

Kim Christian Astrup

# **Boligtilskudd til etablering- et effektivt virkemiddel?**

Tittel: **Boligtilskudd til etablering- et effektivt virkemiddel?**

Forfatter: Kim Christian Astrup

NIBR-notat: 2014:103

ISSN: 0801-1702

ISBN: 978-82-8309-019-2

Prosjektnummer: 3278

Prosjektnavn: Boligtilskudd

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Kim Christian Astrup

Referat: I notatet analyseres effektivitetsegenskapene til Husbankens ordning med boligtilskudd til etablering. Ordningens siktemål er å gjøre såkalte varige vanskeligstilte i stand til å eie egen bolig. I notatet diskuteres særlig ordningens avskrivingsregler og hvorvidt disse er til hinder for en effektiv bruk av virkemiddelet. En annen problemstilling er boligtilskuddets samspill med andre virkemidler. Dersom dette ikke utnyttes kan det føre til en ineffektivt bruk av virkemiddelet.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mars 2014

Antall sider: 29

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](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2014

# Forord

Dette notatet er utarbeidet for Husbanken. Siktemålet med notatet er å se på nåværende utforming av ordningen med boligtilskudd til etablering og måten den praktiseres på, for å se om det er mulig, med knappe tilskuddsmidler, at enda flere vanskeligstilte på boligmarkedet kan bli boligeiere.

Vi ønsker å takke Edle Holt og Helene Jordheim i Husbanken for et veldig godt samarbeid. En takk også til Rolf Barlindhaug ved NIBR som har lest og kommentert et tidligere utkast av notatet.

Oslo, mars 2014

Evelyn Dyb

Forskningsjef

# Innhold

Forord.....	1
Figuroversikt.....	3
Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	6
1.2 Kort om boligtilskuddsordningen.....	7
1.2.1 Nærmere om formålet med tilskuddsordningen.....	7
1.2.2 Utformingen av dagens ordning.....	7
2 Boligeie og kapitalbehov.....	8
2.1 Skranker for eieretablering.....	8
2.2 Tilskuddets etableringseffekt og rentenivå.....	8
2.3 Boligkapitalakkumulering og inflasjonssparing.....	9
2.4 Oppbygging av boligkapital over tid, uten boligprisvekst og avdragsbetalinger.....	10
2.5 Begrensninger i tilskuddets kapitalakkumuleringseffekt.....	12
2.6 Avskrivingsreglens betydning for risikodemping.....	13
2.7 Tilskudd og avdragsbetalinger.....	13
3 Innlåsingeffekter.....	15
4 Potensialet for redistribusjon.....	17
5 Virkemiddeleffektivitet og samspill med andre virkemidler.....	20
5.1 Boligtilskuddets boligfinansielle funksjoner.....	20
5.2 Boligtilskudd som et virkemiddel for å redusere renterisiko.....	21
5.3 Andre virkemidler som reduserer renterisiko.....	22
5.3.1 Fastrente.....	22
5.3.2 Bostøtte.....	23
6 Boligtilskuddet og fordelingsrettferdighet.....	24
7 Avsluttende diskusjon og oppsummering.....	25
7.1 Boligtilskudd versus andre virkemidler.....	25
7.2 Avskrivning eller ikke?.....	26
7.3 Tiltak for å sikre en mer effektiv boligtilskuddsordning.....	27
Litteratur.....	29

---

## Figuroversikt

Figur 2.1 .... Kapitaloppbygging med og uten 20 prosent boligtilskudd .....	11
Figur 2.2 .... Differanse i kapitalakkumulering, med og uten boligtilskudd. ....	12
Figur 3.1 .... Årlig personøkonomisk gevinst av boligtilskudd med og uten avskrivning i et 20 års perspektiv .....	16
Figur 4.1 .... Redistribusjonspotensialet for boligtilskuddsmidler over 20 år, med og uten avskrivning, i en case med boligpris på 1, 5 millioner og boligtilskudd på 20 prosent (300 000 kroner).....	18

# Sammendrag

*Kim Christian Astrup*

## **Boligtilskudd til etablering- et effektivt virkemiddel?**

NIBR-notat 2014:103

I dette notatet sees det nærmere på effektiviteten til det boligsosiale virkemiddelet boligtilskudd til etablering. Formålet med virkemiddelet er å få flere vanskeligstilte inn på eiermarkedet ved tildelingen av et rente- og avdragsfritt lån som avskrives over 20 år. Boligtilskudd til etablering gis kun til vanskeligstilte som antas å ha varige etableringsutfordringer i boligmarkedet. I notatet tas det opp to hovedproblemstillinger

1. Ville boligtilskuddet vært mer effektivt dersom boligtilskuddet ble gitt uten avskrivning? Hvor viktig er den etterfølgende tilskuddsavskrivning for den enkelte mottaker?
2. Er kommunenes bruk av virkemiddelet effektivt? Eksisterer det et uutnyttet med samspill med andre virkemidler som muliggjør en mer effektiv utnyttelse av tilskuddet?

Boligtilskuddet er et rente- og avdragsfritt lån. Det inneholder i utgangspunktet dermed allerede et betydelig subsidieelement siden renter ikke betales. Siden hovedformålet med tilskuddsordningen er å sikre etablering i eid bolig, og dette oppnås allerede ved tildelingen av tilskuddet, er det ikke videre opplagt hvorfor man i tillegg skal gjennomføre en etterfølgende avskrivning av tilskuddet. Tvert i mot, kan avskrivningsreglene synes å stå i motsetning til ordningens hovedformål. Uten avskrivning kan tilskuddsmidlene redistribueres, for eksempel etter salg av tilskuddsfinansiert bolig, og de samme midlene kan potensielt bli brukt flere ganger til å sikre eieretablering, og dermed få flere vanskeligstilte inn på eiermarkedet.

Hvor stor er den individuelle tilskuddsmottakers nytte av avskrevne tilskuddsmidler sammenlignet med nytten av et eventuelt gjenbruk av midlene på andre vanskeligstilte? Denne individuelle nytten av tilskuddet er antageligvis mindre enn tidligere antatt. Realverdien av boliglånet blir mindre og mindre med årene på grunn inflasjon. Boligenes verdi holder oftere tritt med inflasjon, og har sågar de siste oftere økt mer enn inflasjon. Denne asymmetrien gir opphav til noe kalles inflasjonssparing. Behovet for boligkapital avtar dermed med tiden grunnet den kapital som akkumuleres som følge av inflasjonssparing, avdragsbetalinger og prisvekst. Selv med lav prisvekst og lite avdragsbetalinger, vil inflasjonssparing sørge for at det skjer en betydelig kapitalakkumulering. Dette innebærer at behovet for å avskrive boligtilskuddet, og dermed øke boligkapitalen, ikke øker, men avtar over tid.

---

Tilskuddet bidrar til økt egenkapital, men mottakeren vil høste hovedparten av tilskuddet når egenkapitalen allerede er oppbygget i stor grad.

Ineffektivitet som avskrivingsreglene gir opphav til kan delvis avhjelpes gjennom lang nedbetalingstid på startlånet. Avskrivning reduserer behovet for avdragsbetalinger. Dersom tilskuddet kombineres med lang nedbetalingstid på, for eksempel 40-50 år, kan avskrivningen brukes til å redusere behovet for tilskuddet. Lang nedbetalingstid kan også bedre samspillet mellom tilskuddet og bostøtten.

Boligtilskuddets viktigste funksjon er en reduksjon av inntektsskranken for boligeie, slik at flere vanskeligstilte kan komme inn på eiermarkedet. Inntektsskranken bestemmes ved at lånesøker ikke bare skal kunne betjene dagens markedsrente, men også skal være i stand til å tåle betydelig renteøkninger. En viktig boligfinansiell funksjon som boligtilskuddet har, er derfor å håndtere renterisiko. Det er imidlertid andre virkemidler som også gjør dette innenfor dagens virkemiddelmeny. I dette notatet ser vi på to slike virkemidler: fastrente på startlånet og bostøtte. Begge er mindre resurskrevende måter å håndtere renterisiko på. Effektiv bruk av tilskuddet tilsier at man ikke bruker tilskuddet til å håndtere renterisiko der det er mulig å bruke fastrente og/eller bostøtte. Det eksisterer således et samspill, eller arbeidsdeling mellom disse virkemidlene. Boligtilskuddet brukes til å hjelpe mottaker til å håndtere dagens rentenivå, dersom det er et problem, og renteforsikring kan overlates til fastrente eller bostøtte. Boligtilskuddet bør derfor hele tiden i sees i sammenheng med bostøtte og fastrente. Siden startlån i mindre grad brukes sammen med fastrente er der for lite som tyder på at dette samspillet er utnyttet i praksis.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Boligtilskudd til etablering er et rente- og avdragsfritt boliglån, som gis i kombinasjon med startlån, og avskrives deretter over 20 år. Boligtilskuddet utgjør vanligvis mellom 10- 50 prosent av boligens verdi, og gis kun til lavinntektsgrupper som antas å ha varig problemer med å etablere seg i eiermarkedet. Det er to hovedproblemer som diskuteres i dette notatet:

1. Er dagens utforming av boligtilskuddsordningen effektiv? Ville ordningen vært mer effektiv dersom man fjernet avskrivningsadgangen, for eksempel ved å omgjøre ordningen til et rent rente- og avdragsfritt lån?
2. Er bruken av virkemiddelet effektiv? Eksisterer det et uutnyttet med samspill med andre virkemidler som muliggjør en mer effektiv utnyttelse av tilskuddet?

Spørsmålet om avskrivningsreglens hensiktsmessighet har tidligere vært oppe til diskusjon. I forbindelse med Stortingets behandling av forrige boligmelding<sup>1</sup> var spørsmålet oppe om tilskuddsavskrivningen burde fjernes. Det var særlig hensynet til at kommunene skulle ha større mulighet til å redistribuere tilskuddet som ble anført som argument mot avskrivningen. I nasjonalbudsjettet for 2005 gikk regjeringen mot en slik omlegging. Begrunnelse for avskrivning som ble anført var at avskrivningsreglene skulle styrke den enkeltes boligøkonomi, og legge til rette for selvhjelpenhet og framtidige boligkarrierer for økonomiske vanskeligstilte, samt å hindre eller redusere innlåsnings effekter<sup>2</sup>. Ved behandlingen av budsjettet tok Stortinget regjeringens argumenter til følge, og avskrivningsreglene besto.

Formålet med dette korte notatet er å belyse og diskutere effektivitetsegenskapene til boligtilskudd til etablering, og komme med forslag til hvordan virkemiddelet kan gjøres mer effektivt. For å kunne vurdere virkemiddelet må dens boligfinansielle funksjonalitet spesifiseres nærmere, slik at den lettere kan sammenlignes med dets alternativer, enten dette er alternative utforminger av tilskuddsordningen eller alternative virkemidler. Når alternative virkemidler kan ha samme effekt, oppstår muligheten for samspill effekter. Spørsmålet er om potensielle samspill effekter har blitt tatt høyde for i praksis. Jeg vil i dette notatet primært se på samspillet med boligtilskudd og bostøtte, samt boligtilskudd og startlån med fastrente.

---

<sup>1</sup> St. meld nr. 23 2003-04

<sup>2</sup> St.prp. nr 1(2004-2005)



## 1.2 Kort om boligtilskuddsordningen

### 1.2.1 Nærmere om formålet med tilskuddsordningen

For å kunne evaluere ordningen er det naturlig å begynne med en undersøkelse av hva som er ordningens formål. I § 1 i *Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig* blir formålet med tilskuddsordningen slått fast:

*Tilskudd skal bidra til etablering i egen bolig og til å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.*

Med vanskeligstilte forstås blant annet bostedsløse, rusmiddelavhengige, flyktninger og personer med nedsatt funksjonsevne<sup>3</sup>. Det er rimelig at ordningen målrettes mot hushold hvis boligproblemer må antas å være av en mer varig karakter. Dette vil i hovedsak gjelde hushold som er utenfor arbeidsmarkedet, og hvor utsiktene til (re)integrasjon i arbeidsmarkedet antas å være små. Formålet med ordningen er at vedvarende vanskeligstilte som har utilstrekkelig økonomisk grunnlag til etablering i eiermarkedet, og hvor det ikke forventes bedringer i den økonomiske situasjonen i overskuelig framtid, skal få muligheten til å bli eier av egen bolig.

Et annet formål med tilskuddet er å hjelpe vanskeligstilte som allerede er boligeiere til å forbli det. Tilskuddet kan dermed også brukes til nødvendig tilpasninger og utbedringer, samt refinansiering. Hovedformålet med boligtilskuddet blir dermed å bidra til bærekraftig boligeierskap blant varig vanskeligstilte på boligmarkedet. Ordningens hovedformål er, som vi skal se, den viktigste referanse for vurdering av virkemiddelets utforming.

### 1.2.2 Utformingen av dagens ordning

Med dagens tilskuddsordning får mottaker et rente- og avdragsfritt lån, som en engangs utbetaling, som deretter avskrives over 20 år. Avskrivningen skjer automatisk og er ikke gjenstand for skjønn. Uavskrevne tilskudd, derimot, kan ved avhendelse av boligen i visse tilfeller gjøres om til rente- og avdragsfritt lån eller kreves tilbakebetalt<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> NOU 2011:115

<sup>4</sup> Ibid

## 2 Boligeie og kapitalbehov

### 2.1 Skranker for eieretablering

Det er to primære økonomiske hindre vanskeligstilte står overfor ved førstegangsetablering i eid bolig: tilstrekkelig høy inntekt (inntektsskranken) og tilstrekkelig høy egenkapital (kapitalskranken). I følge finanstilsynets retningslinjer bør lånesøker finansiere minst 15 prosent av kjøpesummen selv. Selv om lånesøker har høy nok inntekt for å kunne betjene 100 prosent lånefinansiering, vil vedkommende allikevel ikke få lån. Dette innebærer en betydelig etableringshindring for mange vanskeligstilte. Gjennom dagens startlånsordning kan denne etableringshindringen i praksis omgås. Den reelle hindringen vanskeligstilte står overfor på veien til etablering i eid bolig er derfor lav inntekt relativt til boligprisene. Tilskuddets viktigste funksjon er derfor ikke å løse problemet med manglende eller liten egenkapital. Problemet er for lav inntekt relativt til boligprisene. Gjennom boligtilskuddet kan kommunen tilpasse boutgiftene til den enkeltes økonomi<sup>5</sup>. Et 20-prosents tilskudd innebærer i praksis 20 prosent lavere netto boligpris for tilskuddsmottakeren. Siden boligtilskuddets hovedfunksjon er å løse inntektsskranken og ikke kapitalskranken, er det ikke uten videre gitt at det er behov for en etterfølgende tilskuddsavskriving.

### 2.2 Tilskuddets etableringseffekt og rentenivå

Som vi har sett er boligtilskuddets viktigste boligfinansielle funksjon å redusere inntektsskranken i boligmarkedet for grupper som har problemer med å etablere seg i eid bolig grunnet lav inntekt. En utfordring er at boligtilskuddets etableringseffekt avhenger av rentenivået. Jo lavere rentenivået er, desto mer tilskudd må til for å redusere etableringsterskelen og inntektsskranken. I perioder med lavt rentenivå er etableringseffekten av boligtilskuddet derfor også lavere. La oss illustrere dette poenget med en enkel lånemodell, hvor vi gjør noen forenklingse antagelser. Vi ser for enkelhetens skyld bort i fra avdragsbetalinger og antar at boutgiftene kun består av rentebetalinger. I tillegg kan ikke boutgiftene overskride en gitt andel av inntekt, som vi har kalt bu-maks. Videre ser vi bort fra et krav om egenkapital og at antar at tilskuddsmottakeren tar opp fullt boliglån for delen av kjøpesummen som ikke finansieres gjennom tilskuddet. Rentenivået som brukes til å utmåle maksimalt lånebeløp kalles for kalkulasjonsrenten og utgjør gjeldende rentenivå pluss et rentepåslag. Ut i fra disse antagelsene kan vi regne etableringsterskelen i boligmarkedet som den laveste inntekt som trengs for å kjøpe en gitt bolig med et gitt tilskudd:

---

<sup>5</sup> Ibid.

$$I\text{-terskel} = (\text{Boligpris}(B) - \text{tilskudd}(T)) * \text{rente}(r) / \text{bu-maks}$$

Hvor mye reduseres inntektsterskelen (I-terskel) dersom boligtilskuddet øker med en krone, og vi holder de andre variablene konstante. Svaret finner vi ved å derivere I-terskel med hensyn på T, noe som gir oss følgende uttrykk:

$$\partial I\text{-terskel} / \partial T = - \text{rente}(r) / \text{bu-maks}$$

Siden parameteren for maksimal boutgift og rente er positive størrelser, så er hele uttrykket negativt. Ikke overraskende, dersom tilskuddet øker med en enhet så reduseres inntektsterskelen (I-terskel). Men kanskje mindre intuitivt, så er effekten av å øke tilskuddet med en enhet større desto større rentenivået er. For å oppnå en gitt reduksjon i boutgiften, så må det et mindre tilskudd til dersom renta er høy, enn dersom renta er lav. La oss se på et par eksempler. La oss anta maksimal andel boutgift kan utgjøre av inntekten er 30 prosent, mens kalkulasjonsrente er 10 prosent, så er den marginale effekten av økt tilskudd 0,33. Dersom tilskuddet øker med en krone, så reduseres inntektsterskelen med 0,33 kroner. Alternativt øker tilskuddet med 10 000, så reduseres inntektsterskelen med 3300. Dersom kalkulasjonsrenta i stedet hadde vært 6 prosent, mens bu-maks var uendret, så ville den marginale effekt blitt redusert til 0,2. Etableringseffekten av tilskuddet blir dermed mindre i perioder hvor rentenivået er lavt.

### 2.3 Boligkapitalakkumulering og inflasjonssparing

Egenkapital bygges opp i eid bolig over tid. Det er primært tre måter at egenkapitalen i bolig bygges opp på:

- i. Realprisen på boligen går opp
- ii. Avdragsbetalinger på boliglånet

Inflasjonssparing

La oss illustrere forskjellen i disse kapitalakkumuleringsformene gjennom et konkret eksempel. La oss ta utgangspunkt i en boligkjøper som nettopp har kjøpt bolig til 2 millioner kronersom utelukkende er lånefinansiert, og hvor egenkapitalen således er null. Vi antar at renta er 5 prosent, inflasjonen 2,5 prosent, boligprisveksten 3 prosent, og at lånet skal tilbakebetales over 30 år. Siden boligprisveksten er større enn inflasjonstaktsten, så vil realboligprisen øke med 0,5 prosent. Hva vil boligkapitalen være etter ett år, og hva er den relative betydningen av de ulike kapitalakkumuleringsformene?

Med utgangspunkt i eksemplet vises betydningen av de ulike kapitalakkumuleringsformene i tabellen nedenfor (alle beløp i kroner).

	Økning i boligkapital( etter 1 år)	I prosent
<b>Realboligpris økning</b>	10 000 (2 millioner * 0,5 prosent)	11
<b>Inflasjonssparing</b>	49 000( 1,97 millioner * 2,5 prosent)	55
<b>Avdrag</b>	30 000	34
Samlet	89 000	100

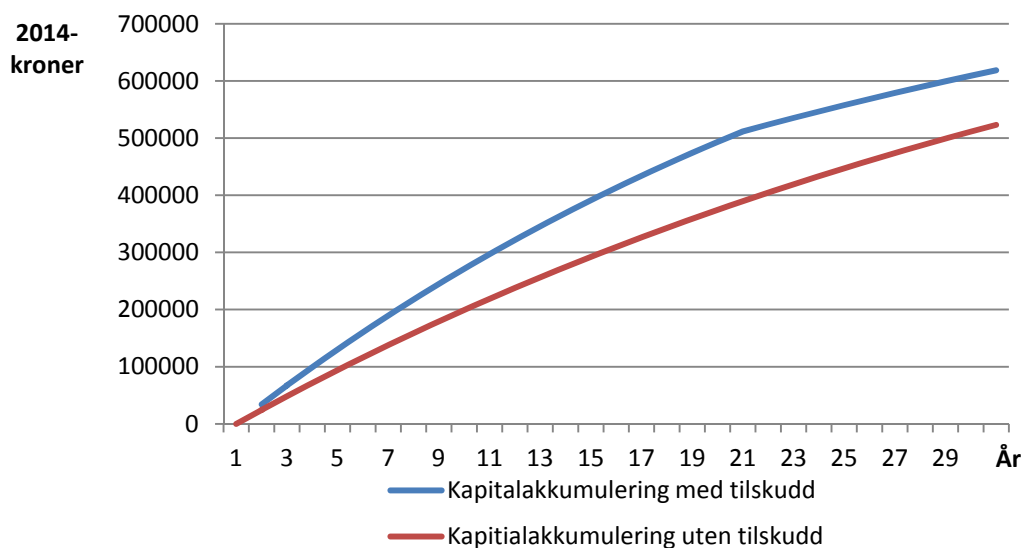
Avdragsbetalinger omtales ofte som boutgifter, hvilket er en misvisende betegnelse ettersom avdragsbetalinger innebærer en direkte oppbygging av boligkapital. Avdragsbetalinger er dermed ikke en utgift, men bør heller betraktes sparing og oppbygging av egenkapitalen i boligen. I dette eksempel utgjør avdragsbetaling 30 000 kroner årlig, hvilket innebærer 34 prosent av samlet økning i boligkapital.

Renteutgifter omtales også som boutgifter, men også dette er faktisk misvisende. Også renteutgiftene har et betydelig spareelement i seg. Årlig renteutgifter i dette eksemplet utgjør 98 000 kroner. Men låntaker får faktisk tilbake halyparten av disse, slik at renteutgiftene kan betraktes som delvis sparing. Hvorfor det? Mens realverdien av boligen øker, så synker realverdien av det nominelle lånebeløpet på 2 millioner. Realverdien av lånet reduseres med inflasjonstakten, som i dette eksemplet er 2,5 prosent. Reduksjonen i låneverdien er 49 000 kroner. Av de 98 000 kroner som låntaker betaler i renteutgifter er det kun 49 000 kroner som er reelle rentekostnader, de øvrige 49 000 kroner "får" låntaker tilbake på grunn av lånets reduserte realverdi. Det er spareelementene i renteutgiftene vi har valgt å kalle for inflasjonssparing. Som eksempelet viser utgjør inflasjonssparing en viktig komponent av oppbyggingen av egenkapital i bolig, og som vi skal se har inflasjonssparing viktige implikasjoner for vurderingen av utformingen av boligtilskuddet.

## 2.4 Oppbygging av boligkapital over tid, uten boligprisvekst og avdragsbetalinger

Siden boligtilskuddet avskrives over 20 år, så vil boligtilskuddet bidra til at mottakerens boligkapital gradvis bygges opp. Et tilskudd på 200 000 kroner innebærer at tilskuddet øker boligkapitalen til mottakeren med 10 000 i året. Nedenfor vises det hvordan et boligtilskudd på 20 prosent påvirker kapitalakkumuleringen over tid, sammenlignet med et tilfelle hvor det ikke gis tilskudd.

Figur 2.1 Kapitaloppbygging med og uten 20 prosent boligtilskudd



Det er her tatt utgangspunkt i samme case som i NOU 2011:15 på s. 54, hvor det er antatt ingen realboligprisvekst og ingen avdragsbetalinger og 2,5 prosent inflasjon<sup>6</sup>. Den blå linjen representerer kapitalakkumuleringsbanen med et boligtilskudd på 20 prosent (200 000 kroner i dette tilfellet), avskrevet over 20 år, mens den røde linjen representerer kapitalakkumuleringsbanen uten tildelt boligtilskudd. Selv uten realprisvekst og avdragsbetalinger skjer det altså en betydelig boligkapitalakkumulering i begge tilfellene på grunn av at realverdien av boliglånet reduseres i takt med inflasjonen, som vi tidligere har sett.

Moderate antagelser om reell boligprisvekst og avdragsbetalinger styrker boligkapitalakkumuleringstakten ytterligere<sup>7</sup>. Dette innebærer at behovet for å avskrive boligtilskuddet, og dermed øke boligkapitalen, ikke øker, men avtar over tid. Tilskuddet bidrar til økt egenkapital, men mottakeren vil høste hovedparten av tilskuddet når egenkapitalen allerede er oppbygget i stor grad. I tillegg er bidraget til kapitalakkumulering fra tilskuddet som vi allerede har sett relativt beskjedent. Det er således tilgang på boligeierskap, og ikke tilskuddet i seg selv som har størst betydning. Og tilsvarende vil også tilskuddets bidrag til selvhjulpenhet i boligmarkedet være relativt begrenset. Det viktigste for mottakeren er tilgangen til boligeierskap, ikke konverteringen av tilskuddsmidlene til egenkapital.<sup>8</sup>

Figuren viser at selv om et boligtilskudd på 20 prosent bidrar til økt kapitalakkumulering, så er forskjellene sammenlignet med tilfellet uten tilskudd, relativt små. Etter 30 år er akkumulert boligkapital i tilfellet med 20 prosent boligtilskudd på 618 606 regnet i 2014 kroner. Sammenligner vi i tilfellet uten

<sup>6</sup> Antagelsene ble gjort i NOU 2011:15 for å rendyrke effekten av inflasjonssparing. Differansen mellom nominell og realrente, altså inflasjonen, får låntaker "tilbakebetalt" ved boliglånets realverdi reduseres.

<sup>7</sup> Se side 54, NOU 2011:15.

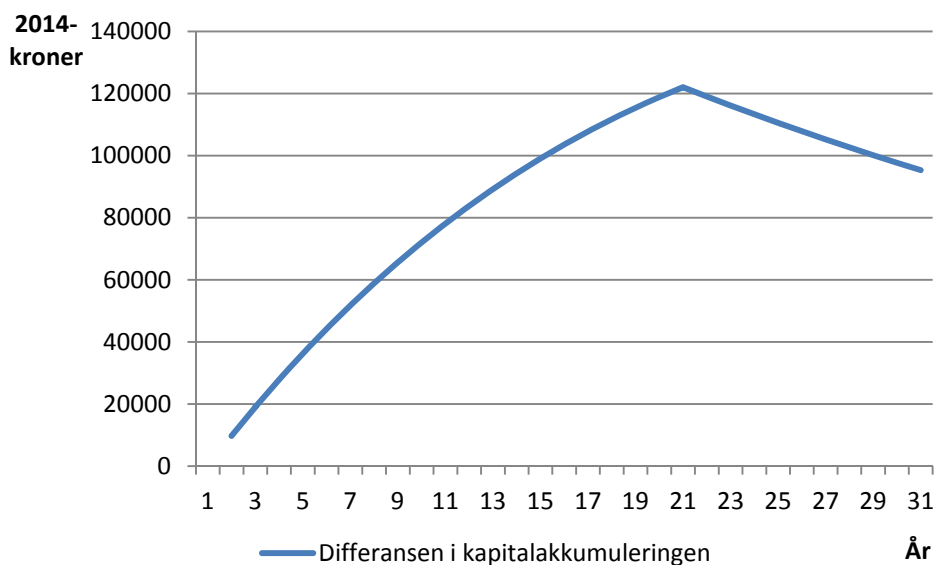
<sup>8</sup> Ibid

tilskudd så er akkumulert boligkapital etter 30 år på 523 257 i 2014- kroner. Så selv om mottakeren av tilskuddet får 200 000, så vil forskjellen mellom den som mottar tilskudd og den som ikke gjør det kun være på 95 000 etter 30 år. Forklaringen på dette tilsynelatende paradoksale fenomen kommer i neste delkapittel.

## 2.5 Begrensninger i tilskuddets kapitalakkumuleringseffekt

For å forstå nærmere kapitaldynamikken som boligtilskuddet setter i gang, så skal vi ta utgangspunkt i en figur som viser differansen i kapitalakkumuleringsbanen mellom tildelt tilskudd og uten.

Figur 2.2 *Differanse i kapitalakkumulering, med og uten boligtilskudd.*



Figuren over viser differansen mellom kapitalbanene, med og uten tilskudd, som vi så i figur 2.1. I utgangspunktet skulle man kanskje tro at tildelingen av et boligtilskudd på 200 000 kroner på over 20 år ville resultere i kapitaldifferansen, sammenlignet med boligkjøpere uten tilskudd, med samme beløp. Men tilskuddsutdelingen til tross, så blir kapitaldifferansen på sitt høyeste (etter 20 år) aldri mer enn 120 000 kroner. Etter 30 år er kapitaldifferansen sågar bare 95 000 kroner. Hvorfor det?

Forklaringen ligger i at det er to motstridende effekter som her gjør seg gjeldende på kapitaldifferansen: en avskrivningseffekt og en inflasjonseffekt. Avskrivningseffekten bidrar til å øke kapitaldifferansen, mens inflasjonseffekten reduserer den<sup>9</sup>. Inflasjonseffekten innebærer redusert inflasjonssparing som følge av lavere belåning. Større lån innebærer mer sparing gjennom inflasjon. Boligtilskuddet medfører mindre inflasjonssparing, som igjen medfører at kapitalakkumuleringseffekten av tilskuddet etter 30 år halveres, sammenlignet med kjøpere av tilsvarende boligen uten tilskudd.

<sup>9</sup> Fra år 1- 20 er helning på kurven for kapitaldifferansen positiv fordi avskrivningseffekten dominerer over inflasjonseffekten. Etter 20 år får kurven en negativ helning fordi avskrivningseffekten er null og inflasjonseffekten negativ.

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5, finnes det alternative virkemidler som kan ha tilsvarende etableringseffekt som boligtilskuddet. Begrensninger i akkumuleringseffekten av tilskuddet tilsier isolert sett at alternative virkemidler som potensielt kan ha samme etableringseffekt som tilskuddet, bør foretrekkes fordi disse utnytter mekanismen med inflasjonssparing fullt ut.

## 2.6 Avskrivingsreglens betydning for risikodemping

Egenkapital i boligen reduserer risikoen ved boligeie. Dersom likviditetsproblemer oppstår som følge av inntektsbortfall eller renteøkninger, vil noen av disse problemene løses ved ”å tære” på boligformuen uten at boligen selges. Sammenlignet med tidligere er boligformue blitt et mye mer likvid formuesobjekt ved nye refinansieringsmuligheter av boligen, for eksempel gjennom såkalte rammelån.

Oppbygging av egenkapital kan derfor være særlig viktig for vanskeligstilte som har lave inntekter og mindre økonomiske marginer, og derfor potensielt mer eksponert for finansiell risiko. Dette gir isolert sett støtte for avskrivingsreglene, og den oppbyggingen av boligkapital som de medfører. På den annen side har vi også sett at det er begrensninger i tilskuddets kapitalakkumuleringseffekt og at boligkapital i stor grad bygges opp gjennom inflasjonssparing, selv i perioder hvor prisveksten i boligmarkedet er lav. I tillegg vil boutgiftene relativt til inntekt avta over tid. Boligøkonomien konsolideres derfor på en naturlig måte over tid, og det risikodempende bidraget til en etterfølgende avskrivning over 20 år er ikke uten videre klart. På den annen side kan det være at avskrivningen av tilskuddet gjør at låntaker kjemper litt ekstra for å beholde boligen, ellers går tilskuddet tapt. Ut fra dette vil et tilskudd som ikke avskrives være mindre motiverende i forhold til å kjempe for å beholde egne verdier ved betalingsproblemer. Nå skal det imidlertid sies at en tilskuddsfinansiert bolig gir betydelige subsidier til mottaker selv uten avskrivning. Tilskudd uten avskrivning er et rent rente- og avdragsfritt lån og kan således i seg selv gi betydelig incentiver til dens mottaker for å kjempe for å beholde boligen dersom betalingsproblemer skulle oppstå.

Det kan også være viktig å skille mellom den risikodempende effekten av tilskuddet som sådan og den etterfølgende avskrivningen. I praksis vil ikke Husbanken inndrive tilskuddet hvis salgssummen ikke dekker tilskuddsbeløpet helt eller delvis. Tilskuddet fungerer dermed som en buffer for tap både for kommune og låntaker. Så selv om tilskuddet er et viktig risikodempende virkemiddel, er det uklart i hvilken grad den etterfølgende avskrivningen bidrar til redusert risiko.

## 2.7 Tilskudd og avdragsbetalinger

Selv om det er begrensninger i kapitalakkumuleringseffekten av tilskuddet, så vil boligtilskuddet akselerere oppbyggingen av egenkapital i bolig over tid. Siden tilskuddet avskrives over tid, så oppstår spørsmålet om det er behov for å bygge opp egenkapitalen i samme takt gjennom avdragsbetalinger. Avskrivningen av tilskuddet vil i utgangspunktet skape et større finansielt rom for å redusere nedbetalingstiden på lånet. Lengre nedbetalingstid og lavere avdragsbetalinger vil dermed redusere etableringsterskelen uten å øke boligtilskuddet, alternativt mindre tilskudd for å oppnå samme etableringseffekt. Å utnytte det finansielle rommet som avskrivningen

av tilskuddet gir, vil dermed kunne medføre en effektivisering av knappe tilskuddsmidler til å hjelpe flere vanskeligstilte inn i eiermarkedet. Ulempen er at økt nedbetalingstid og mindre avdragsbetalinger gir lavere buffere til å håndtere personøkonomiske uforutsettheter. Dersom en låntaker får betjeningsproblemer vil som regel banken gå med på å gi avdragsfrihet for en kortere eller lengre perioden (Astrup og Aarland 2013). Økt nedbetalingstid på lånet kan dermed skape større risikoutsatthet blant vanskeligstilte. På den annen side kan vanskeligstilte boligeiere som har faste inntekter gjennom trygd og eventuelt fast rente på boliglånet, være mindre risikoeksponerte sammenlignet med husholdninger med ikke- faste inntekter (arbeidsinntekt) og flytende rente. Behovet for å ha større avdragsbetalinger, og dermed større buffere, er derfor ikke nødvendigvis det samme.



### 3 Innlåsnings effekter

Den personøkonomiske fordelene av boligtilskuddet er dels at man ikke betaler renter av det og dels at tilskuddet blir avskrevet over tid. Den personøkonomiske fordelene av tilskuddet øker således med botiden. For å få mest mulig ut av tilskuddet kan husstanden ha incentiver til å bli boende i boligen lengre enn hva den ellers ville ha gjort. Tilskuddet kan således ha såkalte ”innlåsnings effekter”. Innlåsnings effekter innebærer redusert geografisk mobilitet, og reduserte incentiver til å finne jobber andre steder. Veien ut av lavinntekt og fattigdom går primært gjennom økt yrkesdeltagelse<sup>10</sup>. Innlåsnings effekter kan dermed potensielt svekke mulighetene for (re)integrasjon i arbeidsmarkedet for vanskeligstilte husholdninger, og kan således bidra til sementering av inntektsforskjeller. For at innlåsnings effekter skal kunne oppstå må det imidlertid forutsettes at mottakeren ikke ville kvalifisere til nytt boligtilskudd ved flytting til ny bolig<sup>11</sup>.

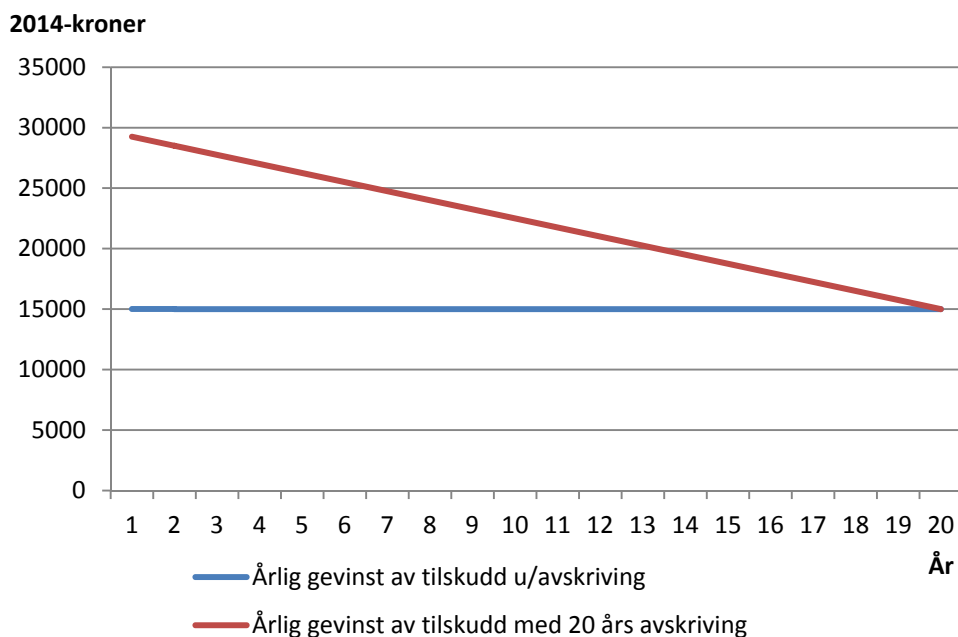
Hvis tilskuddet ikke avskrives blir fordelene av tilskuddet mindre. Den personøkonomiske gevinsten vil i dette tilfellet kun bestå av de sparte renteutgiftene tilskuddet innebærer. Dette kan bidra til å redusere incentivene til å bli boende i boligen utover det man normalt ville ha gjort, og således redusere innlåsnings effektene. Betydningen avskrivingsreglene har for innlåsing kan best illustreres ved et eksempel. Vi tar utgangspunkt i et boligkjøp hvor husstanden har mottatt et boligtilskudd til etablering på 300 000 kroner. For enkelthetsens skyld antar vi en konstant nominell rente på 5 prosent og ingen inflasjon. Den årlige personøkonomiske avkastningen av tilskuddet over 20 år, med og uten avskrivning, illustreres i figuren nedenfor.

---

<sup>10</sup> Se s. 45 NOU 2011:15

<sup>11</sup> Med den kapitalakkumulering boligeierskap generelt innebærer, og som forsterkes av tilskuddsavskrivningen, vil antageligvis dette være en rimelig forutsetning i mange tilfeller.

Figur 3.1 *Årlig personøkonomisk gevinst av boligtilskudd med og uten avskrivning i et 20 års perspektiv*



Den blå linjen viser årlig gevinst av tilskuddet dersom det ikke avskrives. Gevinsten i dette tilfellet vil være 15 000, som utgjør sparte renteutgifter. Den røde linjen viser årlig gevinst med avskrivning. Den ligger høyere fordi avskrivingsgevinsten kommer i tillegg til rentegevinsten. Etter hvert som tilskuddet avskrives så vil rentegevinsten avta, slik at gevinsten av tilskuddet også vil avta over tid, som vist over. Figuren viser at i motsetning til hva som tidligere er blitt hevdet<sup>12</sup>, kan avskrivingsreglene gi opphav til økte, og ikke reduserte innlåsnings effekter. Det kan imidlertid innvendes at denne effekten i praksis ikke vil være så aktuell. Mange av dem som får tilskudd er trygdede og utenfor arbeidslivet, og vil derfor kanskje ha begrensede muligheter til (re)integrasjon i arbeidsmarkedet. Innlåsnings effekten vil sannsynligvis kun være aktuell for et mindretall som har potensialet for å komme tilbake i arbeid. Tiltak for et mer inkluderende arbeidslivet kan imidlertid gjøre at flere får dette potensialet. På den annen side kan innlåsnings effekten, og en potensielt svekket arbeidsmobilitet, lett avhjelpes ved å gjøre det enklere å overføre tilskuddet til ny bolig ved behov. Per i dag står ikke tilskuddets retningslinjer i veien for en slik praktisering.

<sup>12</sup> St.prp nr23(2004- 2005).

## 4 Potensialet for redistribusjon

Boligtilskuddet kan i prinsippet brukes flere ganger og er således økonomisk resirkulerbart. Samme tilskudd kan brukes til å hjelpe flere vanskeligstilte til å bli boligeiere. Utgangspunktet med dagens avskrivingsregler er at uavskrevne tilskuddsmidler skal tilbakebetales. Dersom husholdet, av ulike grunner, må flytte før avskrivingsperioden er ferdig, så kan uavskrevne midler redistribueres, og potensielt hjelpe andre vanskeligstilte hushold inn på Eiermarkedet. Det eksisterer således et redistribusjonspotensial av boligtilskuddsmidler innenfor dagens system. Hvor stort dette potensialet er, avhenger av en rekke faktorer som avskrivningstid, inflasjonstakt og botid:

- Lengre avskrivningstid øker sannsynligheten for at uavskrevne tilskuddsmidler gjenstår før avhendelse, og øker således potensialet for redistribusjon
- Tilskuddsmidlene depresieres over tid på grunn av inflasjon. Høyere inflasjonstakt vil medføre en raskere depresiering av midlene.
- Lengre botid innebærer redusert redistribusjonspotensiale både av at andelen av uavskrevne midler reduseres, men også på grunn at realverdien av ikke-avskrevne midler blir mindre på grunn av inflasjon.

En eventuell fjerning av avskrivingsreglene<sup>13</sup> vil i betydelig grad kunne øke redistribusjonspotensialet. Dels på grunn av at tilskuddsmidlene ikke blir avskrevet (direkte effekt), og dels på grunn av at en fjerning av avskrivningen vil kunne gi reduserte innlåsnings effekter og dermed redusere gjennomsnittlig botid (indirekte effekt). Redusert botid vil begrense inflasjonens negative effekt på redistribusjonspotensialet.

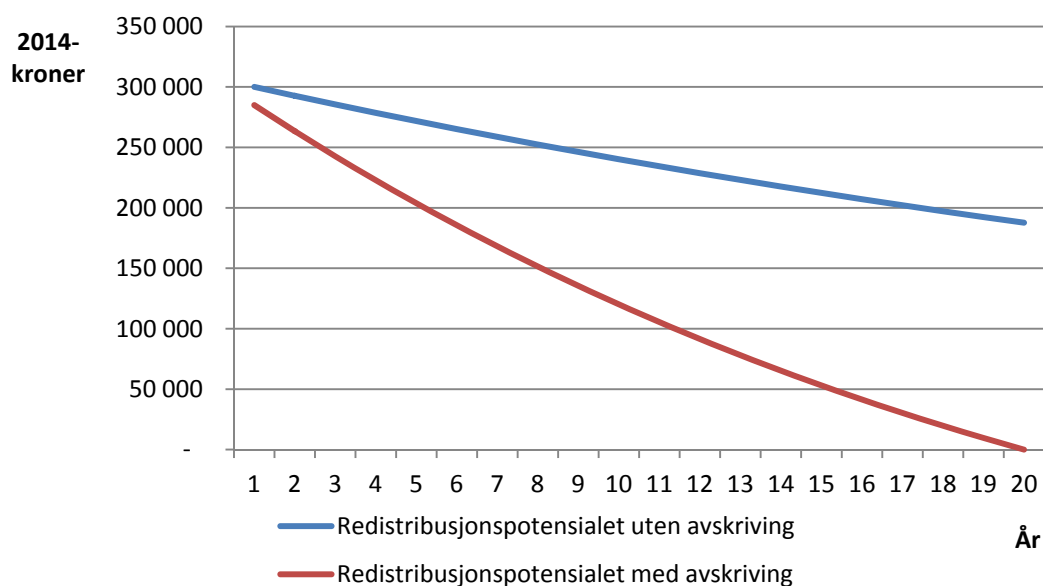
For å illustrere forskjellen i redistribusjonspotensialet med og uten avskrivning, tar vi utgangspunkt i en case, se figuren nedenfor. Vi antar boligprisen er 1,5 millioner og at tildelt boligtilskudd er 20 prosent, dvs. 300 000 kroner, og konstant inflasjonstakt på 2.5 prosent<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Fjerning av avskrivingsreglene innebærer at avskrivningstiden går mot uendelig.

<sup>14</sup> Den norske pengepolitikken baserer seg på at

Figur 4.1 *Redistribusjonspotensialet for boligtilskuddsmidler over 20 år, med og uten avskrivning, i en case med boligpris på 1, 5 millioner og boligtilskudd på 20 prosent (300 000 kroner).*



Den blå linjen representerer redistribusjonspotensialet uten avskrivning. I dette tilfellet reduseres tilskuddsmidlene kun gjennom inflasjon. Den røde linjen representerer redistribusjonspotensialet med avskrivning. I dette tilfellet reduseres tilskuddsmidlene både gjennom avskrivning og inflasjon. For å få eksakt tall på redistribusjonspotensialet med og uten avskrivning er vi i tillegg nødt til å vite hvor mye fjerning avskrivningen vil redusere gjennomsnittlig botid. Dette er en adferdsparameter som vi per i dag har ikke data for<sup>15</sup>. Men hvis vi hadde denne parameteren ville vi kunne lese forskjellen redistribusjonspotensialet direkte av figuren. La oss anta at med avskrivning på 20 år er gjennomsnittlig botid 15 år og uten avskrivningen 10 år. Den direkte effekten er den vertikale distansen mellom den røde og blå grafen på 15 år. Den indirekte effekten er distansen mellom 15 og 10 år langs den blå grafen. Vi ser fra figuren at verdien av tilskuddsmidlene målt i 2014-kroner etter 15 års avskrivning er 53 000 kroner. Med antagelsen om botid over, så vil overgangen til et system uten avskrivning innebære at redistribusjonspotensialet av tilskuddsmidlene ville ha økt til 240 000 kroner, hvilket innebærer en økning på 450 prosent. Her utgjør den direkte effekten 212 000 kroner (400 prosent), og den indirekte effekten 28 000 kroner (50 prosent). En måte å se samme poeng er å sammenligne med situasjon i utgangspunktet hvor tilskuddsmidlene var 300 000 kroner. Med avskrivning ville verdien, målt i 2014-kroner, av tilskuddet blitt redusert med 82 prosent, uten avskrivning bare med 20 prosent. Et system uten avskrivning

<sup>15</sup> Barlindhaug et al. (2011) finner tilskuddsmottaker har lavere flyttefrekvens etter startlånsmottaker uten tilskudd, hvilket jo ikke er overraskende. Den relevante sammenligningen for vårt formål er imidlertid tilskuddsmottaker med og uten avskrivningen, hvilket vi ikke har data for, selv om noen kommuner også deler ut tilskudd uten avskrivning.

innebærer at så mye som 80 prosent av tilskuddsmidlene potensielt vil kunne bli redistribuert til nye vanskeligstilte husholdninger.

## 5 Virkemiddeleffektivitet og samspill med andre virkemidler

### 5.1 Boligtilskuddets boligfinansielle funksjoner

Så langt er avskrivningsreglene blitt problematisert og anført som en kilde til ineffektivitet. Fjerning av avskrivningsreglene kan bidra til større måleffektivitet, altså større måloppnåelse med uendret ressursbruk, eller samme måloppnåelse med lavere ressursinnsats. Et mer grunnleggende spørsmål er om boligtilskuddsordningen er en effektiv ordning sammenlignet med alternative virkemidler med tilsvarende effekt. En sammenligning av alternative virkemidler fordrer en nærmere avklaring av boligtilskuddets boligfinansielle funksjoner. Boligtilskuddets viktigste funksjon er en senkning av inntektssranken for boligeie, slik at flere vanskeligstilte kan komme inn på eiermarkedet. Men hvordan bestemmes inntektssranken?

Inntektssranken bestemmes ved at lånesøker ikke bare skal kunne betjene dagens markedsrente, men også skal være stand til å tåle betydelig renteøkninger<sup>16</sup>. Inntektssranken for boligeie bestemmes således ved at husstanden, i tillegg til å kunne håndtere dagens rentenivå, også skal være rimelig selvforsikret mot renteøkninger. Boligtilskuddets har således to finansielle funksjoner:

1. Bidra til håndtering av dagens rentenivå på boliglånet
2. Redusere behovet for selvforsikring mot fremtidige renteøkninger

For noen boligtilskuddsmottakere vil begge funksjoner være viktige, mens andre er det primært funksjon 2) som er av betydning. Den siste gruppen kjennetegnes av at de har høy nok inntekt til å håndtere dagens rentenivå, men har for lav inntekt til å være selvforsikret mot renteøkninger. I delkapittel 5.2 skal vi se nærmere på betydningen av boligtilskuddets renteforsikringsfunksjon, mens i delkapittel 5.3 skal vi se nærmere på alternative virkemidler som også reduserer renterisikoen ved boligeie. Evaluering av boligtilskuddets effektivitet fordrer en sammenligning av alternative virkemidler. Dersom alternative virkemidler kan oppnå samme effekt med lavere ressursinnsats eller høyere effekt med samme ressursinnsats, så vil det ikke være effektivt å bruke boligtilskudd.

Inntektssranken ved opptak av boliglån fordrer således at lånesøker skal være selvforsikret mot renteøkninger. For mange vanskeligstilte vil dette være vanskelig. Boligtilskuddet kan derfor tolkes som en måte for å håndtere renterisikoen for de

---

<sup>16</sup> Oftest vil det være et krav at lånesøker har en inntekt som er stand til å betjene et lån med 2-3 prosentpoeng renteøkning over den eksisterende markedsrenten.

mest vanskeligstilte boligeierne. Hvorvidt boligtilskuddet bør brukes til å håndtere renterisiko avhenger således av alternativene. Så lenge det finnes andre måter å forsikre seg mot renteøkninger er det mulig å redusere inntektssranken uten å bruke boligtilskuddet. Det kan således potensielt være store besparelser ved å se på alternative forsikringsstrategier. Alternative forsikringsstrategier som har samme virkning med mindre ressursinnsats er ikke ensbetydende med boligtilskuddet er ineffektivt som sådan, men heller at boligtilskuddet sees i sammenheng med disse virkemidlene. Hvis det eksisterer et virkemiddel som forsikrer mot renterisiko på en billigere måte, så kan boligtilskuddet kombineres med dette virkemiddelet med større effekt. Dette innebærer at tilskuddet i større grad rendyrkes mot boligfinansiell effekt 1), altså å håndtere dagens rentenivå, og at renteforsikring overlates til andre virkemidler. Gjennom identifikasjon av slike virkemiddelkombinasjoner eller samspill kan tilskuddets effektivitet forbedres, og knappe tilskuddsmidler kan potensielt komme flere vanskeligstilte til gode.

## 5.2 Boligtilskudd som et virkemiddel for å redusere renterisiko

Boligtilskuddets funksjon er som nevnt ikke bare å hjelpe aspirerende boligeiere med lav inntekt til å håndtere dagens rentenivå, men også tåle fremtidige renteøkninger. La oss nærmere på betydningen av boligtilskuddets renteforsikringsfunksjon ved hjelp av et enkelt eksempel. La oss se på en hvilket inntektsnivå som kreves for et fullfinansierende boliglån for en bolig som koster 1,5 millioner. Vi antar at renten er på 5 prosent, men for at en lånesøker skal kunne tåle fremtidig renteøkninger vurderes hun ikke ut i fra dagens rente, men et rentenivå som ligger 3 prosentpoeng over, altså 8 prosent. Vi skal videre anta at lånesøknaden vurderes slik at boutgiftene ikke må være større enn 30 prosent av inntekten. Ut i fra disse antagelsene er den laveste inntekt for å få et fullfinansierende boliglån på 1,5 millioner 400 000 kroner. Tilsvarende inntektsgrense for en kredittvurdering på 1,5 millioner ut i fra gjeldende rente på 5 prosent er 250 000 kroner. Av de 400 000 kroner som kreves for å betjene et boliglån på 1,5 millioner, så er det kun 63 prosent av inntekten som går med for å kunne håndtere dagens rentenivå. De øvrige 37 prosent av inntekten kreves for at husstanden skal være selvforsikret mot renteøkninger. Eksempelet viser at en betydelig del av inntektssranken for boligeierskap utgjør selvforsikring mot mulig framtidige renteøkninger. La oss ta utgangspunkt i husholdet som tjener 250 000 kroner. De har akkurat økonomi til å betjene et boliglån til 1,5 millioner, men har ikke muligheten til å selvforsikre seg mot en renteøkning på 3 prosentpoeng. Problemet med manglende mulighet til selvforsikring mot renterisikoen (lav inntekt) kan da løses ved tildeling av boligtilskudd, hvilket vil kreve et tilskudd på 562 000 kroner eller 37,5 prosent av kjøpesummen. Det kan således kreve betydelige boligtilskudd for å redusere og eliminere renterisiko. Finnes det andre virkemidler som kan redusere renterisikoen ved boligeie på en mindre ressurskrevende måte slik at flere lavinntektsgrupper uten mulighet for selvforsikring kan bli boligeiere? Denne problemstillingen analyseres nærmere i delkapitlet 5.3.

## 5.3 Andre virkemidler som reduserer renterisiko

### 5.3.1 Fastrente

En annen måte å redusere renterisiko på er gjennom en fastrenteavtale. Gjennom eliminasjon av renterisiko bortfaller behovet for selvforsikring. Et stykke på vei er det derfor mulig å redusere inntektsterskel gjennom å bruke fastrente på startlånet heller enn gi startlån sammen med boligtilskudd. Siden fastrente ikke innebærer merkostnad for kommunen, så kan det derfor synes som at fastrente er en betydelig mer ressurs- og kostnadseffektiv måte å håndtere renterisiko på enn boligtilskuddet. Det bør også presiseres at boligtilskuddets funksjon ikke alltid vil være å håndtere renterisiko. Enkelte hushold vil også ha for lav inntekt til å betjene gjeldende rente. Dersom en rentebuffer på 3 prosentpoeng brukes som kalkulasjonsrente, så vil med dagens rentenivå et boligtilskudd på under 30 prosent av boligen verdi primært ha funksjon som håndtering av renterisiko. For en husstand som trenger 50 prosent boligtilskudd med flytende rente og 3 prosentpoeng rentepåslag ved lånevurderingen, så ville altså et alternativ kunne være 20 prosent tilskudd og at renterisikoen i stedet ble håndtert gjennom bruk av fastrente. En ytterligere fordel med fastrente er selvfølgelig at det løser låntakeres problem med renterisiko. Det kan være særlig viktig for vanskeligstilte og lavinntektsgrupper med små økonomiske marginer.

Det finnes midlertid også flere utfordringer med å bruke fastrenteavtaler<sup>17</sup>. Det har vist seg over tid at fastrente som oftest er dyrere enn flytende rente. Fastrente kan således potensielt redusere den økonomiske gunstigheten av boligeie. På den annen dersom fastrente muliggjør etablering i eiermarkedet, mens flytende rente ikke gjør det, så vil eieretablering ved hjelp av fastrente sannsynligvis være betydelig mer gunstig enn å forbli i leiermarkedet. Dessuten trenger man ikke å binde renta for alltid. En mulighet er å binde renta for en periode, for eksempel 10 år, og så gå over til flytende rente når boligøkonomien er blitt mer konsolidert.

En annen utfordring er overkursproblemet. Dette problemet oppstår dersom oppstår et flyttebehov før bindingsperioden på fastrenteavtalen utløper. Dette er bare et problem dersom dagens rentenivå er lavere enn den avtalte fastrenten(overkurs). Bankene vil tape på en innfrielse under slike forhold. Derfor krever banken at lånekunden må dekke dette tapet når fastrenteavtalen brytes. Overkursproblemet kan dermed løses ved at låntaker tar med seg lånet som en del av finansieringsgrunnlaget for kjøp av ny bolig. Det synes ikke å eksistere reelle motargumenter per i dag som rettferdiggjør dagens lave fastrentebruk.

Vi har sett at boligtilskuddet har en funksjonsoverlapp med fastrente. Fastrenteavtaler i kombinasjon boligtilskudd kan derfor bidra til å effektivisere tilskuddsmidlene. Det eksisterer derfor et potensielt uutnyttet samspill mellom boligtilskudd og fastrente. Ved vurderingen av bruk av boligtilskuddet bør derfor fastrente rutinemessig vurderes. Det kan være at den samme etableringseffekten helt eller delvis kan oppnås ved hjelp av fastrente. Økt bruk av fastrente, vil sannsynligvis innebære at tilskuddsmidlene kan bli spredt på flere mottakere, og således føre til at flere vanskeligstilte får muligheten til å bli boligeiere.

---

<sup>17</sup> Disse utfordringer, og forslag til løsninger, blir utførlig drøftet i *Rom for alle* NOU 2011:15.



### 5.3.2 Bostøtte

Et annet virkemiddel som kan potensielt håndtere renterisiko er bostøtteordningen. I den grad lånsøkeres risikoproblem løses av bostøtteordningen kan boligtilskuddet reduseres tilsvarende. La oss ta utgangspunkt i samme eksempel som i 52. hvor husholdningen trenger 562 000 kroner i boligtilskudd for å løse renteforsikringsproblemet. La oss helt hypotetisk anta at husholdningen ikke kvalifiserer til bostøtte med dagens gjeldende rentenivå, men ville kvalifiserer dersom renten steg over 2 prosentpoeng. La oss for enkelthets skyld anta bostøtten dekket alle renteutgifter over dette nivået. Hvilke implikasjoner ville det fått for tilskuddsutmålingen? Bostøtteordningen i dette hypotetiske eksempelet ville medført at låntaker kun trengte å ta høyde for en renteøkning på 2 prosentpoeng. Bostøtteordningen (i likhet med fastrenteavtaler) tilsier derfor en lavere kalkulasjonsrente. Dette konkrete (og hypotetiske eksempelet ville fordret et tilskudd på 429 000 kroner (29 prosent av kjøpesummen), som ville innebåret en reduksjon i den nødvendige tilskuddsutmålingen på om lag 130 000 kroner. Tidligere har det blitt framhevet betydningen av å se boligtilskuddet og bostøttekvalifikasjoner i sammenhengen når man skal vurdere muligheten vanskeligstilte har for etablering i eid bolig (Barlindhaug og Astrup 2008). Men tidligere studier har vært ufullstendige i vurderingen av dette samspillet. Man har tatt utgangspunkt i en gitt kalkulasjonsrente og sett på i hvilken grad lånesøkers bostøttekvalifikasjoner og boligtilskudd sammen vil være tilstrekkelig for å sikre etablering. Dersom lånesøkers bostøttekvalifikasjoner ved renteøkninger medfører redusert renterisiko, bør en lavere kalkulasjonsrente bli brukt i stedet. En kalkulasjonsrente bør i utgangspunktet kun ta høyde for renteøkninger som lånesøker ikke er forsikret i mot. En lavere kalkulasjonsrente reflekterer et mindre behov for selvforsikring mot renteøkninger, og dermed mindre behov for boligtilskudd.

Samspillet mellom boligtilskudd og bostøtte kan også oppstå på en annen måte. Dersom boligtilskuddet kombineres med lang løpetid vil avdragsbetalingene reduseres, og boutgiftene vil kunne bli så lave at de ligger under boutgiftstaket for bostøtten.

## 6 Boligtilskuddet og fordelingsrettferdighet

I artikkelen *Promoting home ownership through demand-side targeted measure – the case of Norway* argumenterer Barlindhaug og Astrup (2010) for at tilskuddsordningen i tillegg til å være ineffektivt utformet, også kan ha noen del uheldige fordelingssegenskaper. Problemet med boligtilskuddsordningen ut i fra et fordelingsperspektiv, er at små inntektsforskjeller i prinsippet kan være avgjørende for om man mottar betydelige tilskudd eller ikke. Fordelene av tilskuddet forsterkes ytterligere av tilgangen til de mange fordelene det er ved eie av egen bolig, som vi allerede har sett. Det blir således svært stor forskjell på tilslag og avslag. Siden tildelingskriteriene er skjønsmessig kan det være et ikke ubetydelig element av tilfeldighet i hvem som mottar tilskuddene. Dette kan forsterkes av ulik kommunal praksis, og relativt begrensede rammer for ordningen, som innebærer at kommunene i en del tilfeller også må avslå kvalifiserte søkere. Det synes derfor å være et innebygget element av tilfeldighet i tildelingsmekanismen av tilskuddet som kan være uforenlig med kriterier for fordelingsrettferdighet<sup>18</sup>. Så selv om ordningen bidrar til redusert fattigdom og ulikhet, kan den paradoksalt nok bidra til mindre fordelingsrettferdighet. Økt effektivisering av tilskuddet vil medføre mindre tilskudd fordelt på flere, jevnfør tidligere analyser i notatet. Tiltak for å effektivisere boligtilskuddet vil derfor kunne bidra til å redusere uheldige fordelingsutfall av tidligere praksis.

---

<sup>18</sup> Theory of justice. John Rawls

## 7 Avsluttende diskusjon og oppsummering

### 7.1 Boligtilskudd versus andre virkemidler

Boligtilskuddets viktigste funksjon er en reduksjon av inntektssranken for boligeie, slik at flere vanskeligstilte kan komme inn på eiermarkedet. Inntektssranken bestemmes ved at lånesøker ikke bare skal kunne betjene dagens markedsrente, men også skal være i stand til å tåle betydelig renteøkninger. En viktig boligfinansiell funksjon som boligtilskuddet har, er derfor å håndtere renterisiko. Det er imidlertid andre virkemidler som også gjør dette innenfor dagens virkemiddelmeny. I dette notatet har vi sett på to slike virkemidler: fastrente på startlånet og bostøtte. Begge er mindre resurskrevende måter å håndtere renterisiko på. Effektiv bruk av tilskuddet tilsier at man ikke bruker tilskuddet til å håndtere renterisiko der det er mulig å bruke fastrente og/eller bostøtte. Det eksisterer således et samspill, eller arbeidsdeling mellom disse virkemidlene. Boligtilskuddet brukes til å hjelpe mottaker til å håndtere dagens rentenivå, dersom det er et problem, og renteforsikring kan overlates til fastrente eller bostøtte. Boligtilskuddet bør derfor hele tiden i sees i sammenheng med bostøtte og fastrente. Siden startlån i mindre grad brukes sammen med fastrente er der for lite som tyder på at dette samspillet er utnyttet i praksis. Sannsynligvis er det derfor et stort effektiviseringspotensial i bruken av boligtilskuddet ved at det gis i kombinasjon med fastrente.

Det er tidligere blitt forsket på samspillet mellom bostøtte og boligtilskudd for å sikre eieretablering blant vanskeligstilte. Konklusjonen har vært at det i liten grad har vært et samspill mellom dem (Barlindhaug og Astrup 2008). Tilnærmingen som er blitt brukt synes imidlertid ikke å være hensiktsmessig for å fange opp hele samspillspotensialet. Forskningen er blitt gjennomført med utgangspunkt i at kalkulasjonsrenten holdes konstant. Samspillet mellom bostøtte og boligtilskuddet er beregnet ved å se på bostøttekvalifikasjonene ved en gitt kalkulasjonsrente og et gitt tilskudd. Men dersom bostøtten reduserer mottakers risiko, så reduserer det behovet for selvforsikring mot renteøkninger. Redusert renterisiko tilsier lavere kalkulasjonsrente, og lavere kalkulasjonsrente innebærer mindre behov boligtilskudd. Så vidt undertegnende kjenner til, så er det ikke vanlig startlånspraksis at kalkulasjonsrenta nedjusteres basert på lånesøkers bostøttekvalifikasjoner ved potensielle framtidige renteøkninger eller inntektsreduksjon. I den grad dette ikke gjøres i praksis vil det også være et utnyttet samspill mellom bostøtte og boligtilskudd, og således et tilsvarende effektiviseringspotensial av boligtilskuddsordningen.

Dersom ordningen med 20 års avskrivning beholdes, kan en måte å effektivisere ordningen på være å kombinere boligtilskuddsordningen med lengre nedbetalingstid av startlånet. Avskrivningen av tilskuddet over 20 år bidrar til at boligkapitalen gradvis bygges opp over tid. Det innebærer at det er rom for å redusere avdragsbetalingene uten å redusere boligkapitalakkumuleringstakten. Økt nedbetalingstid på lånet betyr mindre avdragsbetalinger og lavere etableringsterskel målt i inntekt, for gitt boligpris og rente. Dette innebærer igjen at man kan oppnå samme reduksjon i etableringsterskel (målt i inntekt) i eiermarkedet med færre boligtilskuddsmidler. Økt nedbetalingstid på startlånet kan derfor også bidra til å skape bedre utnyttelse av boligtilskuddsmidlene. I tillegg, når boligtilskuddet kombineres med lang løpetid, kan boutgiftene bli så lave at de ligger under boutgiftstaket for bostøtten. Lang nedbetalingstid på startlånet kan dermed ytterligere øke samspillet mellom bostøtte og boligtilskudd. Hvor stort samspillet er mellom bostøtten og boligtilskuddet når de nevnte mekanismene trekkes inn, er en oppgave for fremtidig forskning.

Generelt vil utnyttelse av tilskuddets samspill med bostøtte og fastrente medføre at man også utnytter mekanismen med inflasjonssparing fullt ut.

## 7.2 Avskrivning eller ikke?

Boligtilskuddet er et rente- og avdragsfritt lån. Det inneholder i utgangspunktet dermed allerede et betydelig subsidieelement siden renter ikke betales. Siden hovedformålet med tilskuddsordningen er å sikre etablering i eid bolig, og dette oppnås allerede ved tildelingen av tilskuddet, er det ikke videre opplagt hvorfor man i tillegg skal gjennomføre en etterfølgende avskrivning av tilskuddet. Tvert i mot, kan avskrivningsreglene synes å stå i motsetning til ordningens hovedformål. Boligtilskuddets hovedfunksjon er å tilrettelegge for at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i eid bolig, ikke bygge opp egenkapital. Uten avskrivning kan tilskuddsmidlene redistribueres, for eksempel etter salg av tilskuddsfinansiert bolig, og de samme midlene kan potensielt bli brukt flere ganger til å sikre eieretablering, og dermed få flere vanskeligstilte inn på eiermarkedet.

Hvor stor er den individuelle tilskuddsmottakers nytte av avskrevne tilskuddsmidler sammenlignet med nytten av et eventuelt gjenbruk av midlene på andre vanskeligstilte? Dette er vanskelig å besvare generelt, men det er særlig to forhold som tilsier at den individuelle nytten av avskrevne midler kan være mindre enn tidligere antatt.

Behovet for boligkapital avtar med tiden grunnet den kapital som akkumuleres som følge av inflasjonssparing, avdragsbetalinger og prisvekst. Selv med lav prisvekst og lite avdragsbetalinger, vil inflasjonssparing sørge for at det skjer en betydelig kapitalakkumulering. Tilsvarende vil gjeldsbyrden og boutgiftene bli mindre over tid. Boligøkonomien konsolideres og risikoeksponering blir derfor mindre etter hvert som tiden går. Med andre ord: tiden jobber for boligeiere.

I tillegg er det betydelige fordeler med boligeie sammenlignet med leie Norge. Eierfordelen forsterkes av omfattende skattefordeler i tillegg til muligheten til å ta del i den positive langsiktige verdiutviklingen i boligmarkedet. Forskning viser dessuten

at mange vanskeligstilte opplever omfattende prisdiskriminering i leiemarkedet<sup>19</sup>. På grunn av de store forskjellene mellom eie og leie i det norske boligmarkedet vil den samlede boligsosiale «avkastning» av knappe tilskuddsmidler sannsynligvis være høyere ved å gi støtte til at flere varig vanskeligstilte kan etablere seg i eid bolig enn å gi ytterligere støtte gjennom avskrivningen til allerede etablerte vanskeligstilte eiere. Til slutt tar en automatisk avskrivning av boligtilskuddet ikke høyde for at mottakerens økonomiske situasjon kan bedres på flere måter over tid, som for eksempel gjennom arv, arbeidsdeltagelse eller endret sivilstatus. Formålet med tilskuddsordningen synes derfor å la seg best realisere uten avskrivningsreglene.

Det er, som vi har sett, flere forhold som taler for at avskrivningen av boligtilskuddet er til hinder for effektiv bruk av tilskuddsmidlene, og at boligtilskuddet dermed bør bli et rent rente- og avdragsfritt lån. Men andre politikkomplikasjoner bør kanskje også vurderes. Et alternativ er at kommunene selv kan bestemme når og om de vil at boligtilskuddet skal kombineres med avskrivning. En slik kommunal fleksibilitet vil redusere noen av de uheldige konsekvensene av avskrivningsreglene. Økt kommunal fleksibilitet kan i tillegg bidra til å løse kategoriseringsproblemene som det innebygde skillet mellom varig og ikke- varig vanskeligstilt i dagens tilskuddsordning legger opp til. I de tilfeller hvor det er tvil om varigheten av tilskuddsmottakers boligproblemer, vil det ofte kunne være mer hensiktsmessig å gi tilskuddet uten avskrivning, eller avskrivning på et senere tidspunkt.

Tilskuddets samspill med andre virkemidler, særlig fastrente, vil bidra til å fordele tilskuddsmidlene på flere. Paradoksalt nok kan dermed tiltak for å bedre tilskuddets effektivitet, for eksempel gjennom en bedre tilskuddspraksis (utnyttelse av samspillet med andre virkemidler), bidra til mindre tilskudd, noe som vil svekke argumentene mot avskrivning. I tillegg har vi sett at avskrivning reduserer behovet for avdragsbetalinger. Dersom tilskuddet kombineres med lang nedbetalingstid på, for eksempel 40-50 år, kan avskrivningen brukes til å redusere behovet for tilskuddet. Lang nedbetalingstid kan også bedre samspillet mellom tilskuddet og bostøtten. Selv om avskrivning er en kilde til ineffektivitet, så kan denne ineffektiviteten reduseres gjennom god tilskuddspraksis og lang nedbetalingstid på startlånet.

### 7.3 Tiltak for å sikre en mer effektiv boligtilskuddsordning

På bakgrunn av analysen og den etterfølgende diskusjon oppsummeres tiltakene for å effektivisere boligtilskuddet:

1. Mindre avskrivning av boligtilskuddet. Mindre avskrivning, enten ved at boligtilskuddet omgjøres til et rent rente- og avdragsfritt lån, eller at kommunene får større fleksibilitet til å velge om tilskuddet skal gis med eller uten avskrivning, vil medføre økte muligheter for de samme tilskuddsmidlene kan brukes flere ganger for å hjelpe flere vanskeligstilte til å eie egen bolig.
2. Lang nedbetalingstid på startlånet når boligtilskuddet avskrives. Dersom avskrivning benyttes (som en generell regel, som i dag, eller at kommune finner det hensiktsmessig i enkelt tilfelle), kan behovet for boligtilskudd reduseres ved å øke nedbetalingstiden på startlånet. Avskrivningen av tilskuddet reduserer

---

<sup>19</sup> Ibid.

behovet for oppbygging av egenkapital gjennom avdragsbetalinger. Avdragsbetalingene kan da reduseres gjennom lengre nedbetalingstid.

3. Boligtilskuddet bør sees i sammenheng med fastrente. Fastrente reduseres lånesøkers risiko, og bør som oftest medføre en lavere kalkulasjonsrente. En lavere kalkulasjonsrente reduserer låntakers behov for boligtilskudd. Økt bruk av fastrente vil derfor innebære at tilskuddsmidlene kan bli spredt på flere mottakere, og således føre til at flere vanskeligstilte får muligheten til å bli boligeiere.
4. Boligtilskuddet bør sees i sammenheng med bostøtte. Uavhengig av om startlånsøkeren (og tilskuddssøkeren) mottar bostøtte på søknadstidspunktet, bør søkerens bostøttekvalifikasjoner ved inntektsreduksjon eller utgiftsøkninger tas i betraktning. Dersom bostøtten reduserer søkerens risikoeksponering, øker det lånesøkerens gjeldsbetjeningsevne, og en lavere kalkulasjonsrente bør kunne brukes. En lavere kalkulasjonsrente gjør at en eieretablering kan sikres med et lavere boligtilskudd. Som vi har sett, kan, når boligtilskuddet kombineres med lang løpetid, boutgiftene bli så lave at de ligger under boutgiftstaket for bostøtten. Lang nedbetalingstid på startlånet kan dermed ytterligere øke samspillet mellom bostøtte og boligtilskudd.

Disse fire effektiviseringstiltakene vil medføre at en gitt tilskuddspott vil komme flere vanskeligstilte til gode og at flere kan bli boligeiere. Det første tiltaket vil kreve en endret utforming av tilskuddsordningen, mens det andre krever en endring av startlånsordningen<sup>20</sup>. De to andre krever kun en endret kommunal praksis i anvendelse av tilskuddsordningen.

---

<sup>20</sup> Maksimal nedbetalingstid på startlånet er i dag 30 år.

---

## Litteratur

- Barlindhaug, Rolf (2011). Boligtilskudd til etablering- søkeres boligkarriere 2006-2008. NIBR-rapport 2011:112.
- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2007). Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån. NIBR-rapport 2008:13.
- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2010) "Promoting home ownership through demand-side targeted measure – the case of Norway". I Doling, John, Marja Elsinga & Richard Ronald (RED) Home ownership: getting in, getting from, getting out. Part III-. IOS Press, Amsterdam.
- Barlindhaug, Rolf, Katja Johannessen og Torun Kvinge (2011). Boligkarriere for startlånesøkere. NIBR- rapport 2011:15.
- NOU 2011:15 Rom for alle – en sosialboligpolitikk for framtiden.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice* (Original ed.). Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.