disparate issues: the distribution of housing prices, the distribution of housing quality, the distribution of income, the ability of households to borrow, public policies affecting housing markets, conditions affecting the supply of new or refurbished housing, and the choices that people make about how much housing to consume relative to other goods. This mixture of issues raises difficulties in interpreting even basic facts about housing affordability. For example, the rapid rise in the price of homes clearly made homeownership more difficult for many renters, but it also greatly reduced the financial costs of homeownership to a much larger group of existing homeowners by providing substantial capital gains. Among renters, the large share of income devoted to housing surely reflects voluntary consumption choices for many households and the consumption of a publicly determined minimum quality and quantity of housing for others.

Innvendingene knytter seg dermed også til hva slags boutgiftsbegrep eller bokostnadsbegrep som brukes ved å se på de motstridene interessene til eksisterende eiere og førstegangsetablerere. Mens førstegangsetablere får større problemer med å etablere seg når boligprisene øker, vil eksisterende eiere dra nytte av prisøkningen gjennom økte kapitalgevinster. I bokostnadssammenheng vil slike

kapitalgevinster telle negativt og dermed redusere de faktiske kostnadene ved å bo for eksisterende eiere. Dermed er vi inne på hvordan boutgiftene måles i ulike indikatorer. Skal det være et utgiftsbegrep der alle kontantutbetalinger tas med, eller skal en se på de reelle kostnadene knyttet til å sitte med boligen over tid, et problem som er drøftet i Haffner og Heylen (2011).

Haffner og Heylen (2011) skiller mellom affordability på kort og lang sikt. På kort sikt knyttes affordability til de årlige kontantutbetalingene som er forbundet med å bo. En tilnærming til dette vil være et boutgiftsbegrep definert som renter etter skatt på boliglån, avdrag og driftsutgifter, forsikring og oppvarmingsutgifter for eiere, mens det for leietaker som regel vil være leieutgifter pluss oppvarmingsutgifter. Boutgiftene målt på denne måten vil være et resultat av lånebeløp, rentesats og nedbetalingsprofil på lånet.

På lang sikt knyttes begrepet affordability til de reelle kostnadene med å bo (ibid.). Bokostnader kan defineres som forskjellen mellom det beløpet en kan benytte til annet konsum og sparing i løpet av et år i en situasjon uten bolig, og det beløpet en kan bruke til annet konsum i en situasjon med bolig, gitt uendret realformue gjennom året. Dermed vil verdiendring og realrente være sentrale faktorer i bestemmelsen av nivået på bokostnaden, samtidig som det blir tatt hensyn til faktisk beskatning av boligkapital og andre kapitalplasseringer.

Videre må en ha klart for seg hva en måler endringer i over tid. For leietakere kan for eksempel leiebetalingen ha økt fordi kvaliteten på leietilbudet har økt, kvantum av leieboligtjenester har økt eller fordi prisen per enhet kvalitetskorrigert leieareal har økt (Quigley og Raphael 2004). Forbruk eller konsum er et produkt av pris multiplisert med kvantum.

Over tid vil graden av "Housing Affordability" påvirkes av endringer i inntektsfordelingen. Det kan tenkes at gjennomsnittlige boutgifter i forhold til en medianinntekt ikke endres over tid, men ved en skjevare inntektsfordeling enn tidligere vil flere kunne få boutgifter som overstiger en bestemt andel av inntekten (eventuelt etter skatt). Også en større eierandel blant de leietakerene som er best stilt, vil gjøre at en større andel av de gjensvarende leietakerne vil ha dårligere "Housing Affordability". I analyser av indikatorutviklinger er det derfor viktig å forstå om endringer i affordability skyldes endringer i boutgifter eller endringer i inntektsfordeling.

Forholdstallsmetoden har flere utfordringer. For det første hvordan inntekt og boutgifter skal defineres, og for det andre på hvilket nivå det er hensiktsmessig å sette en *Afforability* benchmark. Når det gjelder bruk av inntektsbegrep er det to hovedalternativer; bruttoinntekt eller disponibel inntekt (Milligan 2003). Det er ingen klar konsensus om hvilket alternativ som er mest hensiktsmessig å bruke. I tillegg oppstår spørsmålet om i hvilken grad velferdsgoder og andre ikke-monetære goder bør inkluderes i inntekten.

En bolig produserer boligjenester, og i en fullstendig innteksdefinisjon, vil denne avkastningen eller tjenesten betraktes som en inntekt for boligeieren. Avkastning på finanskapital skal også legges til inntekten, og i den forbindelse vil rentebetalinger telle negativt og renteinntekter på bankinnskudd positivt. Slik SSB vanligvis

beregner samlet inntekt tas verken fordelene av egen bolig (imputed rent) eller rentebetalinger med når samlet inntekt beregnes.

Et annet uavklart punkt er hvordan formue skal behandles i sammenheng med affordability. En husholdning som har høye boutgifter i forhold til inntekt kan ha finansformue som kan benyttes til delvis betaling av boutgiftene.

Når det gjelder boutgifter er dette et sammensatt begrep som inkluderer alt fra husleie, rente og avdragsbetalinger, forsikring og skatt. Igjen er det ingen generell enighet om hva som er den mest hensiktsmessige avgrensning, og dette avhenger også av disposisjonsform og ikke minst datatilfang.

En stor andel av husholdningene i Norge benytter nå rammelån, et låneprodukt som gir mulighet for å øke boliglånet når pengene skal benyttes til andre formål. Maksimalt rammelån kan ikke utgjøre mer enn 70 prosent av markedsverdien, slik at mange nyetablerte med lave inntekter og liten egenkapital ikke kan ta i bruk slike produkter. Et rammelån kan også utnyttes slik at de faktiske avdragsbetalingene kan bli null. Dette gir muligheter for å betjene et høyere lån uten at boutgiftsandelen øker. Noen vil derfor være kredittrasjonert, mens andre ikke har anledning til å ta opp nye lån.

Boutgiftsbegrepet er ikke inflasjonsnøytralt. Med konstant realrente vil høyere inflasjon gi høyere nominell rente og høyere boutgifter, se for eksempel Barlundhaug og Astrup (2010). Sparingen øker ved at realverdien av gjelda raskere blir mindre. Å bruke boutgifter framfor bokostnader i en inflasjonsøkonomi med konstante realpriser på bolig innebærer at en del av boutgiftene kan være ”tvungen sparing”. I en situasjon med innovasjon i finansielle produkter og låneordninger svekkes noe av begrunnelsen for å bruke disse utgiftene som grunnlag for å beregne offentlig bostøtte.

Boutgiftsbegrepet er også frikopledd fra standard på boligen og boligens lokalisering i forhold til arbeidsplassen. Noen med lave boutgifter kan ha valgt en perifer og rimelig bolig og kan ha store reiseutgifter i tillegg.

Når det gjelder fastsettelse av en affordability benchmark, er det imidlertid større konsistens og enighet mellom land, selv om det har vært en tendens til at denne har økt over tid. I dag er det relativt utbredt enighet om at dersom boutgifter legger beslag på 25-30 prosent av inntekten, så vil boligkonsumet medføre likviditetsutfordringer for husholdningen, og konstituere et *affordability* problem (Gabriel et al. 2005).

En kritikk av forholdstallmetoden har vært svakheten ved at den samme affordability benchmark brukes på tvers av lokalisering, husholdningstype og disposisjonsform (Hancock 1993). Eksempelvis har parhusholdninger stordriftsfordeler i konsum som gjør at de kan tåle en større boutgiftsandel, alt annet likt. Det vil også være forskjeller på om boutgiftene består av husleie eller rente og avdragsbetalinger. Forholdstallmetoden tar heller ikke høyde for boligkvalitet (Burke et al. 2004).

Manglende ”Housing Affordability” kan i neste omgang føre til at husholdninger må flytte til en rimeligere bolig. Mange overskuer ikke problemene og lar det gå så langt at en lar være å betale banken etter planen, det kan bli begjært tvangs salg og i

få tilfeller også gjennomført tvangssalg. I leiemarkedet kan det begjæres utkastelser som også blir gjennomført. Å måle omfanget av dette kan også være indikatorer for hvordan de mest vanskeligstilte opplever forholdene på boligmarkedet.

Endringer i "Housing Affordability" handler derfor også om tilpasninger i boligmarkedet. Hvis boutgiftene blir for store i forhold til inntekten, inntektsforutsetningene eller antall personer i husholdningen endres, vil flytting til et rimeligere boalternativ kunne være en løsning.

6.2 Styrker og svakheter ved de ulike indikatorene

Gjennomgangen viser at det er mange varianter over samme type indikatorer. Her vil vi trekke fram en hovedgruppe av indikatorer og peke på styrker og svakheter ved å bruke disse. Også her vil vi skille mellom indikatorer som fanger opp situasjonen for førstegangsetablerere og situasjonen for husholdninger som er etablert på boligmarkedet.

Førstegangsetablerere

Her er det to indikatorer som skiller seg ut. Den ene er forholdet mellom boligpris og inntekt og den andre ser på boutgifter i forhold til inntekt for de som skal etablere seg på boligmarkedet til eksisterende boligpriser, rentesatser og husleier.

Når boligprisene stiger i forhold til inntektene over lang tid, er forklaringen at kostnadene ved å bygge og framskaffe boliger har økt mer enn inntektsveksten. Kostnadene ved å bygge og framskaffe boliger er først og fremst knyttet til en lavere produktivitetsutvikling i byggesektoren enn i andre næringer, at utbyggere må ta på seg en større del av infrastrukturkostnadene knyttet til boligbygging og at en sentralisering av befolkning og boligbygging fører til at tomtepriskomponenten stadig er stigende (Barlindhaug og Nordahl 2011). Som vi har sett viser det seg at pris/inntekt-indikatoren utvikler seg minst gunstig i storbykommuner.

På kort sikt svinger denne indikatoren i takt med prisutviklingen på brukte boliger. Den kortsiktige prisutviklingen er etterspørselsbestemt og sterkt påvirket av renteendringer. Dersom en er opptatt av de kortsiktige svingene, er det en svakhet at det ikke tas hensyn til endringer i renteforhold. En betydelig nedgang i renten på boliglån, setter husholdningene i stand til å kjøpe betydelig dyrere boliger uten at de løpende boutgiftene blir større.

Når fokus er rettet mot kortsiktige svingninger i indikatorene, vil indikatoren som i tillegg til priser og inntekt også bringer inn renteforhold være mer egnet og gi et bedre uttrykk for affordability problemer. Indikatoren opererer med en fast låneandel til gjeldende priser. En svakhet er at en hele tiden antar at egenkapitalkravet kan oppfylles. Dette vil være vanskelig i en situasjon med høye priser og lave renter, selv om boutgiftsbelastningen kan være lav. Det kan diskuteres om en skal ta med avdragsbetalinger i denne indikatoren eller om en bare skal operere med renter. Brukes en nedbetalingsprofil med et annuitetsprinsipp vil uansett avdragskomponenten bli liten det første året – og det er vanligvis utgiftene det første året som er i fokus. Det kan også diskuteres om en skal bruke renter etter skatt eller kun nominelle renter. Dette påvirker nivået på indikatoren, men i mindre

omfang utviklingen over tid. Renter etter skatt gir et mest realistisk uttrykk for de utgiftene husholdningen vil få. Som vi har vært inne på er det viktig å presisere om dette gjøres og om en i tillegg tar hensyn til rentefradraget dersom det brukes en form for inntekt etter skatt. En svakhet ved boutgiftsbegrepet, som også er nevnt tidligere, er at målet ikke er inflasjonsnøytralt. Med uendret realrente, men varierende inflasjon, vil den nominelle rentesatsen bli høyere jo høyere inflasjonen er. Høy inflasjon gir dermed høye boutgifter. Samtidig fører høy inflasjon til at restgjeldens realverdi synker raskere. Høy nominell rente kan derfor i slike situasjoner ses som en form for ekstra sparing.

I en situasjon med lave renter og høye priser, vil finansinstitusjonene kunne være mer forsiktige med å innvilge store lån, fordi boutgiftene vil øke med en framtidig renteøkning og samtidig føre til en reduksjon i boligprisene, noe som påvirker pantesikkerheten for bankene. I praksis er finansinstitusjonene mer tilbakeholdne med å gi lån i perioder der boligprisene er synkende. Forklaringen kan være at det hersker usikkerhet om boligprisene vil fortsette å synke og om fallende priser er et uttrykk også for en svakere økonomisk utvikling med fare for økt arbeidsledighet og inntektssvikt.

I kredittvurderinger kan bankene dels bruke enkle normer for forholdstall mellom lån og inntekt for å bestemme maksimalt gjeldsopptak eller de kan benytte en residualmetode. Residualmetoden i denne sammenhengen tar utgangspunkt i inntekten og en norm for livsoppholdsutgifter, slik at en kan finne ut hvor store boutgifter husholdningen kan påta seg.¹² Ut fra krav til egenkapital og en risikojustert rentesats bestemmes maksimal kjøpesum på boligen. Vi har ikke sett noen bruk av dette i sammenheng med affordability. Men med utgangspunkt i for eksempel medianinntekter for ulike husholdningstyper kunne en beregne overkommelige boligpriser for ulike husholdningstyper i ulike regioner og sammenligne disse prisene med de faktiske prisene i markedet. Svakheten ved en slik indikator er at den blir svært avhengig av hva slags normer som til enhver tid skal brukes for annet konsum enn bolig.

Etablerte husholdninger

For etablerte husholdninger er det en indikator som peker seg ut og som blir brukt i ulike varianter, nemlig løpende boutgifter i forhold til inntekt (eventuelt inntekt etter skatt). Ved sammenligninger mellom land er det viktig at samme definisjon brukes både på boutgifter og inntekter. Særlig å få inntektsbegrepet sammenlignbart er krevende. Hva slags inntektsposter skal tas med? SSB beregner en samlet inntekt bestående av yrkesinntekt, kapitalinntekter (ikke negativ kapitalinntekt i form av renteutgifter), samt skattepliktige og ikke skattepliktige overføringer. Ulikheter i beskatningssystemer mellom land gjør at disponibel inntekt gir det mest riktige bildet av situasjonen.

Å beregne en samleindikator for for boutgifter i forhold til inntekt gjeldende for etablerte husholdninger, eventuelt etter region, gir liten mening. Et godt bilde av situasjonen krever i det minste en oppsplitting av husholdninger etter inntekt og

¹² Tidligere i notatet er residualmetoden eller residualinntekten beskrevet som inntekt etter skatt og boutgifter. Denne residualinntekten ble så sammenlignet med normer for annet konsum for å teste om husholdningen var i en affordable situasjon.

alder, jf. for eksempel Lujanen (2004). For å gi bedre informasjon kan indikatoren brytes ned på region og skille mellom eiere og leiere, eventuelt også husholdningstyper. Denne type indikator forutsetter at en har tilgjengelig data på mikronivå, for eksempel gjennom landsomfattende spørreundersøkelser. Hva slags tabeller og analyser som utarbeides fra slike datasett, vil være avhengig av formålet. Styrken med et slikt datamateriale på mikronivå er at en kan foreta bredere analyser av datamaterialet der framstilling og resultater kommenteres. Slike bredere analyser gjør det mer problematisk å sammenligne situasjonen over tid. Men enkelte tabeller kan gis en fast form, slik at sammenligninger kan gjøres. Tabellene fra Lujanen (2004) er eksempler på dette. Hovedfokus hos Lujanen var en sammenligning mellom land.

Stresstesting av etablerte husholdninger foretas i dag både av Norges Bank og Finanstilsynet. Da er det residualmetoden som brukes ved at en tar utgangspunkt i normer for annet konsum enn bolig. Denne normen for annet konsum og boligutgiftene knyttet til det nåværende boforholdet danner grunnlaget for en beregning av andelen husholdninger som ved en viss renteøkning vil få negativ økonomisk margin, dvs. få et forbruk som er større enn disponibel inntekt. Formålet med slike stresstester er å få en oversikt over den økonomiske situasjonen til husholdningssektoren, gitt ulike baner for renteutviklingen. Hva slags baner som velges vil være avhengig av nivået som testen starter på. Dermed vil utviklingsbanene variere slik at det er problematisk å foreta sammenligninger over tid.

7 Indikatorer i Norge - datamuligheter

7.1 Aktuelle indikatorer

I kapitlene foran har vi gått gjennom ulike indikatorer som er brukt i andre land for å måle "Housing Affordability" både for førstegangsetablerere og for etablerte husholdninger i boligmarkedet. Noen av indikatorene har vi framstilt eksempler på ved å benytte norske data.

Ut fra framstillingen og drøftingen foran er det noen indikatorer som peker seg ut for bruk i Norge. For førstegangsetablerere vil utgiftene knyttet til kjøp av en nærmere definert bolig til gjeldende pris være en aktuell indikator. Disse utgiftene ses i forhold til en nærmere definert inntekt. For etablering i leiemarkedet vil forholdet mellom gjeldende leiepris på en nærmere definert bolig og en nærmere definert inntekt være relevant.

Boutgifter i forhold til inntekt vil være den sentrale indikatoren for etablerte hushold, men vi vil understreke at en belysning av slike forholdstill krever en helhetlig analyse av mikrodata, ofte basert på landsomfattende spørreundersøkelser. Slike analyser av mikrodata bør suppleres med beregning av residualinntekt og normer for boligstandard, for eksempel trangboddhet. I alle indikatorene vil løpende boutgifter, eventuelt fratrukket bostøtte, være utgangspunktet. Å beregne den faktiske kostnaden ved å bo, der skattefordeler og verdistigning trekkes inn i et bokostnadsbegrep er mindre relevant i framstillingen av husholdningenes affordability problemer. Men en må være oppmerksom på at i en situasjon med høye løpende boutgifter kan en samtidig ha verdigevinster knyttet til generell boligprisvekst, noe som gjør at de reelle kostnadene ved å bo blir lave. Samtidig er det viktig å være klar over at mange kan påvirke de løpende boutgiftene gjennom tilgang til nye låneprodukter med pant i bolig og at en må være oppmerksom på forskjellen mellom løpende boutgifter og bokostnader i en eventuell politikkkutforming på feltet.

7.2 Datamuligheter

I Norge finnes det gode nasjonale data både over boligpriser og husleier. På lavt geografisk nivå er det imidlertid enkelte steder både få omsetninger av eide boliger og et lite leiemarked, slik at det kan være problematisk både å identifisere størrelsen på indikatorene og utviklingen over tid. Spesielt gjelder dette for leiemarkedet. Svært mange bostøttemottakere er imidlertid leietakere. I bostøtteregisteret oppgis husleier, og dette registeret vil være en ytterligere informasjonskilde i tillegg til

leiemarkedsstatistikken som utarbeides av SSB. Det er bare en nærmere analyse av dataene som kan vise hvor detaljert geografisk nivå slike data kan presenteres på.

Å bruke gode detaljerte inntektsdata er viktigere når det gjelder studier av etablerte husholdninger enn når en skal lage indikatorer for dem som skal inn på boligmarkedet. For sistnevnte grupper er det først og fremst endringer over tid i inntekt som er viktig ikke hva slags inntekt som måles. Da kan for eksempel lønnsstatistikk være relevant, dersom en er opptatt av å få fram så aktuelle indikatorer som mulig.

SSB kan i prinsippet produsere inntektsdata for alle hushold, der alle typer inntekt inkluderes. Et problem kan være at siste tilgjengelige ligningsdata fort blir litt gamle, fordi det tar tid å kople sammen poster fra ulike andre registre for å få fra den samlede inntekten. Å få fram riktige tall for inntekt er viktig i studier og analyser av etablerte husholdninger, særlig dersom en skal legge vekt på beregning av residualinntekt.

Det finnes ikke registerdata over boutgifter for enkelthushold. Dermed er en avhengig av spørreundersøkelser. EU-SILC¹³ blir gjennomført hvert år. Dataene administreres av EU sentralt via Eurostat og Europakommisjonen og omfatter samtlige EU-land og Norge, Island, Sveits og Tyrkia (Aarland 2010). Opplysningene er samlet inn av landenes respektive statistikkbyråer, og i Norge er det Statistisk sentralbyrå som gjennomfører datainnsamlingen. Både årlige tverrsnittsdata og paneldata inngår i undersøkelsen. For Norge omfatter tverrsnittsdataene om lag 6.000 observasjoner hvert år, mens paneldatasettet utgjør mellom 3.500 og 4.500 husholdninger intervjuet hvert år (ibid.).

Hvert år gjennomføres EU-SILC med et fast innslag av boligspørsmål. Spørsmålene gir grunnlag for å beregne de samlede brutto boutgiftene på samme måte som i Levekårsundersøkelsene når boforhold har vært tema. Det blir spurt om rente- og avdragsbetalinger samt rentesats på alle lån knyttet til boligen, og for hvert lån er det mulig å skille ut rentebetalinger. I EU-SILC spørres det også om i hvilket omfang noen av boliglånene er brukt til andre formål. Videre spørres det om eventuell flytting og det blir registrert en rekke opplysninger om boligens standard. For eksempel vil det være enkelt å beregne trangboddhet. Data over samlet inntekt både før og etter skatt kan hentes fra registre og koples sammen med data knyttet til husholdninger og boutgifter for disse, men som nevnt tar det noe tid før samlet inntekt er tilgjengelig fra SSB og kan koples opp mot surveydataene.

Levekårsundersøkelsen kommer ikke til å bli opprettholdt i fremtiden, og 2007 markerte siste datainnsamlingsrunden i denne serien. Ifølge SSB skal informasjonen som til nå har blitt samlet inn gjennom levekårsundersøkelsene, i fremtiden ivaretas først og fremst gjennom EU-SILC (ibid.) Den første EU-SILC undersøkelsen med boligmodul blir gjennomført i 2012. Det blir dermed et sprang på fem år mellom undersøkelsene, mens det framover i tid vil foretas EU-SILC undersøkelser med boligmodul hvert tredje år.

I Tabell 7.1 har vi stilt opp de variablene eller de dataene som er nødvendige for å beregne de indikatorene vi har berørt tidligere i notatet. Siden siste

¹³ SILC: Survey of Income and Living Conditions

Levekårsundersøkelse ble gjennomført i 2007 og at en etter dette må basere seg på EU-SILC, forholder vi oss til datasituasjonen framover. Ingen av indikatorene er avhengig av supplerende boligdata fra boligdelen av EU-SILC, som vil bli gjennomført hvert tredje år fra og med 2012. De årlige dataene fra EU-SILC er tilstrekkelig for å lage de indikatorene som er nevnt i dette notatet.

Tabell 7.1 *Oversikt over aktuelle data som er nødvendig for å beregne indikatorer og datakilder. Førstegangsetablerere og etablerte husholdninger.*

Variabel/data	Førstegangsetablerere	Etablerte husholdninger
Boligpris	<ul style="list-style-type: none"> Boligprisstatistikk (per m2) fra NEF/SSB for oppgitte geografiske områder 	-
Husleier	<ul style="list-style-type: none"> Leiemarkedsundersøkelsen (SSB) Bostøtteregisteret 	<ul style="list-style-type: none"> EU-SILC (årlig) Bostøtteregisteret
Rentesats	<ul style="list-style-type: none"> SSB/Norges Bank 	<ul style="list-style-type: none"> EU-SILC (årlig)
Inntekt	<ul style="list-style-type: none"> Brutto individuell inntekt på kommunenivå (SSB) Lønnsstatistikk 	<ul style="list-style-type: none"> Samlet inntekt (SSB) basert på ligningsdata og andre registre. Koples til EU-SILC Brutto skattbar inntekt fra Bostøtteregisteret
Skatt	-	<ul style="list-style-type: none"> Ligningsdata (SSB). Koples til EU-SILC
Rentebetalinger	<ul style="list-style-type: none"> Beregnes 	<ul style="list-style-type: none"> EU-SILC (årlig) Bostøtteregisteret*
Avdragsbetalinger	<ul style="list-style-type: none"> Beregnes 	<ul style="list-style-type: none"> EU-SILC (årlig) Bostøtteregisteret*
Driftsutgifter	-	<ul style="list-style-type: none"> EU-SILC (årlig) Bostøtteregisteret
Boligstandard	<ul style="list-style-type: none"> Antar størrelse i m2 	<ul style="list-style-type: none"> EU-SILC (årlig) Bostøtteregisteret

* Rente- og avdragsbetaling som en samlet sum

Hvis en ønsker å beregne bokostnader for eksisterende eiere blir husholdningene i EU-SILC spurt om hva de tror boligen kan omsettes for. Denne verdien er et viktig grunnlag for slike beregninger.

Deler av utvalget i EU-SILC er som nevnt et panel som følges over flere år. Bruken av paneldata i analysene gjør at en kan si noe om hvor lenge ulike husholdninger er i en uønsket eller unaffordable situasjon på boligmarkedet.

Dersom en for førstegangsetablerere ønsker å bruke disponibel inntekt i stedet for bruttoinntekt, kan det foretas enkle skatteberegninger på bruttoinntekt, der det samtidig kan tas hensyn til muligheter for å trekke renteutgifter fra inntekten før skatt (kapitalbeskatning). Om ønskelig kan det også legges inn sjablongbeløp for driftsutgifter for førstegangskjøpere og sjablongbeløp for lys og brensel både for eiere og leiere.

Boligstandard kan enten beregnes i kvadratmeter, der det er mulig å angi normer for hver husholdningstype, se for eksempel Barlindhaug og Astrup (2008), eller at en med utgangspunkt i antall rom og antall medlemmer i husholdningen beregner en variabel for trangboddhet.

For analyseformål ville det være gunstig om samlet inntekt/disponibel inntekt fra SSB ble koplet opp mot husholdningene i bostøtteregisteret. Da vil en få muligheten for å lage alternative indikatorer basert på bostøtteregisteret og samtidig få et bedre grunnlag for å vurdere treffsikkerheten i bostøtteregelverket.

8 Avsluttende kommentarer

Essensen i affordability tilnærmingen er å se nærmere på forholdet mellom boutgifter og økonomiske ressurser, primært inntekt, for eventuelt å avdekke misforhold eller uforholdsmessigheter hos utsatte grupper. Et fokus kan være at press i boligmarkedet, som ofte resulterer i høyere boligpriser og leienivå, fortrenger annet viktig konsum. En viktig underliggende referanse er derfor normer for minimumskonsum av andre konsumgoder enn bolig.

En annen viktig underliggende referanse i affordability tilnærmingen er bolignormer. Bolignormer kan angi noen krav som bør være oppfylt før boligsituasjonen kan karakteriseres som tilfredsstillende, både i forhold til boligstandard og areal. Slike krav fins ikke, men i boligutvalgets beregning av antall vanskeligstilte husholdninger på boligmarkedet ble det stilt opp noen slike normer, blant annet en norm for trangboddhet. Å påpeke et misforhold mellom boutgifter og inntekt er ikke tilstrekkelig for at et affordability problem kan sies å oppstå. Dersom husstanden har et relativt høyt boligkonsum, kan affordability problemet løses ved å redusere boligkonsumet.

En annen komplikasjon knyttet til identifikasjon av affordability problemer er knyttet til geografisk mobilitet. Det er kjensgjerning at boligpriser og husleienivå varierer i betydelig grad i forhold til geografi og sentralitet. Det kan være store forskjeller mellom by og land, mellom ulike byer, og sågar innenfor den enkelte by. Implikasjonen av dette er at i mange tilfeller kan affordability problemer løses ved flytting.

Dersom et affordability problem kan løses gjennom flytting, er spørsmålet hvilke krav som skal stilles til mobilitet før et reelt affordability problem kan sies å oppstå. Dette spørsmålet er i liten grad drøftet i litteraturen. En mobilitetsnorm kan være at dersom problemet kan løses gjennom flytting innenfor bygrensen, eller gjennom en rimelig pendleavstand, er affordability problemet ikke reelt. Problemet med slike normer er at det kan oppstå opphoping av utsatte grupper innenfor avgrensede geografiske områder, se en nærmere drøfting av segregasjonseffekter i Kvinge m. fl. (2012).

Boligmarkedet utviser ikke bare stor geografisk variasjon, men varierer også i betydelig grad over tid. Boligmarkedets dynamiske karakter kan gi opphav til sosiale problemer som ikke enkelt lar seg løse ved hjelp av de tradisjonelle velferdsordningene og generell omfordelingspolitikk. Affordability tilnærmingen er et forsøk på å identifisere de sosiale problem som et fluktuerende boligmarked skaper, og kan gi grunnlag for en adekvat politisk respons til disse problemene. Problemene i boligmarkedet oppstår ikke nødvendigvis isolert i boligmarkedet.

Typisk i dårlige tider vil arbeidsledighet kunne danne grunnlag for affordability problemer, mens i gode tider vil et høyt rentenivå kunne skape et problem.

Det er flere problemstillinger som kan reises når det gjelder å komme med konkrete forslag til nye og relevante indikatorer. Forslag til nye indikatorer bør være politisk relevante samtidig som det tas hensyn til databegrensninger og eksisterende indikatorer. Med politisk kontekst forstås ikke bare boligpolitiske målsetninger og virkemidler, men også omfordelingspolitikk og velferdsordninger. Slik vil den internasjonale litteraturen være mindre relevant i denne sammenheng fordi politisk kontekst og datatilfang vil variere fra land til land.

Det boligpolitiske fokuset i Norge er på vanskeligstilte grupper og de boligpolitiske utfordringer er i hovedsak knyttet til denne gruppen. Dette tilsier at makroindikatorer og indikatorer basert på gjennomsnittsbetraktninger vil være mindre relevante for utforming av boligpolitikk for vanskeligstilte. Derfor vil i utgangspunktet mikrobaserte indikatorer og analyser av affordability være mer relevante for politiske formål. Et problem med mikrobaserte indikatorer er utfordringen med å finne gode data for boutgifter. Dette begrenser valget i hovedsak til å gjelde større spørreundersøkelser omkring boforhold og levekår. Problemet med levekårsdata at det er vanskelig å bryte dem ned geografisk, og dermed vanskelig å fange opp variasjoner mellom lokale boligmarkeder. I tillegg er bostøtteregisteret med over 125 000 lavinntektshusholdninger en kilde som kan utnyttes.

Litteratur

- Australian Government (2011) *National Housing Supply Council. Key findings of the 2011 State of Supply Report*. Report 2011
- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2008) *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 2008:13
- Barlindhaug, Rolf (2010) *Boligmarked og flytting i storbyene*. NIBR-rapport 2010:15
- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2010) "Promoting home ownership through demand-side targeted measures". I Doling, John, Marja Elsinga og Richard Ronald (red). *Home ownership. Getting in, getting from, getting out. Part III*. Housing and urban policy studies 34. Delft University press
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl (2012) *Boligbygging med sosial profil? Mulighetsrom i den kommunale utbyggingspolitikken*. Foreløpig notat til Husbanken. Mars 2012
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl (2011) *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging*. NIBR-rapport 2011:31
- Bramley, Glen (2012) Affordability, poverty and housing need: Triangulating measures and standards. *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 27, Number 2, Side 133-151
- Burke, T., Neske, C. and Ralston, L. (2004) *Housing Affordability*, report for Department of Premier and Cabinet, Melbourne. Gabriel, Michelle, Keith Jacobs, Kathy Arthurson and Terry Bruke with Judith Yates (2005): *Conceptualising and measuring the housing affordability problem. National Research Venture: Housing Affordability for Lower Income Australians*. Research Paper 1. AHURI
- Gabriel, Michelle, Keith Jacobs, Kathy Arthurson and Terry Bruke with Judith Yates (2005): *Conceptualising and measuring the housing affordability problem. National Research Venture: Housing Affordability for Lower Income Australians*. Research Paper 1. AHURI
- Haffner, Marietta & Kristof Heylen (2011) "User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach to affordability". *Housing studies*, vol 26, No. 4, 593-614

- Hancock, K. E. (1993) "Can Pay? Won't Pay? or Economic Principles of Affordability". *Urban Studies*, Vol. 30, No. 1, 1993 127-145
- Knudtzon, Lillin Cathrine, Rolf Barlindhaug og Arne Holm (2011) *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. NIBR-rapport 2011:33
- Kvinge, Torunn, Rolf Barlindhaug, Marit Ekne Ruud og Camilla Lied (2012) *Byplangrep og bostedssegregasjon*. NIBR-rapport (kommer)
- Lujanen, Martti (2004) "Housing consumption, housing expenditure and housing costs". I Lujanen, Martti (red.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers
- Maclennan, D. and Williams, P. (eds) (1990) *Affordable Housing in Britain and America*, Joseph Rowntree Foundation, York
- Milligan, V. (2003) *How Different? Comparing Housing Policies and Housing Affordability Consequences for Low Income Households in Australia and the Netherlands*, Netherlands Geographical Studies, no. 318, University of Utrecht, Utrecht
- Normann, Tor Morten (2010) Utgifter til bolig i Norge og Europa: Inntekter og boligutgifter vokser i takt, *Samfunnsspeilet* nr. 3, 2010.
- NOU (2011) *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden*. NOU 2011:15
- Pittini, Alice (2012) *Housing affordability in the EU. Current situation and recent trends*. CECODHAS Housing Europe's Observatory. Research briefing, År 5 / Nr. 1, Jan. 2012
- Quigley, John M. og Steven Raphael (2004) Is Housing Unaffordable? Why Isn't It More Affordable? *Journal of Economic Perspectives*, Volume 18, Number 1- Winter 2004-Pages 191-214
- Vatne, Bjørn Helge (2006) Hvor store økonomiske marginer har husholdningene? En analyse på mikrodata for perioden 1987-2004. *Penger og Kreditt* 3/2006. Norges Bank
- Aarland, K. (2010) "Andre datakilder". I Sandlie, Hans Christian (red) *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelssamling* NOVA-rapport nr. 2/2010
- Aarland, K. (2011) *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. NOVA