

Utenfor de boligsosiale ordningene

*Hans Christian Sandlie
Viggo Nordvik*

NOTAT
NR 1/09

Utenfor de boligsosiale ordningene

HANS CHRISTIAN SANDLIE

VIGGO NORDVIK

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 1/2009

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2009
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-317-5
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Husbanken. Hovedformålet med prosjektet var å undersøke hvem som faller utenfor de boligsosiale ordningene, og hvordan disse greier seg på boligmarkedet.

Forfatterne ønsker å takke seniorrådgiver Lars-Marius Ulfrstad og seniorrådgiver Per Åhren i Husbanken for nyttige innspill underveis i prosjektet. De har også gitt verdifulle kommentarer til et utkast til dette sluttnotatet.

I prosjektet har vi gjennomført samtaleintervjuer i fire kommuner. Vi vil derfor benytte anledningen til å takke de åtte personene som stilte opp på intervjuer i disse kommunene. Opplysninger og innspill fra disse personene har vært til stor hjelp i prosjektet. Videre vil vi også takke Norske Kvinners Sanitetsforening for å ha initiert og bidratt til prosjektet «Barns levekår». Datamaterialet fra dette prosjektet har vært et nyttig grunnlag for de longitudinelle analysene i notatet. Husbanken og seniorrådgiver Steinar Østerby skal også ha en takk for å ha bidratt med tall fra bostøtteregisteret.

Ved NOVA ønsker vi spesielt å takke Jon Ivar Elstad for å ha lest og kommet med gode kommentarer til et utkast til dette notatet.

Oslo, januar 2009

Hans Christian Sandlie

Viggo Nordvik

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
2 Vanskeligstilte og de boligsosiale ordningene	15
Målene og virkemidlene	17
Virkninger på resten av boligmarkedet	26
Oppsummering	28
3 Kjennetegn ved dem som faller mellom og utenfor	30
Innledning	30
Levekårsundersøkelsen 2007 og ligningsinntekt for 2006	31
Valg av inntektsbegrep	33
Inntektsbeskrivelser – «utenfor» og «mellom» ulike virkemidler	34
Samspill mellom ulike virkemiddel	37
Kjennetegn ved husholdene	38
Boforhold	40
Boutgifter	49
Inntektskilder, sparekapital og annen overføring	53
Oppsummering	55
4 Kommunenes erfaring	57
Innledning	57
Metode	58
Hvem får avslag?	59
Søknadsbehandling	62
Hvordan går det etter avslag?	66
Hvordan fungerer virkemidlene med hensyn til søkere med avslag?	67
Oppsummering	70
5 Inntekter og boforhold – utviklingen over tid	71
Inntektsdynamikk	71
Barnefamilier med lave inntekter: Boforholdenes utvikling	72
Endring i disposisjonsform	73
Har barnet eget rom	76
Endringer i antall rom	77
Oppsummering	78
6 Dynamisk samspill	79
Startlånetakere og bostøtte – oversikt	80
Bostøtteforløp og startlån	81
Oppsummering	84
7 Avsluttende kommentar	85
Kunnskapsmangler og fremtidig forskning	89
Referanser	91
Tabellvedlegg	95

Sammendrag

Den boligsosiale politikken består av et mylder av ulike virkemiddel. Noen av disse finansieres og forvaltes på statlig nivå, mens andre forvaltes og finansieres på et kommunalt nivå. En skranke i utformingen av virkemidlene er hvilke kriterier som skal ligge til grunn for tildelingen av ulike virkemidler, samt samordningen av dem. Det er med andre ord en risiko for at de statlige og kommunale virkemidlene ikke når hele målgruppen av vanskeligstilte, og at noen vanskeligstilte faller utenfor alle ordningene. Hensikten med dette notatet er derfor å gi en nærmere beskrivelse av boforholdene blant dem som på ulike måter ligger på grensene til å få bistand fra én av de økonomiske støtteordningene i den boligsosiale politikken.

Riksrevisjonen har i en undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet, pekt på at en del vanskeligstilte ikke fanges opp av det samlede virkemiddelapparatet. Det har derfor blitt uttrykt bekymring for at dette settet av virkemiddel skaper et sikkerhetsnett med en del «huller», eller at noen hushold faller mellom de boligsosiale virkemidlene. Denne bekymringen bygger på en sammenligning av inntektsgrensene for de økonomiske støtteordningene bostøtte, boligtilskudd og praksisen i tildeling av startlån. I notatets første del argumenterer imidlertid vi for at det å være vanskeligstilt verken kan eller bør forstås langs en enkelt inntektsdimensjon. Problemene ulike hushold møter på boligmarkedet, er mangefasetterte og sammensatte, og inntekt er kun én av flere faktorer som kan forårsake vansker i boligsituasjonen for et hushold. Det er derfor ikke opplagt at man identifiserer hull i den boligsosiale politikken bare fordi det er mulig å peke på at det er et segment av inntektsfordelingen som ikke dekkes av de boligøkonomiske virkemidlene. Fremfor å diskutere om det er hushold som faller mellom ulike ordninger, mener vi det muligens er mer relevant å spørre om disse husholdene heller er eksempler på at dagens ordninger ikke treffer etter hensikten, eller om ordningene har et tilstrekkelig omfang.

I notatets tredje kapittel benytter vi Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse 2007 til å gi en beskrivelse av boforhold blant dem som kan sies

å ligge på grensen til å kunne bli tildelt støtte fra de boligøkonomiske støtteordningene. Vi definerer to hovedgrupper: Den første gruppen kalles ofte mellomgruppen, og består av dem som kan oppleve at de har for god inntekt til å motta bostøtte og for dårlig inntekt til å få startlån. Den andre gruppen er lavinntektshushold som har inntekter som ligger klart under inntektsgrensene i bostøttesystemet, og lavere inntekter enn mange kommunale leieboere, men som likevel ikke mottar noen form for støtte fra de boligsosiale virkemidlene.

Selv om begge gruppene er sammensatte, synes lavinntektshusholdene spesielt mangefasettert både med hensyn til boligbehov og faktisk bolig-situasjon. Hushold i mellomgruppen ligner i større grad på gjennomsnittet i befolkningen. Målt ut fra boligstørrelse, trangboddhet og boutgiftsandel har lavinntektshusholdene klart de dårligste boforholdene blant de husholdene vi har sammenlignet med her. Dette betyr på den ene siden at behovet er større enn det faktiske tilbudet av hjelp i denne gruppen. På den annen side kan resultatene også leses som en indikasjon på at det å motta hjelp har en klar positiv effekt på boforholdene, siden boforholdene blant dem som mottar hjelp, er klart bedre enn blant hushold som ikke mottar hjelp.

Å være vanskeligstilt på boligmarkedet innebærer som nevnt mer enn det en enkelt inntektsdimensjon kan fange opp. Dette kommer tydelig frem i intervjuene vi har gjennomført med fire utvalgte kommuner. Resultatene fra disse samtaler blir presentert i kapittel 4. Kommunene forteller blant annet om en omfattende gjeldsproblematikk blant mange startlånsøkere. Videre er såkalte sosiomedisinske kriterier ofte viktige i tildeling av kommunale boliger. I intervjuene kom det også frem at kommunene har liten oversikt over hvordan det går med boforholdene til dem som får avslag på sine søknader om hjelp hos kommunene. Med tanke på at dette er hushold som kan stå i fare for å miste eller ikke makter å skaffe seg egen bolig, kan dette være problematisk. Mange hushold kommer også tilbake med uløste problem.

Boligvalg har langsiktige konsekvenser, både for boforholdene, for sårbarheten med hensyn til svingninger i inntektene og i størrelsen på boutgiftskomponentene som renter og husleier. For å få innsikt i boforhold, hva som bestemmer dem, og hvilke effekter ulike virkemiddel har,

argumenterer vi for et dynamisk perspektiv. I kapittel 5 benytter vi data fra NOVA-prosjektet Barns levekår for å illustrere dette poenget. Her finner vi eksempler på at selv blant hushold som på et punkt i tiden har hatt inntekter under fattigdomsgrensen, greier mange å bedre sine boforhold etter hvert. Dette har de imidlertid greid under en aktiv boligsosial politikk. Noen av disse husholdene har fått hjelp fra de boligøkonomiske støtteordningene, mens andre har maktet dette uten direkte støtte. Sistnevnte hushold kan likevel indirekte ha dratt nytte av den aktive boligsosiale politikken, men dette kan vi ikke si noe sikkert om ut fra våre data.

En problemstilling som kan knyttes til treffsikkerheten og omfanget av dagens ordninger, er i hvilken grad det i dag er et tilstrekkelig samspill mellom ordningene. Tidligere studier har pekt på det problematiske ved at det i liten grad eksisterer et slikt samspill. Dette bekreftes også til en viss grad i våre analyser. På den ene siden sier noen av kommunene vi snakket med, at de ikke tar bostøtte med i beregninger av evne til å betjene et startlån. På den annen side finner vi indikasjoner på det vi kan kalle et dynamisk samspill mellom startlån og bostøtte. Riksrevisjonen har for eksempel pekt på at andelen som får bostøtte det året de får et startlån, er relativt lav. I kapittel 6 viser imidlertid våre analyser at andelen som får bostøtte ved siden av startlån, øker med 50 til 100 prosent etter noen år. Vi finner også et betydelig innslag av hushold som går inn og ut av bostøtteordningen gjennom de seks årene vi avgrenset våre analyser til. Dette kan være en indikasjon på at bostøtten utgjør et sikkerhetsnett som både sikrer stabile boforhold og eierskap for hushold med sårbar privatøkonomi som har etablert seg som eiere ved hjelp av startlån.

Avslutningsvis argumenterer vi for at det finnes rom for forbedringer i dagens boligsosiale støtteordninger, både med hensyn til regelverk og praktiseringen av dette. Noen slike endringer er allerede på vei, som for eksempel en utvidelse av bostøtteordningen. Om slike regelendringer vil øke samspilleffektene mellom ulike virkemiddel, er likevel usikkert. Skal dette oppnås, holder det ikke med endringer av retningslinjene for de ulike støtteordningene, da må også kommunenes praktisering endres.

Manglende samspill mellom ulike virkemidler trenger imidlertid ikke være en svakhet med den boligsosiale politikken. For hushold som har et

enkelt problem som ikke forventes å endre seg over tid, kan ofte det mest hensiktsmessige være at bare ett virkemiddel brukes. Samspill er ikke noe mål i seg selv, selv om det i enkelte tilfeller en effektiv strategi. Den primære grunnen til at vi har flere ulike virkemidler, er tross alt at de skal avhjelpe ulike problem i ulike situasjoner.

1 Innledning

Målsetningen med dette arbeidet er å øke kunnskapen om boforholdene til dem som på ulike måter ligger på grensen til å få bistand fra en av ordningene i den boligsosiale politikken. Denne kunnskapen er viktig på (minst) to måter. For det første er kunnskap om hvordan de som nesten får støtte viktig informasjon når en vurderer om den samlede ressursbruken i den boligsosiale politikken er på et samfunnsmessig fornuftig nivå. For det andre kan en ved å sammenligne situasjoner for dem som får ulike former for støtte med dem som nesten når opp til å få støtte, avsløre behov for endringer i utformingen av virkemiddelapparatet. En slik gjennomgang gir muligheten til å bedre prioriteringen mellom både grupper og mellom ordninger.

Det overordnede målet i norsk boligpolitikk er at alle skal kunne bo godt og trygt (St.meld. nr. 23, 2003–2004). Gode boliger i et godt bomiljø omfatter både fysiske, juridiske, økonomiske og sosiale aspekter ved boligen og bomiljøet. En viktig strategi for å oppnå dette målet er at det skal legges til rette for velfungerende markeder både for omsetning og leie av bolig. Ønsket er at flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i boligmarkedet og forsørget av egen inntekt. I utgangspunktet er det altså et klart definert mål at flest mulig skal falle utenfor gruppen som mottar bistand fra de boligsosiale ordningene.

Selv om husholdene selv har hovedansvaret for å skaffe seg en god og trygg bolig, er det likevel erkjent at ressurser er ulikt fordelt og at ikke alle makter å etablere seg på boligmarkedet ved egen hjelp. Et annet hovedmål i boligpolitikken er derfor å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelp til å bli boende i denne. For å nå dette målet eksisterer det ulike politiske virkemiddel som skal bidra til å skaffe tilgang til en trygg og god bolig og støtte hushold for å sikre at de makter å opprettholde en akseptabel bo-situasjon. Virkemidlene strekker seg fra direkte fremskaffelse av bolig (f.eks. kommunal bolig eller incentiver til private tilbydere) til personlige subsidier (f.eks. bostøtte, boligtilskudd og startlån). Det er dette mangfoldet av virkemidler som utgjør den boligsosiale politikken (Nordvik og Whitehead 2008).

Det er et uttrykt ønske at kommunene ser ulike virkemidler i sammenheng. I Rundskriv U-10/2002 «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold» oppfordres kommunene til å se boligvirkemidlene i en helhetlig sammenheng ved søknadsbehandling. Ønsket er å unngå situasjoner der en husstand får avslag på lån grunnet manglende betjeningsevne, samtidig som husstanden blir stående med en uløst eller uholdbar bosituasjon.

Konklusjonen i evalueringer av ulike økonomiske virkemidler er gjennomgående at ordningene fungerer etter intensjonen ved at mottakerne hjelpes til å opprettholde/bedre sin bosituasjon, men at det er for få som benytter dem (jf. Hellevik og Nordvik 2004). En skranke i utformingen av alle virkemidlene i den boligsosiale politikken er hvilke kriterier som skal ligge til grunn for tildeling av virkemidlene, og samordningen av disse. Det er med andre ord en risiko for at de statlige og kommunale boligsosiale virkemidlene ikke når hele målgruppen av vanskeligstilte, og at noen vanskeligstilte faller utenfor alle ordningene (Riksrevisjonen, dokument 3:8, 2007–2008). Regelverket på området er komplisert og omfattende, og det stiller krav til stor grad av samordning mellom flere sektorer og flere forvaltningsnivåer.

Tidligere studier tyder på at kommunene ofte mangler en slik samordnet organisering av det boligsosiale arbeidet (se f.eks. Myrvold m.fl. 2002). I tråd med funn i tidligere studier (ECON 2005; Østerby 2007), finner også Barlindhaug og Astrup (2008) liten grad av samspill mellom de boligøkonomiske støtteordningene bostøtte, boligtilskudd og startlån. Noen vanskeligstilte husholdninger har for lav inntekt til å få startlån og for høy inntekt til å få boligtilskudd. Mange faller også utenfor tilbudet om kommunal bolig. Riksrevisjonen (dokument nr. 3:8, 2007–2008) har derfor uttrykt en bekymring for at en del vanskeligstilte på boligmarkedet ikke omfattes av eller får tilgang til de boligsosiale virkemidlene, og disse får dermed ikke den hjelpen de har behov for.

En generell konklusjon i ulike undersøkelser er at kunnskapen om de vanskeligstilte på boligmarkedet er lite tilfredsstillende (Skog Hansen m.fl. 2007; Ytrehus 2008; Riksrevisjonen, dokument 3:8, 2007–2008). Problemene vanskeligstilte møter på boligmarkedet kan være svært forskjellig. På bakgrunn av foreliggende statistikk og dokumentasjon, er det også vanskelig

å få et klart bilde av hvem de vanskeligstilte er, hvilket behov de har og hvor mange de er. Det er derfor vanskelig å vite hvordan de politiske virkemidlene fungerer overfor slike problemer.

Arbeidet som presenteres i dette notatet er primært empirisk rettet. I kapittel 2 drøftes innretning på den boligsosiale politikken, hvilke målsetninger den har og hvilke utfall den ventes å generere. Det at den boligsosiale politikken sine ulike virkemidler faktisk bør bidra til oppfyllelse av ulike målsetninger, har konsekvenser både for hvordan den bør vurderes og hvordan empiriske utfall bør fortolkes. Vi går igjennom enkeltvirkemiddel i isolasjon og ser også på det samlede settet av virkemidler. Gjennom en slik drøfting ønsker vi å gi et bakteppe og en hjelp til å fortolke resultatene fra de empiriske undersøkelsene våre. Vi forsøker her også å sette et kritisk lys på hva det egentlig betyr å falle utenfor eller mellom de boligsosiale ordningene.

Det å ligge på grensen til å kunne få støtte fra de boligsosiale ordningene (her først og fremst: bostøtte, startlån, kommunal bolig og boligtilskudd) kan bety ulike ting. Noen vil kunne oppleve at de har en for gunstig inntekt til å falle inn under ordningene for de vanskeligst stilte, samtidig som de ikke har tilstrekkelig ressurser til å få støtte til eieretablering ved hjelp av startlån – dette kaller en ofte for mellomgruppen. Andre igjen har inntekter som ligger klart under inntektsgrensene i bostøtten og lavere inntekter enn mange kommunale leietakere, men har noen form for støtte fra de boligsosiale virkemidlene. Vi beskriver kortfattet boforholdene for begge disse to gruppene i kapittel 3. Spørsmålet om hvorfor noen av dem med de laveste inntektene faller utenfor tar vi i liten grad opp.

Beskrivelsene i kapittel 3 utnytter data fra levekårsundersøkelsen fra 2007 (LKU07). I en utvalgsundersøkelse som LKU07 er det mange dimensjoner ved vansker på boligmarkedet som vi ikke fanger opp. Det er også sannsynlig at en del hushold som har vansker med å skaffe og opprettholde tilfredsstillende boforhold også i stor grad er fraværende eller underrepresenterte i LKU07. Dette gjelder eksempelvis innvandrere med svake norskkunnskaper, folk med psykiatriske lidelser og rusmisbrukere. For å fange inn også dem og å få fram kommunenes vurderinger og kunnskaper om dem som får avslag når de søker hjelp, gjennomførte vi kvalitative intervjuer i fire kommuner. Disse rapporteres i kapittel 4.

Valg av bolig har langsiktige konsekvenser: både for boforholdene og for sårbarheten i forhold til svingninger i inntektene og i størrelsen på boutgiftskomponenter som renter og husleier. Kort sagt, for å få innsikt i både boforhold, hva som bestemmer dem og hvilke effekter ulike virkemidler har, bør man legge an et dynamisk perspektiv. Dette er temaene for kapitlene 5 og 6 som beskriver boligkarrierene til hushold som på et punkt i tiden har hatt inntekter under fattigdomsgrensen og startlånemottakeres bruk av bostøtte over en lengre tidsperiode.

I det siste kapitlet (kapittel 7) trekker vi ut de viktigste funnene i prosjektet og gir noen vurderinger av hvorvidt vi ser behov for endringer i regelverk eller praktiseringen av noen av de behandlede virkemidlene.

2 Vanskeligstilte og de boligsosiale ordningene

I den boligsosiale politikken finnes det i Norge et mylder av ulike virkemidler. Noen av dem finansieres og forvaltes på statlig nivå og noen på et kommunalt nivå. Noen av dem er også skapt, finansiert og forvaltet i et samspill mellom kommunalt og statlig nivå. Felles for dem alle er at de er ment å sikre (eller opprettholde) samfunnsmessig tilfredsstillende boforhold også for husholdninger som vansker med dette på egen hånd. Riksrevisjonen (2008:77) uttrykker at *Undersøkelsen viser at det er en del vanskeligstilte som ikke fanges opp av det samlede virkemiddelapparatet*. Det har den siste tiden også blitt uttrykt bekymring for at dette settet av virkemiddel skaper et sikkerhetsnett med en del huller, eller noen hushold faller mellom de boligsosiale virkemidlene. Barlindhaug og Astrup (2008:12) sier at: *Vi finner i liten grad samvirke mellom ordningene, og disse konklusjonene holder selv for betydelig overestimering av boligprisene*.

Videre kommenterer Riksrevisjonen at de som faller utenfor i mange tilfeller kjennetegnes av at de ikke er vanskeligstilte nok til å kunne få kommunal bolig eller boligtilskudd og at de har for lave inntekter til å betjene et startlån. Mange av dem får heller ikke bostøtte. Konklusjonene som trekkes ut av dette er:

Det er uheldig at kommunal bolig, som er et sentralt virkemiddel for store grupper av vanskeligstilte, i så liten grad kobles opp mot de øvrige virkemidlene, s.78.

Det kan altså se ut som om ordningenes innretning gjør det vanskelig å sette sammen hensiktsmessige virkemiddelpakker.

I dette kapitlet vil vi drøfte kritisk hva det betyr å falle utenfor (eller mellom) de boligsosiale virkemidlene. En viktig del av dette er å gå igjennom noen viktige (typer av) virkemidler som synes å være ikke-overlappende, og å vurdere sammenhengen mellom målsetningen for de enkelte virkemidlene. Dette vurderes så opp mot det vi kan kalle for den overordnede målsetningen i den boligsosiale politikken.

Konklusjonen om at det er noen hushold som faller mellom ordningene bygger på en sammenligning av inntektsgrensene for de økonomiske støtteordningene bostøtte og boligtilskudd og av praksisen i tildeling av startlån. Ganske mange hushold har inntekter som overstiger grensene for å få både bostøtte og boligtilskudd. Samtidig vegrer kommunene seg mot å gi dem startlån fordi betjeningsevnen vurderes som å være for lav. Det er altså et mellomsjikt i inntektsfordelingen av hushold som ikke får støtte gjennom noen av de tre ordningene som betraktes her. Barlindhaug og Astrup (2008) dokumenterer at den øvre grense for hvem som faller i dette mellomsjiktet er klart høyere i områder med høye boligpriser enn der hvor prisene er noe lavere. Videre er det slik at den kommunale leiesektoren på langt nær fanger opp alle dem som ligger i dette mellomsjiktet. Det kan reises tre vektige innvendinger mot denne måten å vurdere treffsikkerheten i den boligsosiale politikken som en totalitet ¹:

- i) Den boligsosiale politikken har ambisjoner om å avhjelpe problemer som oppstår langs svært mange andre dimensjoner enn de som oppstår på grunn av lave inntekter. De løsningene som den boligsosiale politikken søker å bidra til varierer også fra trygt nattely til varig etablering i en eid bolig av god standard. Ut fra dette blir det opplagt galt å vurdere politikken innretning utelukkende ut fra hvordan den treffer langs en enkelt dimensjon som inntekt.
- ii) De delene av den boligsosiale politikken som tas opp her (kommunal bolig, bostøtte, boligtilskudd og startlån) har en direkte påvirkning på muligheter og valg for dem som får støtte og påvirker samtidig resten av boligmarkedet. Påvirkningen går direkte gjennom ledigstilling og beslagleggelse av boliger, og den går indirekte gjennom priser og leier. Før en trekker konklusjoner om hvilke grupper som eventuelt faller mellom ordninger bør en drøfte hvordan situasjonen (eller med økonomiske termer, likevekten) på boligmarkedet påvirkes av virkemiddelbruken. I Nordvik og Whitehead (2008) har vi gjort et forsøk på å utvikle et rammeverk for slike drøftinger.

¹ Det må her nevnes at Barlindhaug og Astrup (2008) ikke eksplisitt tar opp kriteriene for tildeling av kommunale boliger i sine analyser.

- iii) At noen faller mellom ordningene relateres ofte til manglende samspill mellom ordninger. I sin gjennomgang av (mangel på) samspill peker Riksrevisjonen (2008) på at blant dem som fikk startlån i 2005–06 fikk rundt 15 prosent boligtilskudd. Om lag 10 prosent fikk bostøtte det samme året som de fikk startlånet. Andelen av dem som mottok startlån og som fikk både boligtilskudd og bostøtte var noe under fem prosent. Barlindhaug og Astrup (2008) utvikler en simuleringsmodell som inkorporerer regelverket for bostøtte og en sjablong for tildeling av startlån, og ser på konsekvensene av ulike utmålinger av boligtilskudd. Modellen tar også, et stykke på vei, hensyn til lokale variasjoner i boligprisene. I simuleringene sine finner de bare et ganske begrenset samspill.

I begge de arbeidene som omtales her tolkes samspill som muligheter for å komme inn under minst en ordning i tillegg til startlånordningen, i det samme året som startlånet tildeles. Samspill kan imidlertid forstås på en noe videre måte enn dette. Det vi har i tankene er at for hushold som tilfredsstiller husstandskriteriene² i bostøtteordningen, vil bostøtten kunne betraktes som en forsikring mot inntektsbortfall og/eller økninger i noen av komponentene i boligutgiftene. Denne forsikringseffekten kan man ta hensyn til ved å stille noe mindre krav om økonomisk margin for hushold som tilfredsstiller bostøttens husstandskriterier når deres søknader om startlån behandles.

Målene og virkemidlene

Det gir klart mening å se på settet av virkemiddel i den boligsosiale politikken som en måte å oppnå generelle sosial- og velferdspolitiske målsetninger. Dette går vi ikke inn på her, i stedet betrakter vi boligpolitikken og dens målsetninger for seg og ser den boligsosiale politikken som en del av boligpolitikken. Tankemodellen kan sies å være at noen målsetninger er delegert til boligpolitikken og boligpolitikkenes aktører

Den overordnede målsetningen (eller visjonen) med boligpolitikken er at den skal bidra til at folk bor trygt og godt i gode boliger i gode bomiljø.

² Det er grunn til å tro at husstandskriteriene i en revidert bostøtteordning vil bli atskillig mindre begrensende i en revidert bostøtteordning, vi går ikke nærmere inn på dette her.

De boligsosiale virkemidlene skal først og fremst bidra til at også de som har problemer med å oppnå slike gode trygge boliger ved hjelp av egne ressurser, skal få tilgang på samfunnsmessig akseptable boforhold.³

De problemene på boligmarkedet som de boligsosiale virkemidlene skal bidra til å avhjelpe er ulike og mangefaseterte. Problemenes art og hva som er de mest hensiktsmessige tiltakene vil også variere med situasjonen på de enkelte lokale boligmarkedene. Vi ser dette som en viktig forklaring på at den boligsosiale politikken er satt sammen av mange og ulike virkemidler. Dette drøftes av Nordvik og Whitehead (2008) og Quigley (1999). Nordvik og Whitehead viser videre at i et boligmarked med perfekt informasjon og ingen kredittsranker hvor boligsosiale problemer bare handler om økonomiske muligheter, kan en oppnå det samme med et enkelt virkemiddel som med et stort sett av virkemidler. En kan oppnå de samme målene på en atskillig enklere og mer gjennomsluktig måte.

I lys av heterogeniteten i problemer og i mulighetene på de lokale boligmarkedene, skal vi derfor gå gjennom målsetningene for utvalgte ordninger og våre fortolkninger av målsetningene. Vi ser bort fra de virkemidlene som er rettet inn mot de aller svakest stilte på boligmarkedet, dvs. bostedsløse og folk som har behov for sosiale og sosialmedisinske tjenester for å håndtere sitt boforhold.

Som utgangspunkt for drøftingene av bostøtte, boligtilskudd og startlån, tar vi utgangspunkt i noen formuleringer fra retningslinjene vi finner på Husbankens nettside. Både boligtilskudd og startlån er boligpolitiske virkemidler som finansieres av staten gjennom Husbanken, men de tildeles av kommunene. Kommunene må i sin forvaltning av virkemidlene oppfylle Husbankens intensjoner, men de gis frihet til å gjøre lokale tilpasninger av både praksis og regelverk. For bruken av kommunale boliger finnes det i mindre grad føringer fra statlig nivå på hvordan disse brukes inn i den boligsosiale politikken.

³ Det er ikke helt enkelt å finne eksplisitte uttalelser om hva samfunnsmessig akseptable boforhold helt konkret betyr. Hansen (2007) viser at det heller ikke er så enkelt å identifisere en slik norm ut fra utformingen av boligpolitikken virkemidler.

Startlån:

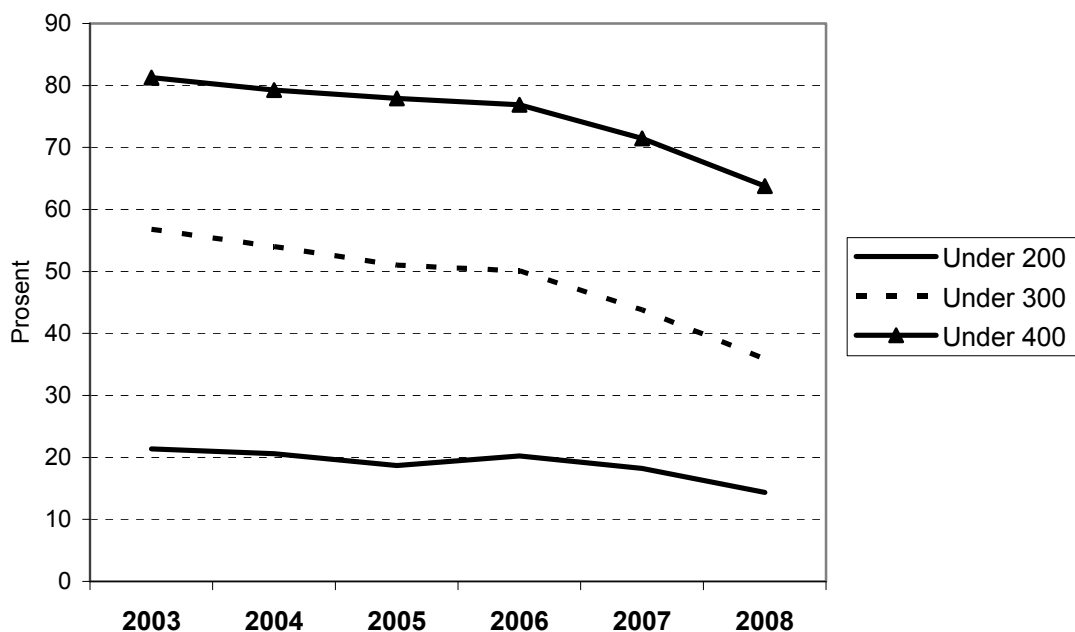
Antall tildelte startlån var i 2007 totalt 6.072 i hele landet; 4.431 gikk til kjøp av brukt bolig, 289 til oppføring, 763 til refinansiering og 589 til utbedring. Formålet med ordningen kan belyses av følgende sitat fra Husbankens hjemmeside:

Startlån fra kommunene kan være løsningen for de som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. Startlån kan da bidra til at husstander med boligetableringsproblemer skal få mulighet til å etablere seg og bli boende i nøkterne og gode boliger. Personer som ikke får lån fra private banker eller som mangler egenkapital, som for eksempel unge i etableringsfasen, barnefamilier, enslige forsørgere, funksjonshemmede, flyktninger, personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag kan da søke om startlån.

Det understrekes også at tilbakebetalingsevne skal vurderes. En begrunnelse er selvfølgelig å unngå tap på Husbankens og kommunens hånd. Boligpolitisk er det nok en enda viktigere begrunnelse at en vil unngå at hushold i målgruppen kjøper en bolig som de ikke greier å beholde, og å unngå at tildeling av startlån dermed fører til større vansker på boligmarkedet på noe lengre sikt.

Tilbakebetalingsevne samvarierer naturligvis med husholdene inntekter. I figur 2.1 (neste side) viser vi hvordan de som har fått innvilget startlån fordeler seg etter inntekt i hvert av årene i perioden 2003–2008. Den nedre linjen i figuren viser andelen av dem som fikk startlån som hadde inntekt på mindre enn 200.000, neste linjen viser andelen som har en inntekt på mindre enn 300.000 kroner. Avstanden mellom de to nederste linjene gir altså andelen med mellom 200.000 og 300.000 kroner i inntekt.

Figur 2.1 – Fordelingen av inntektene blant dem som fikk startlån i perioden 2003–2008.



Figuren viser at innslaget av de laveste inntektene blant de som får startlån har falt de siste årene. I 2003 utgjorde de med inntekter under 200.000 kroner 21,4 prosent av dem som fikk startlån, mens denne andelen et stykke ut i 2008 hadde sunket til 14,4 prosent. Bare 18,7 prosent av dem som fikk startlån i 2003 hadde en årlig husholdsinntekt på mer enn 400.000 kroner, hittil i 2008 gjelder dette 36,2 prosent av startlånemottakerne. Denne utviklingen får noen til å konkludere med at startlånet er et boligsosialt virkemiddel som i økende grad ekskluderer vanskeligstilte. En annen, mer positiv fortolkning av denne utviklingen er at den har en rasjonell boligsosial begrunnelse. Fram til et stykke inn i 2007 steg boligprisene og den inntekten som var nødvendig for å betjene et lån og dermed å beholde boligen steg over tid. Økte renter virket i samme retning. Riksrevisjonen (2008) viser også at andelene som fikk avslag på grunn av manglende betjeningsevne steg gjennom denne perioden. Gjennom siste halvdel av 2007 og i 2008 har prisene flatet ut og sunket en del. Som figuren viser har ikke dette ført til større innslag av lave inntekter blant dem som har fått startlån. De fallende boligprisene, sammen med andre trekk i boligmarkedet, har ført til større usikkerhet om prisutviklingen i tiden framover; risikobevisstheten har økt. For både

kommuner og for Husbanken er det en utfordring å finne en hensiktsmessig balanse mellom ønsket om å stimulere eieretablering og den frarådingsplikten som påhviler utlånere.

Vår forståelse er at startlånet ikke er et virkemiddel som generelt skal lette boligetableringen for vanskeligstilte hushold. Vi ser det heller som et virkemiddel som er målrettet inn mot dem som er marginale, dvs. hushold som har liten eller ingen privatøkonomisk buffer, i forhold til det å bli eller forbli eiere av sin egen bolig. Boligpolitisk kan et slikt virkemiddel begrunnes i dels i fordeler for de enkelte hushold ved å etablere seg som eiere, dels kan de også begrunnes ved aggregerte samfunnsmessige fordeler ved å øke og å opprettholde et høyt nivå på eierandelen. For å holde eierandelen oppe eller å øke den kan det være hensiktsmessig å stimulere hushold som er marginale i forhold til eie til å gjøre nettopp det. Vi går her ikke nærmere inn på individuelle og samfunnsmessige fordeler ved eie, men viser heller til Aarland og Nordvik (2008) som drøfter disse argumentene mer inngående.

Bostøtte

Høsten 2008 ble det lagt fram et forslag til endringer i bostøtten (St.prp. nr. 11 (2008–2009)). Endringen innebærer at flere får bostøtte og at noen får mer. Totalt sett er omleggingen kostnadsberegnet til 1 milliard kroner. Selv om endringene i bostøtten ikke er fullt ut kjent i skrivende stund, velger vi å ikke legge vekt på aspekter ved ordningen det er grunn til å tro blir endret i den nærmeste framtiden. I Husbankens *Bostøtte: Håndbok i regelverk 2008* beskrives målsetningen med bostøtten på følgende måte:

Bostøtte er en statlig økonomisk støtteordning som tar sikte på å redusere boutgiftene for private husstander. Ordningen er rettighetsbasert og formålet med ordningen er å hjelpe barnefamilier, eldre og uføre med lave inntekter og høye boutgifter til å etablere seg eller å bli boende i en god bolig, samt å utjevne forskjeller i disponibel inntekt mellom pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgifter. Tildelingen av bostøtte er behovsprøvd.

Bostøtten er altså en løpende støtte som utbetales til hushold som har vansker med å dekke boutgiftene ved hjelp av de inntektene de har. Da bostøtten ble innført ble den boligpolitiske begrunnelsen framhevet. Poenget

med ordningen var å gjøre det mulig for hushold å oppnå (eller å beholde) samfunnsmessig tilfredsstillende boforhold, se Kiøsterud (2005). Etter hvert er det nok riktig å si at de fordelingspolitiske målsetningene har kommet mer i forgrunnen. Dette betyr ikke at den mer rendyrkede boligpolitiske begrunnelsen og virkningen er blitt borte.

De øvre grensene for å kunne få bostøtte er ganske lave. Bostøtten er altså strengt behovsprøvd og rettet inn mot hushold i de aller laveste sjiktene av inntektsfordelingen. Som påpekt av flere: mange av dem som får støtte gjennom andre deler av virkemiddelapparatet i den boligsosiale politikken vil ikke kvalifisere til å kunne få bostøtte. Dette er nok sterkt medvirkende til at Riksrevisjonen (2008:44) skriver: *...bostøtte er et virkemiddel som hovedsakelig rettes mot de aller mest vanskeligstilte*. Denne vurderingen er vi ikke enige i.

Uenigheten dreier seg dels om det trivielle faktum at den store majoriteten av dem som får bostøtte faktisk bor ganske greit. Samtidig har vi grupper av bostedsløse og personer/hushold som trenger omfattende hjelp både økonomisk og i form av ulike former for oppfølgingstjenester. Videre mener vi at Riksrevisjonens utsagn bygger på at 'graden av det å være vanskeligstilt på boligmarkedet' kan måles entydig langs en bestemt økonomisk akse – nemlig inntektsaksen. Det er dette vi er uenige i. Mange av dem som får bostøtte sitter i etablerte gode boforhold og trenger støtte til å greie likviditeten (for eksempel en del pensjonister). Andre igjen har vansker med å etablere gode boforhold på dagens inntekter, men forventes å komme i en bedre inntektssituasjon om noen år (for eksempel en del unge barnefamilier).

Deler av drøftingen vår av bostøtten kan gi inntrykk av at vi mener at den ikke treffer vanskeligstilte og at den *bare* påvirker og forholder seg til husholdenes umiddelbare likviditetssituasjon. Dette er ikke vår hensikt. Likviditetssituasjonen har betydning for muligheter og velferd og bostøtten spiller en viktig rolle for å bidra til at likviditetsvansker ikke hindrer hushold fra å etablere gode boforhold, og til at folk kan beholde sine boliger også i perioder med midlertidig eller varig inntektsbortfall. Videre gir den også viktige bidrag til en politisk mer akseptabel fordeling av økonomiske ressurser. Bostøtten er altså en viktig komponent i et sett av boligsosiale virkemidler, både i Norge og i andre land.

Boligtilskudd

Boligtilskuddet gir store beløp til dem som får det, men det er et begrenset antall tildelinger per år. I 2007 ble det tildelt 1.599 boligtilskudd til personer⁴. Gjennomsnittstørrelsen på tilskuddene var på om lag 210.000 kroner. Dette tilskuddet er altså sterkt selektivt og stramt behovsprøvd. Hensikten med boligtilskuddet beskrives ved to setninger, hentet fra Husbankens veileder, sammensetningen har vi gjort:

Boligtilskudd skal bidra til å skaffe egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet og sikre at vanskeligstilte kan bli boende i egen bolig... Ordningen er sterkt behovsprøvd, og kan gis til enkeltpersoner/ husstander med varig lav inntekt som ikke er i stand til å betjene fullt lån til egnet bolig.

Beslutningene om å tildele personrettede boligtilskudd er delegert til kommunene og de kan formulere egne retningslinjer. En kan altså ikke se bort fra at praksisen varierer mellom kommuner, og at dette kanskje også er hensiktsmessig. De overordnede føringene for personrettede boligtilskudd ivaretas nok i de lokale tillempingene.⁵

En kan merke seg at etter reglene for boligtilskuddet kan et hushold få avslag på søknad om boligtilskudd, mens et hushold med like mange voksne og barn og litt høyere inntekt får tildelt boligtilskudd. Dette bør man ikke nødvendigvis betrakte som et hull i ordningen eller i systemet. De boligtilskuddet først og fremst skal hjelpe er de som har en lav inntekt som ikke forventes å bedre seg – typisk kan dette være hushold med en relativt lav uføretrygd. Boligtilskuddet er altså ikke et virkemiddel for å avhjelpe likviditetsproblemer. Det er da rimelig at hushold med en varig lav inntekt prioriteres framfor noen som har litt lavere umiddelbar inntekt, men bedre framtidsutsikter.

Eksempelet i avsnittet over viser at selv om en bare betrakter den økonomiske situasjonen til vanskeligstilte på boligmarkedet må en ta hensyn til flere enn én dimensjon. Vår fortolkning er at det personrettede

⁴ Samlet sett gikk 1.086 boligtilskudd til kjøp av brukt bolig, 68 til oppføring, 116 til refinansiering og 329 gikk til utbedring.

⁵ Innenfor rammene av dette prosjektet vil vi ikke kunne gå nærmere inn på variasjonene i kommunal praksis.

boligtilskuddet til etablering er det virkemidlet som er rettet mot de vanskeligst stilte i en økonomisk forstand.

Kommunale boliger

Kommunale boliger tildeles personer og hushold som har problemer med å skaffe seg tilfredsstillende boforhold på det private markedet. De aller fleste kommuner har videre systemer som legger opp til at de kommunale boligene ikke skal være varig tilbud, men avhjelpe en midlertidig prekær/vanskelig situasjon. Det er ganske vanlig at man opererer med kontrakter på enten tre eller fem år. Unntak fra dette finnes når det gjelder boliger for spesielle grupper så som f.eks. omsorgsboligene.

Et flertall av norske kommuner opplever at de har for få kommunale boliger: altså at de har søkere som de egentlig synes de bør gi et tilbud ut fra boligsosiale kriterier, men som de er nødt til å prioritere bort. Resultatet blir at de kommunale boligene i svært stor grad blir brukt til å avhjelpe boligrelaterte problemer til spesifikke grupper med noen vansker utover det å ha en svak økonomi. Dette kan dreie seg om store barnefamilier fra andre land som har vansker med å få tilgang på en leid bolig i det private markedet selv om de greier husleiene enten ved egne ressurser eller med offentlig støtte. Videre kan det dreie seg om personer med psyki(atri)ske problemer eller med et problematisk forhold til rusmidler. I mange tilfeller kan det være en kombinasjon av disse faktorene.

Riksrevisjonen (2008) fant i en gjennomgang av saksmapper i utvalgte kommuner at personer med rus og/eller psykiatriproblemer utgjør en stor andel av dem som får tildelt kommunal bolig. De uttaler videre at det er som regel diagnose og ikke lav inntekt som er styrende for om man får tildelt kommunal bolig.

Om en aksepterer at kriterier som de overfor bør tillegges betydning for beslutningen om tildeling av kommunale boliger, følger det også at en ikke kan vurdere de kommunale boligenes plass i den boligsosiale politikken bare ved å sammenligne inntektsfordelingen til hushold innenfor og utenfor den kommunale boligmassen. Selvfølgelig kan en i tillegg til dette argumentere for at kommuner bør ha et tilbud av leieboliger for folk som har rene økonomiske problemer og som det ikke passer for å etablere seg i en eid bolig – kanskje fordi de ikke ønsker det.

I en del kommuner har de rene økonomiske fordelene ved å leie av kommunen også etter hvert blitt relativt små. Ganske mange av landets kommuner har gått over til å bruke gjengs leie for sine utleieboliger. Husleier i kommunale boliger settes under et slikt regime til et langsiktig gjennomsnitt av markedsleiene, se Langsether og Medby (2007). Selv om en kommune bruker gjengs leie som prinsipp for husleiefastsettelsen er det en tendens til at kommunale leier ligger litt i underkant av markedsleiene. Årsaken er at det er vanskelig å observere gjengs leie i et heterogent leiemarked; kommuner takler ofte den usikkerheten dette gir ved å sikte seg inn litt i underkant av sitt anslag på gjengs leie. Videre er det grunn til å tro at det er noe større tregheter i den kommunale leiefastsettelsen enn det er på det åpne markedet. I perioder med raskt stigende leienivåer vil de kommunale leiene kunne 'sakke noe etter' det private leiemarkedet. Dette kan tale for at det fremdeles for mange innebærer en økonomisk fordel å få mulighet til å leie en kommunal bolig. I våre intervjuer med kommuner (se kapittel 4) var det flere som pekte på at for en del hushold er de kommunale boligene faktisk økonomisk gunstige.

Ordningene som et system

De boligsosiale ordningene utgjør et system som skal avhjelpe mange ulike vansker hushold kan ha med å etablere og opprettholde tilfredsstillende boforhold. De bygger altså på at det å være vanskeligstilt på boligmarkedet kan være det samme som å ha lave inntekter. Det kan imidlertid også være andre forhold som gjør at hushold og personer faller inn under gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet. At det finnes mange og ulike virkemiddel i den boligsosiale politikken er nettopp et resultat av at problemene er ulike og mangefasetterte. Dette er også et argument for å tenke virkemiddelpakker. Hvis lave inntekter var det eneste problemet hadde det vært administrativt enklest og mest gjennomskuelig for målgruppene og offentligheten å legge hele den boligsosiale politikken inn under en bostøtte- eller en boligtilskuddsordning.

I en slik beskrivelse som dette kan man si at vi setter svake grupper opp mot hverandre. Det er riktig. Enda viktigere er det at når midlene er knappe vil de valgene som gjøres når det gjelder tildelinger av støtte til noen og ikke

til andre, i praksis innebære at det prioriteres mellom (grupper av) vanskeligstilte. Kort sagt, i utformingen og praktiseringen av en boligsosial politikk er det helt nødvendig at man setter svake grupper eksplisitt opp mot hverandre. Det er nødvendig i og med at når knappe midler brukes til et formål er det andre formål som ikke kan tilgodeses. Det er nødvendig også i en normativ forstand: en bør vurdere hvilke problemer som er mest alvorlige og kanalisere tilgjengelige midler til å avhjelpe nettopp dem.

Virkninger på resten av boligmarkedet

De aller fleste norske hushold skaffer seg en bolig på markedet. Spesielle trekk og egenskaper ved godet bolig gjør at prisdannelsen er kompleks og ikke så enkel som på mange andre marked. Man snakker ofte om særtrekk og avvik fra fullkomne konkurransemarkeder, se f.eks. Maclennan og Tu (1996) og Smith m.fl. (1988). På tross av disse særtrekkene er det riktig å si at boligpriser og husleier, og dermed også husholdenes fordeling på boligmassen, bestemmes av interaksjonen mellom tilbud og etterspørsel på markedet. De fire boligsosiale virkemidlene vi har behandlet her vil alle kunne påvirke (beliggenheten til) både tilbuds- og etterspørselskurvene i markedet. I en fullstendig vurdering av hensiktsmessigheten ved utformingen av virkemidlene og kriterier for tildeling av dem, bør en ta hensyn til hvordan markedsliekevekten påvirkes. Når markedsliekevekten påvirkes vil selvfølgelig muligheter og utfall for både vanskeligstilte og for sårbare hushold påvirkes.

Et rammeverk for analyse av hvordan mulighetene på boligmarkedet påvirkes av utforming og omfang av boligsosiale virkemidler, ble utviklet i Nordvik og Whitehead (2008). Dette rammeverket brukes her til en intuitiv ikke-formell drøfting av forholdet mellom dem som omfattes av boligsosiale ordninger og dem som faller mellom ordningene. Nordvik (2006) rapporterer en empirisk studie av dette. Her undersøkes det blant annet hvordan variasjoner i størrelsen på den kommunale boligmassen samvarierer med den totale boligmassen i en kommune. Resultatene indikerer at der hvor den kommunale boligmassen i utgangspunktet er stor, påvirker ikke økninger i antall kommunale boliger det samlede bolig-tallet i særlig grad. Årsaken er at når mange av de vanskeligst stilte allerede har en kommunal bolig, vil nye tildelinger absorbere etterspørsel som ellers rettes mot andre deler av bolig-

markedet. Når den kommunale massen er mindre blir absorberingen også mindre og effekten på boligmassen klart større.

Som beskrevet overfor og i Nordvik (2006) vil endringer i den kommunale boligmassen i de fleste tilfeller øke antall tilgjengelige boliger i et lokalt boligmarked på litt sikt. Økningen i den samlede boligmassen vil oftest være mindre enn økningen av den kommunale massen. Som vi har beskrevet foran tilbys en stor andel av de kommunale leieboligene til hushold med sammensatte problemer på boligmarkedet. Mange av disse ville nok ha hatt problemer med å skaffe seg en selvstendig bolig på egen hånd; det dreier seg f.eks. om folk med rus og/eller psykiatriske problemer. Det betyr at de ikke etterlater seg vakanser andre steder i boligmassen. Om en kommunal bolig går til noen som ellers ville ha skaffet seg en bolig på egen hånd gir dette en hypotetisk vakanse et annet sted.

Boligtilskudd og startlån brukes primært for å stimulere og å lette overgangen til en eid bolig. De siste årene har rundt 10 prosent av startlånene gått til folk som flytter direkte ut fra foreldrenes bolig. De fleste kommer imidlertid fra en annen bolig, noen av dem som flytter til en eid bolig skaper altså ledige boliger andre steder i boligmassen – typisk i leiesegmentet. De siste to årene kom 56 prosent av dem som brukte startlån fra en leid bolig, mens 27 prosent kom fra en eid bolig. At etterspørsel kanaliseres til eiersegmentet kan jo være en fordel for dem som 'blir igjen' i leiesegmentet. Presset der blir mindre og det blir lettere å skaffe seg en leid bolig. Det argumentet svekkes av at noen av dem som utkonkurreres i eiersegmentet av boligmarkedet vil konkurrere på leiemarkedet.

På litt sikt vil virkemidler som startlån og det personrettede boligtilskuddet som følge av etterspørsels- og prispress gjøre at mengden eierboliger økes. Flere hushold vil da rommes i eiersegmentet av markedet og dette gir muligheter til marginale hushold i leiemarkedet. Altså vil vanskeligstilte som ikke regnes som å ha en god nok betalingsevne til å kunne få et startlån også kunne dra fordeler av at ordningene finnes.

Det er et empirisk spørsmål hvorvidt (og eventuelt i hvilket omfang) bostøtten påvirker husholdenes boligvalg og deres evne til å beholde sine boliger. En slik effekt vil sette dem som får bostøtte bedre i stand til å konkurrere om boliger (enten ved at nåværende bolig beholdes eller ved at de

skaffer en ny). Etterspørselen blir stimulert og det kan være at priser (og husleier) på kort sikt øker noe, og at noen av dem som får bostøtte trenger ut andre marginale hushold. I hvor stor grad en bostøtteordning som den norske hvor mellom 5 og 6 prosent av husholdene får bostøtte påvirker den samlede etterspørselen innen enkelte segmenter av markedet i særlig grad, er igjen et empirisk spørsmål. På noe lengre sikt kan en likevel tenke seg at økte priser presser opp tilbudet noe, slik at noen av dem som på kort sikt ble presset ut, likevel kan få en bolig.

De boligsosiale virkemidlene er innrettet for å bedre boforholdene for vanskeligstilte hushold. En skal imidlertid ikke se bort fra at det kan være en god del hushold som ikke endrer sin tilpasning på boligmarkedet som følge av at de får startlån eller bostøtte. For dem er virkningen at de får muligheten til å holde et høyere nivå på annet konsum. Dette er en ikke-intendert, men en viktig positiv effekt av boligsosiale virkemidler.

Vurderinger av hvert enkelt av virkemidlene gir oss altså ingen klare entydige konklusjoner. Bildet blir naturligvis enda mindre entydig når en vurderer virkningene av ett sett av flere virkemidler som samvirker. Innen dette prosjektet har vi ingen mulighet til å gå inn i bredden av dette. Dette avsnittet har mer som hensikt å peke på eksistensen av slike likevektseffekter og å argumentere for at det ikke er tilstrekkelig å se på hvem som får og hvem som ikke får, når man vurderer hensiktsmessigheten i et sett av boligsosiale virkemidler.

Oppsummering

Gjennom dette kapitlet argumenterer vi for at det å være vanskeligstilt på boligmarkedet ikke kan eller bør forstås langs en enkel inntektsdimensjon. Vansker på boligmarkedet kan ha sin årsak i lave inntekter, og det kan ha sin årsak i andre forhold. Vanskeligstilte er altså noe annet enn hushold med lave inntekter. Fra informasjonen vi fikk fra kommunene kan vi f.eks. peke på en uoversiktlig og omfattende gjeldsportefølje (forbrukslån, bidragsgjeld mv.) som en mulig tilleggsdimensjon. Diversiteten i vansker (og i forholdene på de enkelte lokale boligmarkeder) oppfatter vi som en viktig årsak til at vi har flere ulike virkemidler i den boligsosiale politikken. Handler alle problemer om lave inntekter kunne de målsetningene en har i den boligsosiale

politikken blitt oppnådd med bare ett virkemiddel, som f.eks. bostøtte eller boligtilskudd.

Problemer er mangefasetterte og ulike virkemidler er innrettet mot å avhjelpe ulike problemer. I lys av dette mener vi det ikke er opplagt at man har identifisert hull i den boligsosiale politikken selv om en finner at det er et segment av inntektsfordelingen som ikke dekkes av ordningene, selv om det tilbys støtte til noen personer og grupper som ligger lenger opp i fordelingen av inntekter.

Å påpeke at såkalt hull ikke med nødvendighet er en svakhet i den boligsosiale politikken totalitet, er noe helt annet enn å påstå at dagens hull ikke er problematiske. Vi mener imidlertid at det er av stor boligsosial interesse å vurdere hvordan de som har inntekter over bostøttegrensene og som kanskje ikke vurderes som å ha evne til å betjene et startlån, faktisk bor. Kort sagt: i rapporten undersøker vi boforholdene for 'dem som bor i hullene'. Ut fra en boligsosial vurdering mener vi at det er vel så relevant å tenke seg at man vurderer om ordninger treffer etter hensikten og om de har et tilstrekkelig omfang, som det er å diskutere om noen faller mellom ordninger.

Noen former for mangel på samspill kan også betraktes som problematiske. Når det sies at noen kommuner ikke tar bostøtte med i beregninger av evne til å betjene et startlån, mener vi at det er problematisk. Det er jo klart at bostøtte er en ustabil inntektskomponent. Bortfall av bostøtte kommer jo oftest av økte inntekter eller reduserte bostøtte; i en slik situasjon har tilbakebetalingsevnen også blitt bedre.

3 Kjennetegn ved dem som faller mellom og utenfor

Innledning

Både Riksrevisjonen (dokument 3:8, 2007–2008) og Barlindhaug og Astrup (2008) har pekt på at staten ikke har tilstrekkelig kunnskap om dem som faller utenfor de boligsosiale virkemidlene, både med hensyn til hvilke konkrete grupper dette er snakk om og disse gruppenes faktiske boligsituasjon. I dette kapitlet vil vi derfor forsøke å gi en nærmere beskrivelse av slike grupper og deres boforhold.

Det å ligge på grensen til å kunne bli tildelt støtte fra de boligsosiale ordningene, kan bety minst to ulike ting. For det første vil noen oppleve at de har for god inntekt til å motta bostøtte og for dårlig inntekt til å få startlån, samtidig som de ikke får tilbud om kommunal bolig. Denne gruppen består altså av personer som faller *mellom* ulike støtteordninger. Ved siden av denne gruppen vil det også finnes personer som har en inntekt klart under inntektsgrensene i bostøtten og lavere inntekt enn mange kommunale leieboere, men som likevel ikke mottar bostøtte eller tilbud om kommunal bolig. Dette er med andre ord personer som faller *utenfor* de boligsosiale støtteordningene. Det kan være ulike grunner til at hushold med så lave inntekter faller utenfor. Noen opplever muligens at de ikke har behov for støtte, noen faller utenfor fordi de ikke tilfredsstillter kravene i støtteordningene, og noen søker ikke hjelp fordi de ikke kjenner til mulighetene til dette.

Som vi pekte på i forrige kapittel, bør vanskeligstilte grupper på boligmarkedet beskrives og defineres ut fra flere dimensjoner enn kun inntekt. Begrensninger i det tilgjengelige datagrunnlaget betyr imidlertid at vi primært må definere gruppene som faller mellom og utenfor de boligsosiale støtteordningene langs inntektsdimensjonen. Vi bruker med andre ord inntekt som en pragmatisk og operasjonell måte å identifisere gruppene. Dette er en svakhet i våre analyser. Når man for eksempel benytter såkalte sosiomedisinske kriterier for tildeling av kommunale boliger, er det nettopp fordi en med dette

mener å fange opp noen dimensjoner av boligbehov som ikke fanges opp av en inntektsvurdering (f.eks. behov for oppfølging). Noen av disse dimensjonene kommer tydeligere frem i våre samtaler med kommunalt ansatte. Disse kvalitative intervjuene presenteres i kapittel 4.

Levekårsundersøkelsen 2007 og ligningsinntekt for 2006

Datagrunnlaget for beskrivelsene i dette kapittelet er levekårsundersøkelsen 2007 (Rørvik 2008) med tilkoblet inntektsdata for skatteåret 2006. Ideelt sett hadde det vært bedre med inntektsdata for inntektsåret 2007, men disse er ikke tilgjengelige før et stykke ut i 2009. Inntektsdata for skatteåret 2006 er altså de beste inntektsdataene som er tilgjengelige innenfor tidsrammen for dette prosjektet, og koblingen med inntektsdata for det foregående året vil sannsynligvis gi et fullt ut tilfredsstillende resultat for det store flertallet av respondentene. Vi har også benyttet en tilsvarende inntektskobling tidligere, blant annet i en analyse av bostøtte basert på 2001-undersøkelsen (Gulbrandsen og Pedersen 2003) og i en bred analyse av bolig og levekår basert på 2004-undersøkelsen (Gulbrandsen 2006). For noen grupper med skiftende inntektsforhold kan imidlertid ett år gamle inntektsdata gi lite tilfredsstillende data. Dette gjelder for eksempel ungdom i etableringsfasen, der innslag av overgang fra utdanning til yrkesliv kan være betydelig.

Husholdenes samlede ressurstilgang og situasjonen på boligmarkedet definerer i stor grad mulighetsrommet for de valgene som foretas. Husholdets ressurser består primært av økonomiske ressurser, men også andre former for ressurser kan inngå (som f.eks. sosialt nettverk, kunnskap om boligmarkedet og evne til å ta vare på egen økonomi). I våre analyser vil vi primært ta utgangspunkt i husholdets samlede inntekt etter skatt. Ved siden av at inntekt utgjør en viktig økonomisk premis for selve boligvalget, vil inntektsnivå også være avgjørende for om et hushold kan motta bostøtte eller startlån. Ved siden av offentlig bistand, kan enkelte hushold også motta økonomisk hjelp fra familie, slekt og venner i forbindelse med boligetablering. I levekårsundersøkelsen er det inkludert spørsmål om man har mottatt slik økonomisk bistand i løpet av de siste 12 månedene for å dekke løpende boutgifter. Økonomisk hjelp fra slekt er ikke uvanlig i etableringsprosessen på boligmarkedet (se f.eks. Sandlie 2008), og det er ikke utenkelig at slik

hjelp er et viktig alternativ til offentlig bistand i situasjoner der familien har mulighet til å gi økonomisk bistand.

Levekårsundersøkelsen gir gode data om boforholdene og den økonomiske situasjonen til målgruppene for analysen, som for eksempel rentekostnader og om de eventuelt mottar ulike former for offentlig stønader og trygder (f.eks. bostøtte). Levekårsundersøkelsen inneholder spørsmål om respondenten har fått startlån, bostøtte og om husholdningen bor i en kommunal utleiebolig. Dette gjør det mulig å sammenligne mottakere av slik bistand med dem som ikke mottar dette. Etter 2001 har imidlertid spørsmål om hvordan man skaffet seg nåværende leiebolig vært utelatt fra levekårsundersøkelsene. Dette gjør det altså ikke mulig å kartlegge dem som har mottatt bistand til å skaffe seg en privat utleiebolig. Dette er imidlertid en virksomhet som drives i et varierende omfang, og for de fleste kommuner har denne virksomheten mer en sporadisk enn regelmessig karakter (Langsether 2005). Med andre ord er det sannsynligvis lite informasjon vi mister ved at denne variabelen mangler.

Ved å benytte levekårsundersøkelsen til beskrivelse av vanskeligstiltes boforhold, betyr dette også at vi må avgrense oss til lavinntektsgrupper (Gulbrandsen 2006). Andre viktige grupper som innvandrere, bostedsløse og psykiatriske pasienter, er så fåtallige i utvalget at disse ikke kan analyseres nærmere i denne typen undersøkelser. Denne mangelen er et viktig argument for de empiriske analysene som presenteres i neste kapittel.

Totalt består utvalget i levekårsundersøkelsen av 3212 intervjuede personer⁶. Dette er vårt hovedutvalg. Av disse bor 60 personer i kommunal utleiebolig, 75 personer oppgir at de har startlån og 112 personer er bostøttemottakere⁷. I tillegg deler vi hovedutvalget inn i to mindre delutvalg som beskriver henholdsvis mellomgruppen og gruppen som faller utenfor de boligsosiale ordningene. Disse gruppene blir nærmere beskrevet senere i kapittelet.

⁶ Det var i utgangspunktet 4840 personer som var trukket ut til å delta i undersøkelsen, slik at 1628 personer har av ulike grunner falt fra. Dette tilsvarer 33,6 prosent av bruttoutvalget. Vurdert ut fra kjønn, alder og landsdel, er avvikene mellom nett- og bruttoutvalgene relativt små. For en nærmere beskrivelse av undersøkelsen og frafall, se Rørvik (2008).

⁷ Siden antall bostøttemottakere er beregnet ut fra ligningsopplysninger, er dette med andre ord personer som mottok bostøtte i 2006.

Valg av inntektsbegrep

En standard teoretisk definisjon av inntekt er summen av de økonomiske ressurser som i en bestemt periode tilfaller individet/husholdet, og som dermed er til rådighet for forbruk og sparing. I empiriske analyser av inntektsfordeling er det vanlig å benytte enten *disponibel inntekt* eller *inntekt etter skatt* som inntektsmål. Felles for begge disse inntektsbegrepene er at de tar med alle typer av regulær inntekt som tilfaller husholdets medlemmer, mens trygdeavgift og inntektsskatt er trukket fra. Den viktigste innbyrdes forskjellen mellom begrepene er at gjeldsrenter trekkes fra ved beregning av disponibel inntekt, mens de ikke trekkes fra ved beregning av inntekt etter skatt.

I de følgende analysene tar vi utgangspunkt i det sistnevnte inntektsbegrepet, nemlig inntekt etter skatt. Hovedbegrunnelsen for å benytte inntekt etter skatt fremfor disponibel inntekt som inntektsbegrep, er at eventuelle renter og avdrag på husholdets boliggjeld inngår som en del av den separate målingen av boutgift og boutgiftsbelastning.

I studier av inntektsfordeling generelt og i fattigdomsmåling spesielt er det vanlig å bruke inntektsmål som tar hensyn til husholdets størrelse og (eventuelt) sammensetning. Tanken bak en slik omregning er at man ønsker å ta høyde for at store hushold trenger mer inntekt for å oppnå en bestemt levestandard enn små hushold. Disse forskjellene i inntektsbehov forsøker man å ta høyde for ved å dele den observerte inntekten for hvert hushold med en faktor som varierer med antall husholdsmedlemmer (og da gjerne med forskjellige vekter for barn og voksne). Metodene som benyttes for å fastsette størrelsen på denne omregningsfaktoren kalles for *ekvivalensskalaer* og resultatet av omregningen for *inntekt per forbruksenhet*.

Alternative ekvivalensskalaer varierer med hensyn til hvilke forutsetninger de legger til grunn om variasjonen i inntektsbehov mellom hushold av forskjellig størrelse og sammensetning. Noen skalaer antar at det er store stordriftsfordeler forbundet med å leve sammen i et hushold, og at inntektsbehovet bare øker svakt med antall husholdsmedlemmer. Andre skalaer bygger derimot på antagelser om at stordriftsfordelene er forholdsvis små. Et ytterpunkt i så måte vil for eksempel være en skala som antar at inntektsbehovet er direkte proporsjonalt med antall husholdsmedlemmer; den såkalte «per capita»-skala. Andre og mer brukte skalaer er den tradisjonelle OECD-skalaen, den modifiserte OECD-skalaen eller EU-skalaen og kvadratrot-skalaen.

Den tradisjonelle OECD-skalaen er brukt i fattigdomsindikatoren som ble foreslått i tiltaksplan mot fattigdom. Metoden innebærer at første voksne gis vekten 1, andre voksne over 16 år gis vekten 0,7, mens barn under 16 år gis vekten 0,5. Omregningsfaktoren for en familie med to voksne og to barn blir altså 2,7 ($1+0,7+0,5+0,5=2,7$).

Den modifiserte OECD-skalaen er skalaen EU har valgt å legge til grunn i sine indikatorer på inntektsfattigdom og inntektsulikhet. Her gis andre voksne over 18 år vekten 0,5, mens barn under 18 år gis vekten 0,3. Omregningsfaktoren for en familie med to voksne og to barn blir da 2,1 ($1+0,5+0,3+0,3=2,1$).

Kvadratrotskalaen har vært mye brukt internasjonalt, og den ble også benyttet i Utjammingsmeldinga fra 1999 (St.meld. nr. 50 (1998–99)). Med denne metoden deles den observerte husholdsinntekten med en faktor lik kvadratrotten av husholdsstørrelsen. Det gjøres altså ingen forskjell mellom voksne og barn. Omregningsfaktoren for en familie med to voksne og to barn blir derfor 2 ($\sqrt{4}=2$).

Selv om det er faglig uenighet om valg av ekvivalensskala, har vi valgt å benytte oss av kvadratrotskalaen i våre analyser. Valget av ekvivalensskala må sees i lys av det inntektsbegrepet som skalaen skal benyttes i forhold til, samt i forhold til sammensetningen av husholdets samlede forbruk. Vi er her opptatt av lavinntektshushold der boligutgiftene vil utgjøre en stor andel av husholdets samlede forbruk. Videre er bolig en type forbruk det er knyttet store stordriftsfordeler til. Det er særlig de store stordriftsfordelene som gjør at vi mener det er rimelig å benytte kvadratrotskalaen i våre analyser.

Inntektsbeskrivelser – «utenfor» og «mellom» ulike virkemidler

Målgruppene for kommunale boliger og startlån er i utgangspunktet ulike med hensyn til inntekt. Mens kommunale boliger og bostøtte i utgangspunktet er forbeholdt de mest vanskeligstilte, er det en forutsetning for å få startlån at søker kan betjene lånet. Siden inntekt ligger til grunn for inndelingen av disse mottakergruppene, er ikke inntektsforskjeller mellom gruppene særlig interessante i seg selv. Inntektsforskjellene utgjør likevel et viktig utgangspunkt for å kunne definere en potensiell gruppe som kan tenkes å falle utenfor eller mellom de boligøkonomiske virkemidlene.

Tabell 3.1 viser husholdets samlede inntekt per forbruksenhet etter skatt blant mottakere av kommunal bolig, startlån og bostøtte. Inntektsfordelingene følger et mønster vi kunne forvente. Brukere av startlån har høyere inntekt enn dem som mottar bostøtte, og begge gruppene ligger under inntektsfordelingen i befolkningen generelt sett. Inntektsfordelingene viser også et visst overlapp mellom dem som mottar bostøtte og dem som har startlån. Isolert sett kan denne overlappen betraktes som et potensial for en samordning av de to ordningene. Videre ser vi også et vist sammenfall i inntektsfordelingen blant bostøttemottakere og kommunale leieboere i de nedre inntektsdecilene, men fra og med fjerde decil og oppover er grenseverdiene for kommunale leieboere høyere enn blant bostøttemottakere. Siden kommunale leieboere utgjør en viktig brukergruppe av bostøtteordningen, er dette også et mønster vi kunne forvente. Når en del kommunale leieboere likevel har høyere inntekt enn bostøttemottakere, kan dette i stor grad forklares med et forholdsvis stort innslag av omsorgsboliger for eldre som tjener for godt til å kunne motta bostøtte.

Tabell 3.1: Husholdets samlede inntekt per forbruksenhet etter skatt. Kroner.

	Kommunal leieboer	Bostøtte	Startlån	Utvalget
Gjennomsnitt	177 771	153 952	237 611	249 121
1.decil	112 627	113 715	158 556	120 247
2.decil	127 017	124 711	185 167	161 623
3.decil	141 121	130 815	201 762	190 526
4.decil	147 200	138 796	216 373	217 500
5.decil	165 689	144 542	225 000	242 487
6.decil	180 194	152 877	247 890	272 236
7.decil	199 240	159 770	270 000	300 000
8.decil	215 233	170 000	291 917	334 131
9.decil	273 205	205 000	329 721	386 692
N=	(60)	(104)	(75)	(3188)

*) Bostøtte er ikke trukket fra inntekten.

Dersom vi fordeler mottakerne av de ulike virkemidlene ut fra inntektsfordelingen i hovedutvalget, får vi mønsteret som presenteres i tabell 3.2. Som vi ser ligger hovednedslagsfeltet for bostøtten i første og andre inntektsdecil. Blant dem som mottar bostøtte har 71 prosent en inntekt som ligger innenfor disse to decilene. Hovedtyngden av dem som har startlån finner vi derimot blant dem som har inntekt over grenseverdien for tredje inntektsdecil.

Basert på mønsteret i tabell 3.2, er det rimelig å anta at det er blant dem som har en inntekt mellom grenseverdiene for 2. og 3.inntektsdecil vi kan finne dem som tjener for lite til å betjene et startlån og for godt til å motta bostøtte. Det vil si blant dem som har en ekvivalensinntekt mellom 161 623 og 190 526 kroner. Siden denne avgrensningen på ingen måte er presis eller absolutt, har vi valgt å avgrense gruppen som potensielt sett kan falle mellom ordningene for bostøtte og startlån til dem som har en ekvivalensinntekt mellom 150 000 og 200 000 kroner. I levekårsundersøkelsen er det 474 personer som faller inn under en slik avgrensning. Av disse er 55 personer mottakere av bostøtte, startlån eller kommunal leiebolig, slik at vi sitter igjen med 419 personer som kan sies å falle mellom startlån og bostøtteordningen. Dette delutvalget har vi valgt å definere som *mellomgruppen*. Denne gruppen utgjør omkring 13 prosent av hovedutvalget.

Tabell 3.2: Andel som bor i kommunal bolig, mottar bostøtte eller har fått startlån innen ulike inntektsdeciler. Inntekt per forbruksenhet etter skatt. Prosent. (husholdsvekt)

	Kommunal bolig	Bostøtte	Startlån
1.decil	14	17	4
2.decil	34	54	6
3.decil	16	17	17
4.decil	18	5	15
5.decil	5	3	17
6.decil	2	1	13
7.decil	2	0	13
8.decil	5	3	6
9.decil	2	1	4
10.decil	2	0	4
	(60)	(112)	(75)

Ved siden av denne gruppen som kan tenkes å tjene for mye for å motta bostøtte og for lite til å betjene et startlån, ønsker vi også se nærmere på en annen gruppe som faller utenfor de boligsosiale virkemidlene. Utgangspunktet for denne gruppen er at de kan defineres som lavinntektsgrupper, men at de likevel ikke mottar hjelp i form av startlån, bostøtte eller kommunal bolig. Med lavinntekt menes personer i husholdninger som har en inntekt per forbruksenhet (ekvivalensinntekt) under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten (Epland 2005).

Vi har definert lavinntektsgruppen ved å beregne en inntektsgrense ved 60 prosent av medianinntekten i tabell 1 ($242\,487 \cdot 0,6 = 145\,942$). Basert på denne beregningen, kan omkring 11 prosent av vårt utvalg defineres som en lavinntektsgruppe (358 personer). Av disse er omkring 18 prosent mottakere av startlån, bostøtte eller kommunal bolig, slik at lavinntektsgruppen som faller utenfor de boligsosiale virkemidlene består av 293 personer i våre analyser. Dette delutvalget har vi definert som «utenfor»-gruppen, det vil si gruppen som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene. Dette delutvalget utgjør noe over 9 prosent av hovedutvalget.

Samspill mellom ulike virkemiddel

Det er som nevnt et uttrykt ønske at kommunene skal se de ulike virkemidlene i sammenheng, slik at de kan sette sammen såkalte «virkemiddel-pakker» (se f.eks. Rundskriv U-10/2002). Selv om flere studier har funnet liten grad av slik samspill (ECON 2005; Østerby 2007; Barlindhaug og Astrup 2008), kan det ut fra fordelingen i tabell 3.2 se ut til at potensialet for et slikt samspill er til stede. I Riksrevisjonens (2008) gjennomgang av manglende samspill, ble det for eksempel pekt på at bare 15 prosent av dem som fikk startlån i 2005–2006 også fikk boligtilskudd, og om lag 10 prosent fikk bostøtte det samme året som de fikk startlånet.

I tabell 3.3 ser vi at vi finner en viss grad av samspill mellom virkemidlene i vårt datamateriale. Blant dem som bor i kommunal leiebolig mottar 39 prosent bostøtte, mens 11 prosent av dem som har startlån mottar dette. Sammenhengen mellom kommunal bolig og bostøtte må ses i lys av at mange kommunale leieboere er i målgruppe for bostøtteordningen.

Tabell 3.3: Andel som mottar bostøtte blant de som bor i kommunal bolig og har mottatt startlån. Prosent.

	Kommunal bolig	Startlån
	39	11
N=	(60)	(75)

Selv om det er knyttet usikkerhet til estimeringen, stemmer fordelingen i tabell 3.3 forbausende godt med hva vi kunne forvente å finne. Som nevnt fant Riksrevisjonen at om lag 10 prosent fikk bostøtte samme året som de ble tildelt startlån i 2005–2006. Våre estimeringer er imidlertid basert på hus-

hold som hadde startlån i 2007 og som mottok bostøtte i 2006. Til tross for at datagrunnlaget vårt ikke er helt optimalt, ser det altså likevel ut til at dataene fanger opp en god del av dem vi ønsker å fange opp.

Kjennetegn ved husholdene

I dette avsnittet presenterer vi noen generelle kjennetegn ved hushold som tilhører lavinntektsgruppen og «mellomgruppen» som ikke mottar startlån, bostøtte eller kommunal bolig. Som sentrale kjennetegn har vi valgt å beskrive husholdene ut fra alder på intervjupersonen, antall husholdsmedlemmer og familietype. Dette er kjennetegn som til en viss grad kan gi indikasjon på husholdenes boligbehov.

Når det gjelder alderssammensetning, skiller både «utenfor»-gruppen og hushold i «mellomgruppen» seg fra det generelle befolkningsgjennomsnittet (tabell 3.4). Mens gjennomsnittalderen i mellomgruppen er høyere enn i befolkningen generelt, er den lavere i lavinntektsgruppen. Grenseverdiene i decilfordelingen gir imidlertid et mer nyansert bilde. Både gruppen som faller utenfor de boligsosiale ordningene og mellomgruppen, har en større aldersspredning enn hva vi finner i den generelle befolkningen. Mens hushold i mellomgruppen består av flere eldre personer, sammenlignet med befolkningsgjennomsnittet, består utenforgruppen både av flere yngre og eldre personer.

Tabell 3.4: Aldersfordeling gruppen utenfor boligsosiale støtteordninger, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Alder på intervjupersonen.

	Utenfor	Mellom	LU 2007
Gjennomsnitt	40	51	47
1.decil	19	24	22
2.decil	20	28	29
3.decil	22	34	34
4.decil	25	40	38
5.decil	27	47	44
6.decil	35	60	51
7.decil	47	67	58
8.decil	71	74	64
9.decil	81	82	74
N=	(293)	(419)	(3212)

Hushold i gruppen utenfor de boligsosiale ordningene og hushold i mellomgruppen, skiller seg også fra befolkningsgjennomsnittet med henhold til

husholdsstørrelse (tabell 3.5). Begge gruppene har en klar overvekt av aleneboende. Hele tre av fire lavinntektshushold består av én person, mens halvparten av mellomgruppen består av denne husholdstypen. Vanskeligstilte hushold, slik vi har definert dem her, består med andre ord primært av unge og eldre aleneboende. Dette kommer tydeligere frem om vi ser på fordelingen av familietyper (tabell 3.6).

Tabell 3.5: Husholdsstørrelse i gruppen utenfor boligsosiale støtteordninger, mellomgruppen og totalutvalget i levkårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Utenfor	Mellom	LU 2007
1 person	73	50	37
2 personer	17	28	32
3 personer	3	8	11
4 personer	5	8	13
5 personer eller mer	2	6	7
N=	(293)	(419)	(3212)

Tabell 3.6 viser fordeling av ulike familietyper blant lavinntektshushold uten støtte fra de boligsosiale ordningene og hushold i mellomgruppen. Blant lavinntektshusholdene finner vi 46 prosent aleneboende i alderen 16 til 44 år, og 17 prosent aleneboende i alderen over 66 år. Disse to husholdstypene er klart overrepresentert, sammenlignet med befolkningen generelt. Også blant hushold i mellomgruppen er enslige eldre overrepresentert, mens andelen unge aleneboende gjenspeiler befolkningsgjennomsnittet.

Tabell 3.6: Familietype blant gruppen utenfor boligsosiale støtteordninger, mellomgruppen og det totale utvalget i levkårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Utenfor	Mellom	LU 2007
Enslig 16–44 år	46	23	22
Enslig 45–66 år	6	13	11
Par 16–66 år uten barn	16	10	22
Enslig forsørger	4	9	5
Par med barn 0–19 år	9	15	23
Par over 66 år	2	11	7
Enslige over 66 år	17	21	10
N=	(291)	(417)	(3200)

Mer generelt kan vi altså si at lavinntektshusholdene primært består av yngre mennesker i en etableringsfase på boligmarkedet, samt noen eldre pensjo-

nister. Sammensetningen av hushold i mellomgruppen viser imidlertid en større spredning eller kompleksitet. Disse husholdene ligner i større grad på befolkningsgjennomsnittet, men de består i noen større grad av pensjonister og noe mindre grad av par med eller uten barn.

Husholdenes mulighetsrom på boligmarkedet vil ved siden av inntekt også defineres av hvilket tilbud som faktisk finnes på det lokale boligmarkedet. Dette tilbudet vil variere både ut fra boligmassens sammensetning (f.eks. boligtype, -størrelse og disposisjonsform) og markedspriser (husleier og boligpriser).

Generelt sett er de to husholdsgruppene forholdsvis likt geografisk fordelt (tabell 3.7). Én viktig forskjell kan imidlertid registreres: Hushold utenfor de boligsosiale virkemidlene bor i noe større grad i høyt befolkede og tettbygde strøk enn hva som er tilfellet for befolkningen generelt, mens hushold i mellomgruppen i noe større grad er bosatt i spredtbygde strøk.

Tabell 3.7: Bosted blant gruppen utenfor boligsosiale støtteordninger, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Utenfor	Mellom	LU 2007
Spredtbygd	19	25	19
Tettbygd < 2'	9	7	8
Tettbygd 2–20'	22	25	27
Tettbygd 20–100'	18	20	22
Tettbygd > 100'	33	24	25
N=	(291)	(419)	(3205)

Hushold utenfor de boligsosiale virkemidlene bor altså i noe større grad i områder vi kan forvente har stort innslag av små og dyre boliger enn andre hushold. Dette bosettingsmønsteret må vi se i sammenheng med hva slags hushold dette ofte er; nemlig unge aleneboende. Med andre ord er dette hushold som ofte befinner seg i en etableringsfase, der både inntekts- og boligsituasjonen kan karakteriseres som midlertidig og med positive fremtidsutsikter.

Boforhold

Selv om vi ofte hører om bekymringer for de vanskeligstiltes boforhold, er det vanskelig å finne gode eller presise definisjoner på hva gode boforhold bør bestå av. Forsøk på definisjoner ender oftest opp i kortere eller lengre

lister over komponenter som inngår i boforholdene. I boligutvalgets utredning om boligmarkedene og boligpolitikken blir blant annet følgende komponenter nevnt som sentrale i boforholdene; *eierandeler, gjennomsnittlig boligstørrelse, trangboddhet og romslighet* (NOU 2002:2, s. 86).

I norsk boligpolitikk har det i hele etterkrigstiden vært en målsetting at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig. Dette er også klart uttrykt i den siste boligmeldingen (St.meld. nr.23 (2003–2004)). Hvilken disposisjonsform man har til egen bolig antas å ha betydning på flere måter. Blant annet er det vanlig å anta at man som boligeier har større frihet til å gjøre nødvendige eller ønskede endringer i eller på boligen, og det er knyttet store skattefordeler til å eie egen bolig (se f.eks. Nordvik 2000). Samtidig kan bolig også utsette eiere for en del risikofaktorer, blant annet med hensyn til husholdets utgifter til å bo (f.eks. vedlikeholdsutgifter og lånekostnader). Disposisjonsformer handler med andre ord ikke bare om bruksfrihet og økonomiske fordeler, det handler også om trygg disposisjonsrett. Eiere i en marginal økonomisk situasjon løper for eksempel en risiko for å måtte flytte på grunn av at de ikke greier sine økonomiske forpliktelser. Videre risikerer leietakere i prinsippet at de på et tidspunkt ikke lenger får mulighet til å fortsette å leie sin bolig. For leietakere er derfor kontraktsituasjonen en viktig side ved deres boforhold.

Boligstørrelse vil også være sentralt i en beskrivelse av boforhold. I de aller fleste sammenhenger oppfattes boligstørrelse som et mål hvor «større» isolert sett vurderes som «bedre». Boligstørrelse kan måles enten i antall rom eller i antall kvadratmeter. Spesielt er det viktig å få oversikt over forekomsten av små boliger. Ofte er det derfor ikke tilstrekkelig å bruke gjennomsnittsmål i beskrivelser av størrelsesfordelinger. Fremstillingene bør gi posisjonsmål, som for eksempel deciler.

Selv om størrelse i utgangspunktet er en egenskap ved boligen, handler boforhold vel så mye om forholdet mellom boligen og husholdet. Trangboddhet og romslighet er mål som fanger opp dette forholdet, og bør derfor også være med når boligstørrelser rapporteres og vurderes.

Disposisjonsformer

Når det gjelder disposisjonsform, skiller levekårsundersøkelsen mellom selveiere, eiere i borettslag og boligaksjeselskap, leieboere og dem som disponerer på annen måte. Disse skillelinjene sier som nevnt noe om ulike rettigheter til

egen bolig og muligheter til å spare opp en boligformue. Ved siden av skillet mellom ulike boligeiere og leietakere, kan vi også skille mellom ulike leietakere. Det norske leiemarkedet er sammensatt av mange ulike tilbydere, og vi kan blant annet skille mellom ulike leietakere med hensyn til hvem de leier av og hvilke kontraktsforhold til tilbys.

Tabell 3.8 presenterer ulike husholdstyper etter hvilken disposisjonsform de har til egen bolig. Vi finner lavest andel boligeiere blant lavinntektshushold utenfor de boligsosiale ordningene, der 29 prosent er selveiere og 7 prosent er andelseiere i borettslag. Over halvparten (55 prosent) er leietakere og i underkant av hvert tiende hushold (8 prosent) disponer bolig på annen måte enn ved å eie eller leie, noe som er markant flere enn hva som er vanlig i den generelle befolkningen. Selv blant bostøttemottakere finner vi flere boligeiere enn blant lavinntektshusholdene som ikke mottar boligøkonomisk bistand. Hvert fjerde hushold som mottar bostøtte er selveier og hvert femte hushold er andelseier, enten i borettslag eller i boligaksjeselskap. Blant hushold som tilhører det vi kaller mellomgruppen er fordelingen av disposisjonsformene i stor grad lik den vi finner i den generelle befolkningen, riktig nok med noen færre boligeiere. I denne gruppen er 54 prosent selveiere og 17 prosent andelseiere, mens tilsvarende fordeling i totalutvalget er 64 og 12 prosent.

Tabell 3.8: Fordeling av hushold etter disposisjonsform blant de som mottar bostøtte, gruppen som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Bostøtte	Utenfor	Mellom	LU 2007
Selveier	24	29	54	64
Borettslag	19	7	17	12
Boligaksjeselskap	1	-	2	1
Leier	55	55	22	20
Disponerer på annen måte	1	8	5	3

Det er vanlig å finne geografisk variasjon i innslaget av ulike disposisjonsformer. Som indikator på geografisk forskjeller, benytter vi variabler som indikerer bostedskommunens størrelse i antall innbyggere og om boligen ligger i et tettbygd strøk eller ikke (tabell 3.9).

Både blant hushold i lavinntektsguppen og mellomgruppen, er det størst innslag av selveiere i spredtbygde strøk. Innslaget av selveiere er imid-

lertid klart større i mellomgruppen (67 prosent) enn i «utenfor»-gruppen (44 prosent). Videre ser vi at innslaget av selveiere avtar med kommunens innbyggerantall i tettbygde strøk. Dette gjelder både blant «utenfor»-gruppen og mellomgruppen.

I tettbygde strøk ser vi imidlertid at selveie erstattes med andelseie i mellomgruppen, mens det er leie som erstatter selveie blant lavinntektshushold utenfor de boligsosiale ordningene. Blant lavinntektshushold er hele 72 prosent leieboere i tettbygde strøk med mer enn 100 000 innbyggere, mens 18 prosent er dette i mellomgruppen.

Innslaget av andre disposisjonsformer enn eie eller leie («annet») er klart størst i spredtbygde strøk, både blant lavinntektshushold og mellomgruppen. I spredtbygde strøk vil sannsynligvis en god del av boligene i disposisjonsformen «annet» være kårboliger. Blant lavinntektshushold oppgir hele 1 av 4 at de har denne disposisjonsformen om de er bosatt i spredtbygde strøk.

Tabell 3.9: Disposisjonsform etter bosted blant de som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene og mellomgruppen. Prosent.

	Spredtbygd		Tettbygd 2–20'		Tettbygd 20–100'		Tettbygd > 100'	
	U	M	U	M	U	M	U	M
Selveier	44	67	27	58	28	39	19	38
Andelseier	-	1	11	14	12	26	7	43
Leier	34	17	55	25	54	33	72	18
Annet	22	14	7	3	7	2	3	2
N=	(56)	(110)	(106)	(150)	(50)	(80)	(96)	(94)

L = lavinntektshushold M = hushold i mellomgruppen

Tilbudssiden på det norske leiemarkedet er sammensatt av ulike utleiere som er ulike både ut fra hvilke motiver de har for markedsdeltakelse, hvilke mål de forfølger og hvilke formelle og uformelle føringer de er underlagt (Langsether og Sandlie 2006a; 2006b). I privat sektor vil for eksempel et viktig skille gå mellom de som driver boligutleie som næring og privat hushold som av ulike grunner disponerer én eller et fåtall boliger de leier ut. Innen sistnevnte gruppe kan det igjen skilles mellom dem som leier ut bolig i det huset de selv bor i og dem som leier ut én eller flere separat beliggende boliger. Videre vil leiemarkedet også bestå utleier som tilbyr bolig i tilknytning til en arbeidskontrakt, og slike tjenesteboliger kan forekomme både i offentlig og privat sektor. En siste hovedtype av utleiere er offentlige eller

halvoffentlige organer som leier ut bolig til grupper med særskilte behov. I denne gruppen utleieboliger utgjør kommunale leieboliger og kommunalt disponerte leieboliger en stor del av det totale tilbudet.

Totalt sett domineres det norske leiemarkedet av utleie fra privatpersoner, enten ved at folk leier bolig av slekt eller venner eller ved at de leier av privatpersoner på et åpent marked (Langsether og Sandlie 2006a). I levekårsundersøkelsen fra 2007 ser vi at 31 prosent av leieboerne leier bolig av slekt eller venner, mens 43 prosent leier bolig av privatpersoner på et åpent marked (tabell 3.10). Verken lavinntektshushold eller husholdene i mellomgruppen skiller seg stort fra dette mønsteret.

Tabell 3.10: Leieboere fordelt etter type utleier blant de som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene, mellomgruppen, mottakere av bostøtte og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Utenfor	Mellom	Bostøtte	LU 2007
Kommune	-	-	35	10
Stat	1	-	-	1
Privat stiftelse	14	11	8	11
Bedrift-organisasjon	5	4	4	4
Slekt-venner	33	39	8	31
Annen privat utleie	46	46	45	43

Et sentralt aspekt ved leieboeres boforhold vil være hva slags kontraktforhold og rettsvern de har til egen bolig (f.eks. med hensyn til leieperiodens varighet og oppsigelse av leieforholdet). Viktige forutsetninger for at leieboere skal oppleve boligsituasjonen som stabil og trygg, vil blant annet være knyttet til om de opplever forutsigbarhet og at leieforholdet har en viss varighet. Den beste måten å oppnå dette på er at partene inngår en skriftlig leiekontrakt. Dersom leieboeren betrakter leieforholdet som midlertidig vil en korttidskontrakt sannsynligvis være ønskelig, mens en langtidskontrakt vil være å foretrekke ved en mer varig boligsituasjon.

Ifølge husleielovens (fra 1. januar 2000) bestemmelser skal minstetiden for et tidsbegrenset leieforhold være tre år⁸. Loven har imidlertid også bestemmelser om at denne minstetiden kan fravikes i bestemte situasjoner. Dette gjelder for eksempel i tilfeller der leieforholdet angår en bolig i samme

⁸ Se Langsether og Sandlie (2006b) for nærmere informasjon om husleielovens bestemmelser.

hus som utleier bor, og dersom utleieboligen blir brukt for rehabiliteringsformål (såkalt § 11-kontrakter). All annen utleie, inkludert kommunal utleie av ordinære boliger for vanskeligstilte og private personers og selskapers kommersielle utleie, må tilfredsstillere lovens minstekrav om en minsteperiode på tre år.

Wessel (1999) har benyttet betegnelsen «svake rettigheter» om leieforhold med leiekontrakt inntil tre år. Dersom vi legger en tilsvarende definisjon til grunn, bor 14 prosent av leieboerne i levekårsundersøkelsen med slike svake rettigheter (tabell 3.11)⁹. Det vanligste er imidlertid å ha en leiekontrakt som ikke er tidsbestemt. Omkring halvparten av husholdene som leier har denne typen leiekontrakt. Det er også forholdsvis vanlig å bo uten kontrakt, noe hvert fjerde hushold som leier oppgir at de ikke har. Her bør det imidlertid bemerkes at når det ikke er inngått noen kontrakt om leieforholdet, gjelder lovens normalbestemmelser for den typen leieforhold det måtte være tale om. I utgangspunktet betyr med andre ord ingen kontrakt ikke dårligere betingelser enn det loven fastsetter. Dette forutsetter at leieboer har evne og vilje til å påberope sine rettigheter dersom en tvist oppstår. Det synes også rimelig å anta at mangel av kontrakt øker potensialet for at en tvist skal oppstå, siden innholdet i leieforholdet da som oftest vil være mer uklart enn om det var beskrevet i en leiekontrakt.

Med ett viktig unntak skiller verken lavinntektshushold utenfor de boligsosiale støtteordningene eller husholdene i mellomgruppen seg nevneverdig fra den generelle situasjonen på leiemarkedet. Unntaket er lavinntektshushold, der nærmere ett av fire hushold oppgir at de har leiekontrakter med varighet under tre år. Om vi inkluderer dem uten kontrakt i en definisjon av leieboere med svake rettigheter, betyr dette at nærmere halvparten av disse lavinntektshusholdene faller inn under en slik definisjon.

⁹ Det er en overvekt av 1 års kontrakter blant dem som har kontrakt med varighet inntil tre år. Det er imidlertid for få i utvalget til at det gir mening å presentere en prosentfordeling i tabell.

Tabell 3.11: Leieboere (leier eller disponerer på annen måte) fordelt etter type leiekontrakt blant kommunale leieboere, mottakere av bostøtte, hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Kommunal bolig	Bostøtte	Utenfor	Mellom	LU 2007
Ikke kontrakt	14	13	26	29	26
Tidsubestemt kontrakt	49	62	43	57	51
Kontrakt inntil 3 år	17	7	22	9	14
Kontrakt over 3 år	19	17	9	5	9

Lavinntektshusholdene som ikke mottar bistand i form av startlån, bostøtte eller kommunal bolig, står klart svakere stilt på leiemarkedet enn dem som mottar bostøtte eller kommunal bolig. Blant hushold som mottar denne formen for bistand, kan henholdsvis 20 og 31 prosent av leieforholdene betegnes som «svake rettigheter». Når hele 17 prosent av kommunale leieboerne oppgir at de har en leiekontrakt med varighet under 3 år, må dette sannsynligvis ses i sammenheng med bruk av såkalt § 11-kontrakter. Slike kontrakter kan benyttes i leieforhold der boligen er en del av et rehabiliteringstilbud, og leieforholdet er en planlagt midlertidig situasjon på vei mot en mer varig boligsituasjon.

Boligstørrelse

Boligstørrelse vil naturligvis være en av de mest sentrale komponentene i folks boforhold. I levekårsundersøkelsen finnes både antall kvadratmeter og antall rom som mål for boligstørrelse. Gjennomsnittsboligen i levekårsundersøkelsen er 123 kvadratmeter (tabell 3.12). Dette gjennomsnittet dekker imidlertid over en stor spredning i boligstørrelsen på norske boliger. Hvert tiende hushold bor for eksempel i en bolig som er 50 kvadratmeter eller mindre, og like mange bor i boliger som er 210 kvadratmeter eller større.

Både lavinntektshushold utenfor de boligsosiale støtteordningene og husholdene i mellomgruppen, bor i mindre boliger enn det som er vanlig blant nordmenn flest. Siden inntekt utgjør et viktig økonomisk premiss for selve boligvalget, gjenspeiler dette i stor grad en inntektseffekt. Med økende inntekt øker også muligheten til å øke eget boligkonsum i form av større bolig. Mer interessant er det å se at husholdene i mellomgruppen bor i noe større boliger enn de som mottar bostøtte, men mindre boliger enn de som har startlån. Mellomposisjonen disse husholdene har med hensyn til inntekt

og bistand, viser seg med andre ord også i disse husholdenes boforhold målt i boligstørrelse.

Lavinntektshusholdene som ikke mottar noen boligøkonomisk støtte, bor som oftest i mindre bolig enn både mottakere av bostøtte og startlån. Unntaket er de to øverste decilene, der lavinntektshusholdene har større bolig enn bostøttemottakerne. Den generelle fordelingen i disse tre gruppene kan imidlertid ses som et uttrykk for en positiv effekt de boligøkonomiske virkemidlene har for boforholdene til de husholdene som mottar slik hjelp. Vanskeligstilte hushold som mottar bostøtte eller startlån har med andre ord som oftest bedre boforhold målt i antall kvadratmeter, sammenlignet med hva som er tilfellet for vanskeligstilte hushold uten slik bistand. Blant den tredjedelen som bor i de minste boligene, har kommunale leieboere større bolig enn lavinntektshushold som ikke mottar dette tilbudet.

Tabell 3.12: Husholdsfordeling etter boligstørrelse mål i antall kvadratmeter blant kommunale leieboere, hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene, mellomgruppen, mottakere av startlån, mottakere av bostøtte og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Kommunal bolig	Utenfor	Mellom	Startlån	Bostøtte	LU 2007
Gjennomsnitt	74	80	99	112	87	123
1.decil	44	30	50	49	50	50
2.decil	53	44	60	70	55	70
3.decil	58	50	70	81	63	80
4.decil	60	60	80	91	65	93
5.decil	65	70	89	104	75	106
6.decil	65	79	96	120	80	120
7.decil	78	90	113	130	91	142
8.decil	89	110	130	148	103	170
9.decil	105	138	155	175	129	210

I en vurdering av boforhold målt i boligstørrelse, er det naturligvis viktig å ta høyde for hvor mange som bor i boligen og hvor mange rom boligen består av. Dette kommer tydelig frem av mønsteret i tabell 3.13. Selv om lavinntektshusholdene ofte bor i små boliger, består disse husholdene også primært av personer som bor alene eller sammen med én annen person. Det er med andre ord svært få av lavinntektshusholdene som bor i boliger med færre rom enn det er personer i husholdet.

Tabell 3.13: Husholdsfordeling etter antall rom i boligen og antall personer i husholdet blant hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene og mellomgruppen. Prosent.

	1 person		2 personer		3 personer		4 personer		5 personer eller mer	
	U	M	U	M	U	M	U	M	U	M
1 rom	23	6	2	1	-	4	-	-	-	-
2 rom	36	29	33	13	-	4	-	-	-	-
3 rom	21	23	38	29	(2)	13	(3)	13	-	5
4 rom	9	25	10	33	(6)	38	(7)	39	(3)	21
5 rom +	11	17	17	25	(7)	42	(10)	48	(10)	74
N=	(175)	(143)	(68)	(144)	(15)	(39)	(20)	(49)	(13)	(43)

L = lavinntektshushold M = hushold i mellomgruppen

Et mål som ofte benyttes for boforholdene er trangboddhet. Dette handler som nevnt ikke om boligen i snever forstand, men om forholdet mellom boligens størrelse og husholdet som bor i den. En snever definisjon av trangboddhet er at alle som har mindre enn et rom per husholdsmedlem kan defineres som trangbodd. Denne definisjonen gir imidlertid ikke rom for at aleneboende kan være trangbodde, slik at definisjonen av trangboddhet utvides ofte ved at man også innlemmer enslige som bor i en bolig med ett rom i begrepet trangbodd. Hvilke boforhold som faller inn under begrepet trangboddhet er med andre ord et normativt spørsmål, og det å bo trangt beskrives som et negativt aspekt ved boforholdene. Det er derfor et tankekor at tidligere levekårsundersøkelser har vist at om lag halvparten av dem som kan sies å være trangbodde oppgir at boligen deres var passe stor (se Gulbrandsen 2006).

Både blant lavinntektshushold utenfor de boligsosiale ordningene og husholdene i mellomgruppen, er det av stor betydning om vi benytter en snever eller vid definisjon av trangboddhet (tabell 3.14). Om vi legger en snever definisjon til grunn, kan 3 prosent av husholdene i mellomgruppen beskrives som trangbodde. Denne andelen øker imidlertid til 7 prosent om vi benytter en vid definisjon. Blant lavinntektshushold vil valg av definisjon utgjøre en dramatisk forskjell. Ved å benytte en snever definisjon kan to prosent av husholdene sies å være trangbodde, mens andelen øker til hele 19 prosent dersom vi legger en vid definisjon til grunn for våre beskrivelser. De store variasjonene har naturligvis å gjøre med andelen av disse husholdene som bor i boliger med ett rom. Men siden hele 73 prosent av lavinntektshusholdene består av aleneboende, forsvinner de fleste trangbodde blant disse husholdene når vi

utelukker enslige som bor i en bolig med ett rom. Når vi tar i betraktning at disse husholdene gjerne er unge aleneboende som ofte har et midlertidig perspektiv på boligsituasjon, vil det ikke være uproblematisk å beskrive slike boforhold som ensidig negative. Unge aleneboende studenter kan for eksempel ha et annet behov for plass enn det en barnefamilie har, eller en eldre aleneboende pensjonist.

Tabell 3.14: Trangboddhet blant kommunale leieboere, mottaker av bostøtte, mottakere av startlån, hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Prosent.

	Kommunal bolig	Bostøtte	Startlån	Utenfor	Mellom	LU 2007
Snever definisjon	11	13	5	2	3	3
Vid definisjon	11	15	7	19	7	7

Hvilken av de to definisjonene på trangboddhet vi velger, har mindre å si på omfanget av trangboddhet blant mottakere av bostøtte og kommunale leieboere. Uansett definisjon, vil i overkant av hvert tiende hushold falle inn under en beskrivelse av trangboddhet. Mangelen på variasjon betyr at trangboddhet blant at disse husholdene sjelden består av enslige som bor i boliger med ett rom. Dette er med andre ord primært hushold som bor i boliger med færre rom enn det er medlemmer i husholdet.

Boutgifter

Det er en nær sammenheng mellom boligøkonomi og ulike sider ved boforholdene. Boutgiftene kan i seg selv tolkes om en indikator på et husholds boligkonsum¹⁰. Et sentralt spørsmål her vil imidlertid være hvordan utgiftene til bolig påvirker mulighetene til annet konsum. Dette måles som oftest ved boutgiftsandeler eller ved mål på hvor mye husholdet har igjen til annet forbruk (og sparing) etter at boutgifter og skatt er betalt.

Tabell 3.15 viser fordelingen av boutgifter blant lavinntektshushold utenfor de boligsosiale støtteordningene og hushold i mellomgruppen. De høyeste boutgiftene finner vi, ikke overraskende, blant husholdene i mellom-

¹⁰ I et perfekt leiemarked vil boutgiftene være et godt mål på nivået av boligkonsumet, og det er ikke urimelig å gå ut fra at det også vil være en positiv sammenheng mellom boutgifter og boligkonsum for boligeiere.

gruppen (altså blant dem med de høyeste inntektene). Dette er synlig både i gjennomsnittsverdiene og grenseverdiene for decilinndelingen. Videre er boutgiftene høyere blant boligeiere enn blant leietakere. Men siden spredningen i boutgiftene også er størst blant boligeiere, har boligeiere også de laveste boutgiftene.

Tabell 3.15: Fordeling av årlige boutgifter ut fra disposisjonsform blant hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene og mellomgruppen. Kroner

	Utenfor			Mellom		
	Alle	Eier	Leier	Alle	Eier	Leier
Gjennomsnitt	54123	74966	44343	68671	75436	52981
1.decil	18000	7200	24000	19429	13934	26530
2.decil	26400	16700	27814	28446	24817	32920
3.decil	32296	27024	33600	37011	36271	39465
4.decil	37200	37040	37896	44238	45463	43120
5.decil	42000	43583	42000	54000	60900	48000
6.decil	46140	78060	45513	66000	74106	55272
7.decil	56319	106269	48000	79199	95865	60620
8.decil	73792	123331	60000	99035	113770	66733
9.decil	107692	184884	73966	129008	153666	86910
N=	(237)	(82)	(155)	(319)	(238)	(81)

Boutgiftenes andel av husholdsbudsjettet kan som nevnt være en nyttig indikator på et husholds økonomiske situasjon. Høye boutgiftsandeler i et husholds forbruksbudsjett vil begrense handlingsrommet og -friheten med hensyn til annen type forbruk, og kan med andre ord bety redusert levestandard på andre forbruksområder enn bolig. Boutgiftenes andel av husholdets samlede inntekt kan kalles for boligbelastning (Røed Larsen 2002). Alternative tilnærminger for å vurdere et husholds økonomiske situasjon, kunne være å ta utgangspunkt i ulike beregninger for kostnader til livsopphold. Eksempler på slike beregninger er de statlige satsene for økonomisk sosialhjelp og SIFOs standardbudsjett. Ved å trekke slike satser fra et husholds samlede inntekt, får man et mål på hvor mye husholdet sitter igjen med til å dekke andre typer forbruksutgifter (f.eks. boligutgifter).

For å få en reell sammenligning av hushold med og uten støtte, har vi i analysene av boutgiftsandeler valgt å sammenligne husholdenes boligbelastning før bostøtte. Siden boutgiftene varierer mye både med hensyn til størrelse og betydning mellom eiere og leietakere (for eiere representerer låne-

avdrag en form for sparing), har vi også valgt å presentere boutgiftsbelastning for disse to gruppene hver for seg.

I tabell 3.16 presenteres en frekvensfordeling av boutgiftsandeler blant leietagere. Som vi ser, finner vi den største gjennomsnittlige boutgiftsbelastningen blant gruppen som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene. Det er imidlertid stor variasjon innen gruppen, slik at disse husholdene har både de laveste og høyeste boutgiftsbelastningene. Om vi ser på medianverdien for «utenforgruppen», ser vi at denne ligger omtrentlig på samme nivå som blant bostøttemottakerne og noe høyere enn blant kommunale leieboere. Boutgiftsandelene i mellomgruppen er noe lavere enn i «utenfor»-gruppen. Blant den halvparten som har lavest boutgiftsandeler i mellomgruppen, er boutgiftsandelene omtrent på nivå med gjennomsnittet i utvalget. Den halvparten med høyest boutgiftsandeler ligger imidlertid under dette populasjonsgjennomsnittet.

Både i tabell 3.16 og tabell 3.17 ser vi at en del av husholdene i gruppen som faller utenfor de boligsosiale ordningene, har boutgifter som er høyere enn inntektene. Dette må ses i sammenheng med at mange i denne gruppen mottar skattefrie overføringer (f.eks. studielån), som ikke kommer med når vi beregner boutgiftsandeler ut fra inntekt etter skatt (se også side 43).

Tabell 3.16: Fordeling av boutgiftsandeler^a blant leieboere (leier eller disponerer på annen måte) blant de som leier kommunal bolig, mottar bostøtte, hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningen, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Boutgiftenes andel av husholdets totale inntekt.

	Kommunal bolig	Bostøtte	Utenfor	Mellom	LU 2007
Gjennomsnitt	28,9	37,3	71,5	26,3	40,7
1.decil	10,7	20,4	5,7	15,2	11,3
2.decil	15,6	26,6	11,5	17,1	16,8
3.decil	19,3	29,4	19,4	19,5	20,5
4.decil	23,3	31,7	25,5	22,1	24
5.decil	25,9	33,8	32,7	25,3	28,6
6.decil	31,6	37,6	53,8	27,3	34
7.decil	34,2	42,9	82,6	30,6	39,1
8.decil	43,9	48	115,2	32,5	50
9.decil	51,2	58,2	141,3	39,7	74,2

a) Blant de som har oppgitt boutgifter.

Blant boligeiere finner vi noe av det samme mønsteret som vi fant blant leietagere (tabell 3.17), men det er likevel noen viktige forskjeller. Gruppen som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene har også her de høyeste

boutgiftsandelene, men variasjonen er noe mindre enn den var blant leietagerne og de er klart høyere enn blant både mottakere av bostøtte og startlån. Boutgiftsandelene i mellomgruppen følger i større grad mønsteret vi finner i utvalgsgjennomsnittet, og de er noe høyere enn boutgiftsandelene blant mottakere av startlån.

Tabell 3.17: Fordeling av boutgiftsandeler^a blant boligeiere (leier eller disponerer på annen måte) blant de som har mottatt startlån, mottar bostøtte, hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningen, mellom-gruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen 2007. Boutgiftenes andel av husholdets totale inntekt.

	Startlån	Bostøtte	Utenfor	Mellom	LU 2007
Gjennomsnitt	22,7	48,4	68,1	29,7	31
1.decil	7,4	12,5	21,3	6,1	4,8
2.decil	10,7	19,9	32,8	12,5	9,9
3.decil	12,6	23,1	36	16	14,4
4.decil	16,7	27,6	40,5	20	18,3
5.decil	19	31,7	47,8	24,6	21,9
6.decil	24,3	38,3	54,1	28,4	26
7.decil	27,4	42,1	66,7	33,4	31,1
8.decil	31,8	53,8	78,3	42,3	38,9
9.decil	50	79,2	105,4	60,3	56,4

a) Blant de som har oppgitt boutgifter.

Både blant lavinntektshushold utenfor de boligsosiale støtteordningene og hushold i mellomgruppen, viser boutgiftsandelene geografiske forskjeller (tabell 3.18). Variasjonen er imidlertid størst blant lavinntektshusholdene. Hushold i tettbygde strøk med mer enn 100 000 innbyggere har de største boutgiftsandelene, mens hushold i spredtbygde strøk har de laveste.

Tabell 3.18: Fordeling av boutgiftsandeler^a etter bosted blant hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene og mellomgruppen. Boutgiftenes andel av husholdets totale inntekt. Medianverdier.

	Spredtbygd		Tettbygd 2–20'		Tettbygd 20–100'		Tettbygd > 100'	
	U	M	U	M	U	M	U	M
	36,1	18,9	35,9	25,5	48,2	24,1	53	27,8
N=	(24)	(65)	(77)	(99)	(44)	(73)	(91)	(81)

a) Blant de som har oppgitt boutgifter.

L = lavinntektshushold M = hushold i mellomgruppen

Inntektskilder, sparekapital og annen overføring

Verken lavinntektshushold eller husholdene i mellomgruppen, slik de er definert her, mottar bostøtte, startlån eller kommunal bolig. Særlig med tanke på de høye boutgiftsandelene blant lavinntektshusholdene, er det derfor interessant å se nærmere på hvordan disse husholdene betjener sine boutgifter eller hvilke inntektskilder de har.

Både lavinntektshusholdene og husholdene i mellomgruppen har i mindre grad yrkesinntekt, sammenlignet med hva som er tilfelle blant gjennomsnittet av hushold i utvalget (tabell 3.19). I mellomgruppen har 63 prosent en eller annen form for yrkesinntekt, mens tilsvarende tall for lavinntektsgruppen og det totale utvalget er 67 og 81 prosent. Her er tallene kun basert på om husholdet står oppført med yrkesinntekt i ligningsdataene, og det skilles ikke mellom deltids- eller heltidsarbeid.

Ved siden av yrkesinntekt, ser vi at det er relativt sett mange av husholdene i mellomgruppen som mottar ulike ytelser fra folketrygden og tjenestepensjon. Noe mer enn halvparten av husholdene mottar ytelser fra folketrygden (56 prosent), mens 37 prosent mottar en tjenestepensjon. Dette er klart flere enn blant både lavinntektshushold og gjennomsnittet i befolkningen, og må ses i sammenheng med aldersfordelingen innenfor de ulike husholdsgruppene (se tabell 3.4). Mellomgruppen består av flere eldre hushold enn det de to andre gruppene gjør. Videre ser vi at det ikke er noen store forskjeller mellom gruppene med hensyn til hvor stor andel som har mottatt arbeidsledighetstrygd.

Om vi ser nærmere på i hvilken grad de ulike husholdene mottar noen utvalgte former for skattefrie overføringer, finner vi noen interessante forskjeller mellom husholdsgruppene. Blant lavinntektshusholdene mottar hvert tredje hushold studielån og mer enn fire av ti hushold mottar studie-stipend. Dette er i og for seg ikke overraskende, siden det er et velkjent fenomen at studenter gjerne vil kunne defineres som fattige eller vanskeligstilte dersom dette kun måles ut fra inntekt. Studentenes situasjon er spesiell, og de blir derfor tatt ut av ulike fattigdomsmålinger. Studenttilværelsen er midlertidig og fremtidsutsiktene med hensyn til inntekt og boligsituasjon er som oftest gode. Det er ikke alltid situasjonen for dem som mottar sosialhjelp, selv om dette også i utgangspunktet kan vurderes som en midlertidig

ytelse. Her er det riktig nok ikke store forskjeller mellom de ulike husholdene, men det er noen flere sosialhjelpsmottakere blant lavinntektshusholdene enn blant hushold i mellomgruppen.

Tabell 3.19: Husholdsfordeling ut fra inntektskilder og ulike skattefrie overføringer blant hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen. Prosent.

	Utenfor	Mellom	LU 2007
Yrkesinntekt	67	63	81
Ytelser fra folketrygden	34	56	37
Tjenestepensjon	12	37	24
Arbeidsledighetstrygd	6	6	6
Studielån	34	10	11
Studiestipend	44	13	15
Sosialhjelp	7	4	5

Ved siden av offentlig støtte, kan enkelte hushold også motta økonomisk hjelp fra slekt og familie i forbindelse med boligetablering. Selv om denne typen hjelp ikke er så omfattende som media gjerne gir inntrykk av, er det likevel en ikke ubetydelig andel unge som mottar økonomisk støtte hjemmefra i etableringsfasen (se f.eks. Hellevik 2005; Sandlie 2008).

Det finnes ingen direkte spørsmål om man har mottatt økonomisk støtte til bolig fra slekt eller familie i levekårsundersøkelsen. Derimot er det med et spørsmål om man har mottatt økonomisk støtte fra slekt eller familie i løpet av de siste 12 månedene. Selv om denne støtten ikke nødvendigvis kan knyttes til bolig, kan likevel svarfordelingen på dette spørsmålet gi en viss indikasjon på hvor utbredt denne typen hjelp er blant husholdstypene i vår studie. Uansett hvilke formål den økonomiske støtten har hatt, vil støtten være et positivt bidrag til husholdets inntekt og dermed også gjøre husholdet bedre rustet til å betjene sine boutgifter.

Bare to prosent av husholdene i mellomgruppen har mottatt økonomisk støtte fra slekt eller familie i løpet av de siste 12 månedene, mens nærmere hvert tiende lavinntektshushold har mottatt slik hjelp (9 prosent). Innslaget av denne typen hjelp må nok også ses i lys av alderssammensetningen i de to husholdsgruppene. Det er mest vanlig å motta økonomisk støtte hjemmefra i etableringsfasen. Blant eldre hushold vil derimot arv kunne være en mer vanlig overføringsform mellom generasjonene.

Tabell 3.20: Andel som har mottatt økonomisk støtte fra slekt og familie de siste 12 måneder blant hushold som faller utenfor de boligsosiale støtteordningene, mellomgruppen og det totale utvalget i levekårsundersøkelsen. Prosent

Utenfor	Mellom	LU 2007
9	2	2

Generelt sett, ser det altså ut til at mellomgruppen primært betjener sine boutgifter med en yrkesinntekt eller med ulike former for pensjon. Blant lavinntektshusholdene er imidlertid situasjonen noe annerledes. Her er det forholdsvis mange studenter som lever på studielån og studiestipend. Dette er skattefrie overføringer som ikke kommer med når vi beregner boutgiftsandel ut fra inntekt etter skatt, og studentandelen er med andre ord en viktig forklaring på hvorfor mange lavinntektshushold beregnes med svært høy boutgiftsbelastning.

Oppsummering

Det å ligge på grensen til å kunne bli tildelt støtte fra de boligsosiale ordningene vi har behandlet her, kan bety minst to ulike ting. For det første vil noen oppleve at de har for god inntekt til å motta bostøtte og for dårlig inntekt til å få startlån, samtidig som de ikke får tilbud om kommunal bolig. Denne gruppen kalles ofte mellomgruppen. Ved siden av denne gruppen kan vi også identifisere personer som har inntekter klart under inntektsgrensene i bostøtten og lavere inntekter enn mange kommunale leieboere, men som likevel ikke mottar noen form for støtte fra de boligsosiale virkemidlene.

Selv om begge gruppene er sammensatte, synes lavinntektshusholdene spesielt mangefasettert både med hensyn til boligbehov og faktisk bolig-situasjon. Hushold i mellomgruppen ligner i større grad på gjennomsnittet i befolkningen. Mens lavinntektsgruppen primært består av aleneboende og par uten barn, inneholder mellomgruppen også en god andel hushold med barn. Såfremt de ikke mottar en eller annen trygdeytelse, betyr med andre ord dette at «utenforgruppen» som oftest vil falle utenfor målgruppene for bostøtteordningen.

Målt ut fra boligstørrelse, trangboddhet og boutgiftsandel, har lavinntektshusholdene de dårligste boforholdene blant de husholdene vi har sammenlignet med her. Selv om lavinntektsgruppen er sammensatt og består

av mange unge studenter som vi vanligvis ikke definerer som vanskeligstilte, betyr med andre ord dette at behovet er større enn tilbudet av hjelp i denne gruppen. Mellomgruppen ligner som nevnt ofte på gjennomsnittet i befolkningen, men på enkelte av indikatorene for boforhold inntar de en mellomposisjon mellom dem som mottar bostøtte og startlån. Dette gjelder for eksempel boligstørrelse og bostøttsandeler.

Beskrivelsene i dette kapitlet baserer seg på levekårsundersøkelsen 2007 med tilkoblede inntektsopplysninger fra 2006. Det er verdt å merke at det er mange dimensjoner i vansker på boligmarkedet vi ikke fanger opp med disse dataene. For å fange opp andre dimensjoner, er det med andre ord nødvendig å gå til andre datakilder.

4 Kommunenes erfaring

Innledning

I forrige kapittel ga vi en generell beskrivelse av kjennetegn og boforhold blant vanskeligstilte hushold som kan sies å falle mellom ulike boligsosiale virkemiddel. Siden vi benyttet levekårsundersøkelsen fra 2007 til beskrivelsene av disse husholdenes boforhold, måtte vi også avgrense oss til lavinntektsgrupper. Andre viktige grupper som innvandrere, bostedsløse og psykiatriske pasienter, er så fåtallige i utvalget at disse ikke kan analyseres nærmere. Denne mangelen gjør det nødvendig å supplere de brede analysene av levekårsundersøkelsen med informasjon fra instanser som har kontakt med hushold og enkeltpersoner som har et (faktisk eller opplevd) boligproblem. Vi har derfor valgt å gjennomføre kvalitative intervjuer i noen utvalgte kommuner.

Kommunene kan betraktes som en form for førstelinjetjeneste når det gjelder å bistå hushold med vansker på boligmarkedet. Det er kommunene som forvalter startlån og boligtilskudd, og de har også kompetanse og kunnskap om regelverket i den statlige bostøtteordningen. I tillegg til disse statlige ordningene, disponerer kommunene også utleieboliger de tilbyr ut fra økonomiske og medisinske kriterier. Noen kommuner har også en egen kommunal bostøtteordning som et supplement til den statlige.

Intervjuene med ansatte i kommunene vil naturligvis ikke gi oss representativ kvantitativ kunnskap om omfanget av folk som faller mellom de boligsosiale ordningene, men de kan likevel lære oss noe om de typene av problemer og situasjoner som oppstår for folk som faller utenfor eller mellom disse ordningene. Spesielt var vi interesserte i å identifisere dem som kommunene har fått henvendelse fra, men som de ikke har vært i stand til å hjelpe med verken startlån, bostøtte, kommunal bolig eller formidling av bolig på de private leiemarkedet. Hva kjennetegner disse husholdene og deres boforhold? Videre var vi interessert i å få bedre kunnskap om de viktigste grunnene til at søknader får avslag, og om flere kunne vært hjulpet dersom bruken av virkemidlene var bedre samordnet i kommunene. Med tanke på at dette kan være hushold som står i fare for å miste eller ikke makte å skaffe seg egen bolig, var

det også interessant å se hvordan det går med boforholdene til dem som får avslag på sine søknader. Er det for eksempel mange som kommer tilbake med uløste problemer, og har kommunene kunnskap om hvorvidt denne typen uløste problemer går over i bostedsløshet? Avslutningsvis i intervjuene spurte vi også kommunene om det var noe de mente kunne vært gjort annerledes overfor disse husholdene som ikke mottar noe tilbud fra kommunen. Er for eksempel dagens virkemiddel gode nok, eller er det virkemidler kommunene savner i sitt daglige arbeid med denne typen søknader?

Metode

Metoden som ble benyttet i analysene som presenteres i dette kapitlet, er som nevnt kvalitative samtaleintervju. Intervjuene var lagt opp som strukturerte samtaleintervjuer. Samtalene tok utgangspunkt i en intervjuguide som berørte temaer og spørsmål med relevans for de ovenfor nevnte problemstillingene. I alle intervjuene ble det gjort notater fra intervjuene, som senere ble skrevet ut og brukt som datagrunnlag for analysene. For å unngå faktiske feil, ble notatene sendt til kommunene for gjennomlesning og kommentering.

Selv om vi ikke ønsket å etterstrebe noen representativitet i utvalget av kommuner, ønsket vi likevel å velge ut kommuner med ulike boligpolitiske utfordringer. På denne måten håpet vi å fange opp en bredde i ulike problemer og situasjoner blant søkere som får avslag på sine søknader om hjelp. For det første valgte vi ut to kommuner som bruker Bokart-systemet¹¹; Asker og Porsgrunn. Vi antok at disse kommunene gjennom bruken av Bokart har trening og rutine i å vurdere og å besvare den typen spørsmål som vi listet opp overfor. Ved siden av kommuner som er aktive brukere av Bokart, ønsket vi for det andre å inkludere to storbykommuner. Disse kommunene er viktige for å beskrive situasjonen for grupper bosatt i pressområder der nivået på boligpriser og husleie er svært høyt. Vi valgte her å snakke med ansatte i Oslo og Stavanger. I Oslo er det forvaltningen av de boligøkon-

¹¹ Bokart er et enkelt elektronisk system som gir kunnskap om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet i en kommune, og hvilke tiltak som er gjennomført for å bedre bosituasjonen. Systemet er utviklet i et samarbeid mellom Husbanken og Sintef Byggforsk, og skal være et hjelpemiddel som gjøre det enklere for kommunene å planlegge tiltak knyttet til kommunens mål for vanskeligstilte på boligmarkedet.

miske virkemidlene lagt til bydelene, og blant annet ut fra demografisk sammensetning valgte vi å snakke med Grorud bydel. Ved å velge disse to storbyene fikk vi med to kommuner som opplever press på sine respektive boligmarked, men som samtidig har svært ulik boligmasse. Oslo og Grorud har et forholdsvis stort innslag av leiligheter, mens denne typen leiligheter er relativt sett lite utbredt i Stavanger. En sammenligning av disse to kommunene kan med andre ord muligens gi et bilde av hvordan boligtilbudet påvirker boligstrategien til ulike brukergrupper i pressområder.

Til sammen intervjuet vi åtte personer, to fra hver kommune. Dette var personer som hadde kunnskap om søkermassen til de ulike boligsosiale virkemidlene i kommunene. For å få beskrevet situasjonen for søkergruppen til ulike virkemidler og en eventuell samordning og samspill mellom disse virkemidlene, valgte vi å gjennomføre intervjuene i de ulike kommunene som gruppesamtaler med intervjuer og de to representantene fra hver kommune.

I forlengelsen av intervjuene med kommunene ønsket vi også å gjennomføre noen intervjuer med tre–fire «søkere», det vil si hushold som har vært i kontakt med kommunene for å få boligøkonomisk hjelp, men som ikke har fått tilbud om slik bistand. I disse intervjuene var vi interessert i mer utfyllende eksempler på hvordan noen av disse søkerne har maktet å etablere seg uten boligøkonomisk bistand. Intervjuene viste seg imidlertid vanskelig å gjennomføre. Bare to av kommunene mente de kunne hjelpe oss med å formidle kontakt med slike søkere, men bare én av disse kommunene formidlet kontakt med to hushold. Av disse klarte vi kun å opprette kontakt med ett av husholdene. Dette intervjuet var naturligvis ikke nok til å si noe substansielt om livssituasjonen til søkere som har fått avslag.

Hvem får avslag?

Som vi så av analysene i kapittel 3, kan hushold som potensielt sett kan tenkes å falle utenfor eller mellom de boligøkonomiske virkemidlene beskrives som en sammensatt gruppe. Dette synes også å være kommunenes inntrykk av dem som får avslag på sine søknader om hjelp. De som får avslag har ingen spesielle særtrekk, sammenlignet med dem som mottar hjelp. Søkergruppen med avslag skiller seg imidlertid ut ved at de sjelden har tilleggproblemer til sine boligproblemer, og at de enten har for god eller for

dårlig inntekt til å få henholdsvis bostøtte, kommunal bolig og startlån. Generelt sett kan muligens søkere som får avslag betraktes som et «speilbilde» av dem som mottar hjelp; ut fra demografiske kjennetegn er de på mange måter like, mens de har motsatt fortegn på kriterier som legges til grunn for tildeling av de ulike virkemidlene.

Med unntak av dem som fremdeles bor hjemme hos foreldre, har søkere som får avslag som oftest en egen leid eller eid bolig når de søker kommunen om hjelp. Boforholdene blant dem som får avslag blir som oftest vurdert som akseptable. Alternativt at søker vil være i stand til å finne en bedre bolig uten bistand fra kommunen. Kommunenes vurdering av søkers mulighet til å fremskaffe en akseptabel bolig på egenhånd, vil naturligvis være preget av skjønn og usikkerhet. Porsgrunn har derfor etablert en ordning der de i enkelte tilfeller utsetter et avslag i seks måneder, nettopp for bedre å kunne se om søker faktisk makter å bedre egen boligsituasjon uten hjelp. I kommunenes beskrivelse av akseptable boforhold, ligger det også en vurdering av at søker ikke står i noen umiddelbar fare for å miste boligen og samtidig ikke er i stand til å fremskaffe en ny bolig ved egen hjelp.

Hva som er grensene for «akseptable boforhold» kan diskuteres, og slike boforhold vil sannsynligvis også variere mellom kommunene og mellom kommunenes og søkerens vurdering. Kommunes har inntrykk av at søkerne har klare preferanser for hva slags bolig og boforhold de ønsker, men at disse ønskene ofte er preget av store og urealistiske forventninger om hva slags hjelp de kan få. Dette betyr ikke at søkerens faktiske boforhold nødvendigvis er gode, men at de er akseptable ut fra en vurdering der en tar i betraktning at det er andre som er mer vanskeligstilt. I en slik situasjon er det ikke vanskelig å se at det kan oppstå frustrasjon og uenighet om kommunen bidrar med den hjelpen søker opplever han eller hun har behov for. Søkerens preferanser og saksbehandlers vurdering av hva som er akseptabelt vil sannsynligvis sjelden være sammenfallende. Her nevner også et par av kommunene at de savner en diskusjon og klargjøring av hva slags hjelp kommunene er forpliktet til å skulle bidra med; hvor går for eksempel grensene for en akseptabel bolig og hvor langt skal kommunene strekke seg for å imøtekomme søkerens ønsker?

En nærmere beskrivelse av dem som får avslag på sine søknader, får vi ved å se på hvilke begrunnelser som blir gitt for avslagene. Siden formålet med de ulike virkemidlene er forskjellige, er også avslagsgrunnene naturligvis ulike. Mens bostøtten er et virkemiddel som primært skal avhjelpe høye boutgifter blant husstander med svak økonomi, skal startlån bidra til at husstander med boligetableringsproblemer får mulighet til å kjøpe og bli boende i egen bolig. For bostøtte er det derfor ikke særlig overraskende at for høy inntekt ofte blir nevnt som den viktigste avslagsgrunnen. Når det gjelder startlån, nevnes blant annet manglende betjeningsevne, manglende dokumentasjon, midlertidige inntekter og for høy forbruks- eller skattegjeld som viktige avslagsgrunner. Enkelte får også avslag for at husholdet har for høy inntekt for å kunne motta støtte.

Det er viktig å se avslagsgrunnene på ulike søknader i lys av retningslinjene for de ulike støtteordningene. Bostøtte er for eksempel svært regelstyrt med klart definerte inntektsgrenser for hvem som kan motta støtte, mens de øvrige støtteordningene tildeles etter en skjønnsmessig vurdering av søkerne.

I forbindelse med samspillet mellom de boligøkonomiske støtteordningene, har en vanlig påstand vært at noen vanskeligstilte husholdninger har for lav inntekt til å få startlån og for høy inntekt til å få bostøtte (se f.eks. Barlindhaug og Astrup 2008). Alle de fire kommunene vi har snakket ga sin tilsutning til denne påstanden, og mente beskrivelsen var dekkende for situasjonen i deres kommune. Men som vi ser av avslagsgrunnene over, er det imidlertid ikke bare for lav inntekt som gjør at mange ikke kan motta startlån. Enkelte startlånsøkere får for eksempel avslag på grunn av at husholdet mangler varig inntekt. I disse tilfellene har søkerne ofte midlertidige ytelser fra NAV. Mange søker har også pådratt seg ulike former for gjeld som reduserer husholdets betjeningsevne med hensyn til et boliglån. Slik gjeld knytter seg ofte til ulike typer forbrukslån eller manglende innbetaling av skatt. En del har også opplevd samlivsbrudd og i den forbindelse skylder de barnebidrag.

Livssituasjonen til personer som får avslag på sin søknad om startlån kan med andre ord være kompleks, og det er sjelden én enkelt grunn til at de får sin søknad avslått. En god illustrasjon på dette, er livssituasjonen til den søkeren vi fikk gjennomført et intervju med. Denne personen hadde fått

oppsigelse på sin nåværende kommunale bolig og avslag på en søknad om startlån. Oppsigelsen på den kommunale boligen var begrunnet i for høy inntekt (ca. 400 000 kroner i året), mens avslaget på startlån var begrunnet med lav betjeningsevne på grunn av gjeld til ligningsmyndighetene for manglende momsinnbetaling og manglende betaling av barnebidrag. På intervju tidspunktet hadde personen sine to barn boende hjemme hos seg annenhver uke, og det var derfor et ønske at den nye boligen var stor nok til at alle fikk hvert sitt rom. Ettersom ett av barna gikk på skole, var det også et klart ønske at den nye boligen skulle ligge i nærhet til den aktuelle skolen. På intervju tidspunktet hadde det ikke vært mulig å finne en ny privat utleiebolig med foretrukket størrelse og beliggenhet. Kommunen hadde imidlertid gitt løfte om at oppsigelsen ikke skulle gjennomføres før personen hadde funnet seg en ny bolig.

I forbindelse med vurderinger av og eventuelle avslag på ulike bolig-sosiale virkemiddel, vil det være av stor betydning hvordan kommunene vurderer og behandler ulike søknader. Selv om vi ideelt sett muligens kunne tenke oss at det ikke var noen kommunal variasjon i søknadsbehandlingen, er det likevel grunn til å tro at ulik kunnskap og ulike rammebetingelser i kommunene kan ha betydning for om en søknad blir avslått eller ikke i de ulike kommuner.

Søknadsbehandling

Kommunene kan ha ulik prioritering av ulike søkergrupper når de behandler søknader til ulike virkemiddel (se f.eks. Hernes og Skar 1997). I sin studie av hvordan kommunene praktiserte det gamle etableringslånet, pekte for eksempel Barlindhaug og Dyb (2003) på at ulik praksis kunne henge sammen med at kommunene hadde ulikt syn på hvem som bør hjelpes inn i egen eid bolig. Videre kunne ulik praksis være en konsekvens av skjønn i saksbehandlingen og av at sammensetningen av søkermassen ser ulik ut. I tillegg kan også ulikheter i de lokale boligmarkedene ha betydning.

Når det gjelder ulik søknadsvurdering for ulike grupper, hevdet alle de fire kommunene vi snakket med at det ikke var noen grupper som rutinemessig fikk avslag på sine søknader. Alle søknader får med andre ord en individuell behandling. Dette betyr likevel ikke at tilnærmet like søknader

nødvendigvis behandles likt i de forskjellige kommunene. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan de ulike kommunene vurderer startlånsøkeres betjeningsevne.

Når kommunene vurderer søknader om startlån, er de særlig opptatt av husholdenes betjeningsevne. Skal startlån tildeles må det forventes at søker har en positiv økonomisk margin. Med økonomisk margin menes det en husholdning sitter igjen med av inntekter når utgifter til lån og alminnelige levekostnader er dekket (Barlindhaug og Astrup 2008)¹². En viktig kilde til variasjon mellom ulike kommuner vil her være hvordan kommunene beregner utgiftene til livsoppholdet.

I utgangspunktet vil en modell som beregner høye livsoppholdssatser også bety lavere beløp til utgifter. Blant de fire kommunene vi snakket med, tok tre kommuner utgangspunkt i standardbudsjettet fra SIFO og én kommune benyttet namsmannens veiledende satser innenfor gjeldsordningsloven til slike beregninger. Kommunene som benyttet standardbudsjettet fra SIFO var imidlertid ikke sikre på om det var SIFOs minimumssatser de la til grunn for sine beregninger, eller om det var de ordinære satsene. Minimumssatsene er naturligvis lavere enn de ordinære satsene, men SIFO anbefaler at disse satsene kun blir benyttet i livssituasjoner som antas å være midlertidige (Borgeraas og Øybø 2003)¹³. Det vil med andre ord ikke være uproblematisk å benytte disse livsoppholdssatsene i forbindelse med et boliglån som skal kunne betjenes over lang tid. Hvilken av de tre ulike beregningsmodellene (SIFOs standard- eller minimumssatser og namsmannens satser) som antar størst kostnader til livsopphold, vil variere ut fra hvor mange medlemmer det er i husholdet (Barlindhaug og Astrup 2008).

Uansett hvilken beregningsmodell kommunene benyttet, mente alle at disse satsene kun var et utgangspunkt for en skjønnsvurdering. Satsene ble ofte opplevd som forholdsvis høye, og det var ikke uvanlig at kommunene kuttet ned på disse satsene for å gi startlån. Flere av kommunene tok også

¹² Barlindhaug og Astrup (2008) har også en nærmere beskrivelse av begrepet økonomisk margin.

¹³ En viktig grunn til denne anbefalingen er at minimumssatsene ikke inkluderer et visst sparebeløp til vedlikehold og fornyelse av varige forbruksgoder (for en nærmere beskrivelse av forskjellene mellom de ulike budsjettsatsene, se Borgeraas og Øybø 2003).

høyde for at ulike personer har ulike økonomiske evner. Noen klarer seg for eksempel godt på svært begrensede midler, mens andre igjen greier seg dårlig til tross for at de har tilstrekkelig med økonomiske ressurser. Blant annet med utgangspunkt i slike forskjeller, oppga én kommune at de opplevde enkelte fremmedkulturelle søkere som flinkere til å klare seg på begrensede økonomiske midler enn mange av de norske søkerne.

Ved siden av kommunenes beregningsmodell for utgifter til livsopphold, vil også ulike beregninger av husholdenes inntekt være viktig i en vurdering av startlånsøkernes betjeningsevne. Som nevnt var midlertidig inntekt en viktig avslagsgrunn på søknader om startlån. Det er med andre ord som oftest et krav at søker har permanent inntekt, dersom han eller hun skal komme i betraktning for startlån. Dette kravet ble sett i lys av at det å betjene et boliglån vil være en langvarig forpliktelse.

Det er som nevnt et uttrykt ønske at kommunene skal se ulike virkemidler i sammenheng. I Rundskriv U-10/2002 om boligsosialt arbeid, oppfordres blant annet kommunene til å se boligvirkemidlene i en helhetlig sammenheng ved søknadsbehandlingen. Dette betyr for eksempel at boligtilskudd og bostøtte kan tas med i inntektsbetraktningen når en søknad om startlån skal vurderes. Alle kommunene vi snakket med oppga at alle søknader om startlån også ble vurdert for boligtilskudd, men i hvilken grad bostøtte ble tatt i betraktning, varierte. Tre av kommunene oppga at bostøtte kunne bli vurdert som inntekt, men at dette sjeldent var særlig aktuelt. Som oftest vil søker ha for høy inntekt til å få bostøtte, dersom han eller hun blir tildelt startlån (og omvendt). Den siste kommunen som ikke regnet bostøtte inn som inntekt i søknader om startlån, begrunnet dette med usikkerheten i bostøttesystemet. Det vil ofte være vanskelig å forhåndsberegne om en søker får bostøtte og eventuelt hvor stort dette stønadsbeløpet vil være, men kommunen mente likevel at en antatt mulighet til å kunne motta bostøtte ble regnet som et pluss i søknadsbehandlingen.

Når det gjelder i hvilken grad kommunene ser de boligsosiale virkemidlene i en helhetlig sammenheng, fant vi forholdsvis store forskjeller mellom kommunene. I de fleste kommunene ble det sagt at virkemidlene ble sett i sammenheng, men de ble likevel vurdert og behandlet hver for seg og ofte av forskjellige personer. Dette betyr for eksempel at dersom en søker fikk

avslag på sin søknad om startlån, kunne kommunen anbefale søkeren om å søke bostøtte eller kommunal bolig. Søkeren måtte da sende inn en ny søknad med ny dokumentasjon. Det var også én kommune som ikke hadde noen automatikk i å anbefale andre virkemidler når en søknad ble avslått. I én av kommunene syntes imidlertid denne prosessen å være spesielt smidig. Der kunne en eksempelvis en lånesøknad som fikk avslag gjøres om til en søknad om bostøtte, dersom søker ønsket dette. Det samme gjaldt også den andre veien, dersom en søker ble vurdert med for høy inntekt til å kunne motta bostøtte. Denne saksbehandlingen forutsetter at virkemidlene er samordnet og samlokalisert, noe som ikke var tilfellet i alle kommunene. Mangel på samordnet organisering av det boligsosiale arbeidet i norske kommuner, er også blitt påpekt i tidligere studier (se f.eks. Myrvold m.fl. 2002).

I Stortingsmelding nr. 23 «Om boligpolitikken» er det eksplisitt uttrykt at sosiale utleieboliger ikke skal være en permanent bosted for vanskeligstilte, men kun fungere som gjennomgangsbolig. Siden det å være vanskeligstilt ikke skal være noen permanent tilstand, ønsker med andre ord regjeringen at den offentlige støtten utformes på en slik måte at de motiverer til å avansere i boligkarrieren. I alle kommunene vi snakket med ble kommunale leieboere med utgående leiekontrakter rutinemessig informert om eller vurdert for muligheten til å motta startlån, og enkelte startlånsøkere ble også fanget opp blant dem som søker om kommunal bolig. Det var imidlertid ulike erfaringer i kommunene om disse tiltakene førte til at folk faktisk flyttet fra kommunal bolig til en bolig kjøpt med startlån. Porsgrunn kjenner for eksempel flere tilfeller der kommunale leieboere har søkt om og eventuelt fått startlån; i fjor gjaldt dette omkring ti personer. Kommunen har også et ønske om at beboer primært skal kunne kjøpe den boligen de bor i, slik at husholdet slipper å flytte. Storbyene har imidlertid ikke like gode erfaringer. Her opplever de derimot at mange foretrekker å være kommunale leieboere fremfor å kjøpe egen bolig. De er likevel ikke ukjent med at enkelte har søkt og fått startlån, men disse eksemplene er sjeldne og de har primært skjedd under «tvang» ved at søker har fått avslag på kommunal bolig.

Ulikheter i de lokale boligmarkedene vil også ha betydning for kommunenes søknadsbehandling. Storbyene og nærkommunene til storbyene opplever et annet press på boligmarkedet enn mindre kommuner gjør, og

nivået på både boligpriser og husleier kan være svært høyt. Både Grorud bydel i Oslo, Stavanger og Asker ga uttrykk for at startlån ofte ikke var et egnet virkemiddel for søkergruppen, siden de aktuelle boligprisene ofte var så høye at søkergruppen ikke kunne betjene et startlån. I disse kommunene kan også mange husleier være så høye at den øvre grensen for godkjente boutgifter oppleves for lav. Selv om man får innvilget bostøtte, vil denne støtten i mange tilfeller ikke være tilstrekkelig til at søker kan bli boende i boligen.

Hvordan går det etter avslag?

Det at mange søkere blir vurdert med for lav inntekt til startlån og for lite vanskeligstilt til å få boligtilskudd eller kommunal bolig, samtidig som at mange vanskeligstilte faller utenfor bostøtteordningen, har ført til en frykt for at enkelte husstander blir stående med en uløst eller uholdbar boligsituasjon (Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:8 (2007–2008)). Vi har i dag liten kunnskap om hvordan det faktisk går med dem som får avslag på sine stønadssøknader¹⁴. Våre intervjuer gir liten ny innsikt i boligsituasjonen til disse husholdene, og intervjuene bekrefter en rimelig grunn til bekymring for enkelte vanskeligstiltes boligsituasjon.

Med et lite unntak for Porsgrunn, ser det ikke ut til at kommunene har noen god oversikt over hva som skjer med dem som får avslag på sine søknader om hjelp. De fleste antar at søkerne løser problemene sine selv, enten ved at de blir boende i boligen de hadde ved søknadstidspunktet eller ved at de selv makter å skaffe ny bolig på det private leiemarkedet. I enkelte tilfeller kjenner også kommunene til at søkere som har fått avslag flytter ut av bydelene eller kommunen¹⁵.

Kommunene har også inntrykk av at en del av dem som har fått avslag kommer tilbake etter en tid med uløst problem. Dette gjelder imidlertid

¹⁴ Her bør det likevel nevnes at BOKART er en lite utnyttet datakilde som burde inneholde en beskrivelse av utviklingen i boligsituasjonen til hushold som er i kontakt med kommunene flere ganger. Dette forutsetter imidlertid at kommunene bruker Bokart etter intensjonen.

¹⁵ Én kommune fortalte også at de ga enkelte søkere som fikk avslag en anbefaling om å flytte til en annen kommune, fordi de mente at et boligmarked med lavere boligpriser ville gi søkeren en bedre mulighet til å få innvilget startlån.

sjelden ved avslag på startlån. Blant dem som kommer tilbake, kommer noen tilbake med den samme boligen de hadde ved første søknadstidspunkt. Andre kommer tilbake med en ny bolig, men der dette også er et dårlig boforhold eller har utviklet seg til å bli det.

I verste fall kan man tenke seg at avslag og uløste problem fører til bostedsløshet. Selv om kommunene i liten grad kjenner til slike tilfeller, er det likevel ingen av kommunene som utelukker at dette kan skje. Enkelte kommuner kunne også fortelle om enkelttilfeller der dette hadde skjedd. Dette var tilfeller der problemene hadde eskalert, eller i situasjoner der søker har stått i fare for å miste privat leiebolig.

Hvordan fungerer virkemidlene med hensyn til søkere med avslag?

Kommunene oppgir at det ikke er en ubetydelig andel av søknadene som får avslag. Selv om vi antar at en del av disse husholdene makter å ordne sine problemer på egenhånd, kan vi ikke utelukke at en del av dem som har fått avslag også burde motta et tilbud om hjelp. At det ikke er uvanlig at folk kommer tilbake med uløst problem, er en god indikasjon på dette. Vi spurte derfor kommunene om deres vurdering av dagens tilgjengelige boligsosiale virkemidler, og om de eventuelt hadde forslag til endringer i dagens virkemidler eller til nye virkemiddel.

Hovedinntrykket til kommunene er at dagens virkemiddel stort sett er godt nok tilpasset behovene, og at samordningen omkring disse virkemidlene fungerer godt i kommunene eller bydelene. Et par av kommunene gir imidlertid uttrykk for at det enkelte ganger kan være stor avstand mellom virkemidlenes tilsiktede effekt og virkemidlenes økonomiske rammer. De har ikke alltid opplevd at det følger med penger til omlegging av et virkemiddel. For eksempel dersom kjøp av bolig er det som er ønskelig, bør det også legges bedre økonomisk til rette for dette. Da må støtteordningene utvides, både med hensyn til hvem som kan motta støtte og hvor mye støtte disse motakerne kan få.

Selv om kommunene i stor grad er fornøyd med innretningen til dagens virkemiddel, har de likevel kommentarer til hvordan disse virkemidlene kunne vært bedre tilpasset situasjonen i de ulike kommunene. Når det gjelder

bostøtten, blir det pekt på flere områder der kommunene mener ordningen ikke er god nok. Regelverket for ordningen oppleves som komplisert, og det er ofte vanskelig å vurdere hvem som har krav på bostøtte og hvem som ikke har det. Dette gjør det blant annet vanskelig når bolig-virkemidlene skal brukes helhetlig. Selv om kommunene ønsker å ta med bostøtte i en beregning av inntekt, kan usikkerhet knyttet til om søker har krav på bostøtte føre til at man ser bort fra støtteordningen i inntektsberegningen.

Videre pekes det på at grensen for godkjente boutgifter ofte oppleves for lave. Dette gjelder særlig for storbyene. Dette betyr at mange lavinntekts-hushold med høye boutgifter og med krav på bostøtte, ikke vil få tilstrekkelig med støtte til å kunne bli boende eller flytte til en mer passende bolig. En tilsvarende problemstilling reises også i forbindelse med inntektsgrensene i bostøttesystemet. Inntektsgrensene oppleves ofte for lave til at bostøtten kan ses i sammenheng med en søknad på startlån.

Når det gjelder startlån, mener flere av kommunene at bruksområdet for ordningen med fordel kunne vært utvidet. Blant annet nevner enkelte av kommunene at det burde vært åpnet for at deler av startlånet kan benyttes til en refinansiering av forbruksgjeld. Her kan det imidlertid synes som om reglene er uklare. Ifølge Husbanken er muligheten for å bruke startlånet til refinansiering av forbrukslån ikke ekskludert i retningslinjene. Vurdering av dette er opp til kommunal skjønnsutøvelse når målet er å sette husstanden i stand til å betjene startlånet.

Det ser med andre ord ut til at dette ikke er godt nok informert om ute blant kommunene. Videre er det også én av kommunene som ønsker at startlån kunne vært benyttet som depositum eller garanti i leieforhold. Blant personer med begrensede økonomiske ressurser har kommunen opplevd at hushold har problemer med å betale depositum eller garanti. Selv om kommunen kan gi garanti for ett år, er det enkelte utleiere som ikke aksepterer dette. Kommunen peker derfor på en prøveordning som gjennomføres i Trondheim, der startlån kan benyttes som depositum og garanti. Én av kommunene ga også uttrykk for at den skulle ønske retningslinjene for startlån ga større dekning for å legge midlertidig inntekt til grunn for en beregning av betjeningsevne, samt øke muligheten for å ha noe tilleggs gjeld

ved siden av en fast inntekt. På denne måten kunne kommunene bli litt mer dristige i tildeling av startlån.

Det er også et par av kommunene som mener retningslinjene for boligtilskudd kunne vært annerledes, og at dagens ressursbruk kunne vært bedre. I dag kan mottakere av tilskuddet motta en subsidie på flere hundretusen kroner, som de kan realisere i egenkapital dersom de flytter etter 10 år. Kommunene mener at en bedre bruk av tilskuddet kunne vært om slike tilskudd ikke ble nedskrevet, men at pengene ble gitt som et rente- og avdragsfritt lån som ble innfridd ved en eventuell flytting. Tilskuddet kunne slik sett fungere som en støtteordning folk kunne få tilbud om i en tidlig etableringsfase på boligmarkedet, men at pengene ble betalt tilbake når man var etablert og skal videre i boligkarrieren. Et lignende forslag er også fremmet av Barlindhaug og Astrup (2008), blant annet med begrunnelse i at dette ville gi større rammer for ordningen og bedre dens legitimitet.

Kommunene gir også uttrykk for at det fremdeles er en stor utfordring å skaffe nok boliger til vanskeligstilte. Her kan både antall boliger og sammensetningen av boligmassen være en utfordring. I dag er det et ønske om at så mange vanskeligstilte som mulig skal bosettes i mer eller mindre ordinære boliger. Etter kommunenes vurdering ville noen av disse personene hatt det bedre i boligløsninger utenfor den ordinære boligmassen, blant annet fordi dette kan være folk som mangler såkalt bokompetanse og derfor trenger tilsyn (bl.a. nevnes hybelhus).

Generelt sett mener også alle kommunene vi har snakket med at det i dag legges for mye vekt på at folk skal eie sin egen bolig. De har et inntrykk av at husbanken og politikere ofte er svært opptatt av hvor mye kommunene benytter seg av startlån, men mindre interessert i hvor mange kommunene hjelper totalt sett og med andre boligsosiale virkemidler enn startlånet. Særlig blant folk med lav bo- og økonomisk betjeningsevne kan det å eie bolig være en større forpliktelse enn det disse husholdene er i stand til å ivareta. Dette er inntrykk som også deles av Aarland og Nordvik (2008). For disse gruppene kunne det vært lagt større vekt på andre boligalternativer enn eierboligen. En leiebolig er i mange tilfeller en viktig overgangsbolig, som også burde være tilgjengelig til en overkommelig pris. Her savner enkelte av kommunene en tydeligere offentlig leiepolitikk, som supplement til den klart definerte eierpolitikken.

Oppsummering

Å være vanskeligstilt på boligmarkedet innebærer mer enn det en enkel inntektsdimensjon kan fange opp. Dette kommer tydelig frem i samtalene med kommunene. Blant andre viktige faktorer er for eksempel personens gjeldsforhold. En viktig avslagsgrunn på startlån vil for eksempel være tilleggs gjeld knyttet til forbrukslån, bidragsgjeld og skattegjeld. Videre vil såkalte sosiomedisinske kriterier ofte være viktige i tildeling av kommunale leieboliger. De som får avslag på ulike støtteordninger, ser imidlertid ut til å skille seg fra dem som får tilbud ved at de sjelden har slike tilleggsproblemer.

Generelt sett er hovedinntrykket blant kommunene at dagens virkemidler burde være gode nok for å dekke behovene. De mener imidlertid at bruksområdene for de ulike virkemidlene kunne vært bedre tilpasset lokale og individuelle utfordringer. Selv om avslag primært gis ut fra en begrunnelse om at søker skal kunne ordne sine boforhold uten hjelp, legger de ikke skjul på at flere kunne vært hjulpet dersom målgruppen for de ulike virkemidlene og omfanget av støtten hadde vært større.

Med tanke på at grupper som søker hjelp hos kommunene gjerne vil være hushold som står i fare for å miste eller ikke makter å skaffe seg egen bolig, kan det være problematisk at kommunene ikke har bedre oversikt over hvordan det går med boforholdene til dem som får avslag. Mange kommer også tilbake med uløste problemer. I situasjoner der kommunene er i tvil om søker kan klare seg ved egen hjelp, kan ordningen som benyttes i Porsgrunn muligens være en løsning. Her velger man ofte å utsette et avslag i 6 måneder for å se om søkeren faktisk makter å ordne sine boforhold uten hjelp fra kommunen.

5 Inntekter og boforhold – utviklingen over tid

Et av de forholdene som gjør bolig spesielt som studieobjekt er at boligmarkedets atferd på et punkt i tiden dels bestemmes av historiske hendelser og valg, og at forventninger til framtiden også påvirker atferden. Gjennom formueseffekter påvirkes atferden av tidligere tiders inntekter og boligvalg. Flyttekostnader (se f.eks. Nordvik, 2001) gjør også at folk har en tilbøyelighet til å bli boende der hvor de allerede bor. Egne forventninger til framtidige inntekter påvirker aspirasjonsnivå i boligmarkedet, lånemuligheter påvirkes også av andres forventninger til inntektsutvikling.

Flyttekostnader og formueseffekter for eiere fører også til at husholds privatøkonomi blir sårbar for endringer i inntekter og i boutgiftskomponenter. Dagens (og fortidens) valg på boligmarkedet er med og bestemmer framtidens sårbarhet. Hvorvidt de boligsosiale virkemidlene har en hensiktsmessig innretning og virkemåte handler derfor også om hvordan hushold greier seg over tid, og hvorvidt (og hvordan) de boligsosiale virkemidlene bidrar til dette. Det kan handle om dynamisk samspill. Dette kapitlet beskriver derfor inntektsutvikling og utviklingen av boforholdene til hushold som i utgangspunktet har lave inntekter.

Inntektsdynamikk

De mellomgruppene vi har hovedfokus på i dette arbeidet er ikke blant de fattigste i Norge. I stor grad dreier det seg om hushold med inntekter rundt og noe i overkant av den fattigdomsgrensen som Epland (2005) kaller for EUs grense (60 prosent av medianinntekten). Epland studerer utviklingen over tid for hushold som er innom fattigdomsstatus gjennom en seksårsperiode. Han baserer sin empiriske studie på panelutvalget i innteks- og formuesundersøkelsen. Etter EU-definisjonen viser Epland at om lag 11 prosent av norske hushold faller under lavinnteks- eller fattigdomsgrensen i et bestemt år. Videre finner han at så mange som 22 prosent hadde en

inntekt per forbruksenhet som lå under fattigdomsgrensen i minst ett år i løpet av seksårsperioden. Andelen som hadde så lav inntekt gjennom hele perioden var fire prosent.

I kapittel 2 argumenterte vi for at situasjonen på boligmarkedet for hushold med midlertidig og varig lav inntekt er kvalitativt forskjellig. Dette avspeiles i forskjellen i de boligsosiale virkemidlene rettet mot dem, spesielt boligtilskudd til etablering som er tiltenkt hushold med varig lav inntekt. Eplands dokumentasjon viser at mange kommer ut av en situasjon med lave inntekter, men at noen blir hengende igjen.

Barnefamilier med lave inntekter: Boforholdenes utvikling

I prosjektet Barns levekår undersøkes levekår og mestring for barnefamilier med lave inntekter. Prosjektet bygger på data hentet inn gjennom spørreskjema, inntektsopplysninger fra ligningsregisteret kobles til¹⁶. Spørreskjemaet inneholder et batteri av spørsmål om forhold som kan ha betydning for barn og barnefamiliers velferd og levekår, blant dem finner man også et (begrenset antall) spørsmål om bolig og boforhold. Utvalget består av hushold med barn, som i 2000 hadde en ekvivalensinntekt på mindre enn 60 prosent av medianinntekten. Disse barnefamiliene intervjues så på flere tidspunkter og vi får etablert en longitudinell database. Første datainnsamling skjedde i 2003, andre i 2006 og vi vil gjennomføre en runde til tidlig i 2009.

Disse dataene er interessante i vår sammenheng fordi de viser noe om hvordan boligkarrieren utvikler seg for folk som på et punkt i tiden har lave inntekter. En må merke seg at vi i disse dataene ikke har tilgang på opplysninger om hvorvidt hushold har fått startlån, boligtilskudd og/eller bostøtte, og at vi kun har data for familier med barn som var mellom 6 og 12 år gamle i 2003. Barnefamilier er interessante for oss som en av målgruppene for den boligsosiale politikken. De er også interessante for oss her fordi dette er en gruppe hvor vi har opplysninger om samme hushold på ulike tids-

¹⁶ Prosjektet finansieres som et samarbeid mellom Norske Kvinners Sanitetsforening og NOVA, og er planlagt å løpe over en periode på 10 år. Datainnsamlingen gjennomføres av Statistisk sentralbyrå. For mer om design og utvikling av prosjektet, se Sandbæk red. (2004).

punkter. Her viser vi informasjon om de husholdene som ble observert både i 2003 og i 2006. I Sandbæk (2008) argumenteres det for at frafallet mellom disse to tidspunktene ikke er systematisk skjevt, vi gjør her ingen selvstendig vurdering av dette.

Dette kapittelet vil ikke inneholde omfattende analyser. Vi viser hvordan noen sentrale boforholdsindikatorer utviklet seg fra 2003 til 2006. Videre relateres utviklingen til inntektsutvikling¹⁷ og til eventuelle endringer i husholdssammensetning. Det er her verdt å merke seg at Epland (2005) finner at både inn- og uttrede fra gruppen av fattige ofte sammenfaller med endringer i husholdssammensetning. Formue er naturligvis også med og bestemmer de mulighetene hushold har og de valgene de gjør, vi har her ikke hatt tilgang på formuesopplysninger.

Endring i disposisjonsform

Hvorvidt hushold eier eller leier og omfanget av overganger mellom disposisjonsformene, er en viktig del av beskrivelser av boforholdene og endringer av dem. Gjennomgangen i kapittel 3 viste da også at det er forskjeller mellom inntektsgrupper i hvordan de fordeles etter disposisjonsformer. Vi utnytter primært dataene til å beskrive endringer i boforhold. I tabellene 5.1a–5.1d starter vi derfor med en oppdeling i grupper etter disposisjonsform i 2003 og viser så hvordan fordelingen av disposisjonsform innen hver av disse gruppene er i 2006.

Tabell 5.1a – Disposisjonsform i 2006, etter disposisjonsform i 2003. Alle med lav inntekt i 2000.

Disposisjonsform 2003	Disposisjonsform 2006					N=
	Eie	Leie åpne markedet	Kommunal leie	Leier av slekt/venn/annet		
Eie	96,1	2,4	0,3	1,2	100	778
Leie åpent	34,5	53,6	4,5	7,3	100	110
Kommunal	21,1	8,9	65,6	4,4	100	90
Slekt/venn/annet	23,2	6,1	4,9	65,9	100	82
N=	824	91	70	75		1.060

Kilde: Datafilene i prosjektet: Barns levekår – Betydningen av familiens inntekt for barns hverdag.

¹⁷ Inntekten måles her som inntekt per forbruksenhet.

I gruppen av hushold som hadde lav inntekt i 2000 ser vi en utvikling i retning av andelene som eide sin bolig har steget betydelig fra 2003 til 2006. Svært få flytter fra eid til leid bolig, dette stemmer godt overens med funnene i Aarland og Nordvik (2009). De som i størst grad har beveget seg over fra leie til eie er de som leide en bolig på det åpne markedet: leietilbudet på det åpne markedet preges av korte kontrakter og for mange er det vanskelig å finne varige boliger i dette segmentet. Driften av hushold over mot eie kan komme av at mange har fått økte inntekter, det kan komme av at barnefamilier får tilgang på støtte til eieretablering gjennom Husbanken, og det kan komme av at folk greier overgangen ved hjelp av egne ressurser.

For å belyse inntektens rolle for utviklingen over tid kjører vi ut tilsvarende tabeller for tre undergrupper:

- i) de som hadde inntekt under fattigdomsgrensen både på trekk tidspunktet i 2000 og i 2003.
- ii) de som hadde inntekt under fattigdomsgrensen både på trekk tidspunktet i 2000 og i 2005.
- iii) de som hadde inntekt under fattigdomsgrensen på trekk tidspunktet i 2000 og i tillegg hadde en så lav inntekt i både 2003 og i 2005.

En kan merke seg at kriteriene ovenfor ikke er gjensidig utelukkende. Hushold som hadde lav inntekt på alle de tre observasjonspunktene vil for eksempel falle inn under alle tre gruppene.

Tabell 5.1b – Disposisjonsform i 2006, etter disposisjonsform i 2003. Lav inntekt i 2000 og i 2003.

Disposisjonsform 2003	Disposisjonsform 2006					N=
	Eie	Leie åpne markedet	Kommunal leie	Leier av slekt/venn/ annet		
Eie	95,5	2,9	0,0	1,7	100,0	242
Leie åpent	23,3	62,8	2,3	11,6	100,0	43
Kommunal	19,1	12,8	63,8	4,3	100,0	47
Slekt/venn/annet	13,5	2,7	2,7	81,1	100,0	37
N=	255	41	32	41		369

Tabell 5.1c – Disposisjonsform i 2006, etter disposisjonsform i 2003. Lav inntekt i 2000 og 2005.

Disposisjonsform 2003	Disposisjonsform 2006					N=
	Eie	Leie åpne markedet	Kommunal leie	Leier av slekt/venn/ annet		
Eie	94,3	3,2	0,4	2,1	100,0	281
Leie åpent	16,7	71,4	4,8	7,1	100,0	42
Kommunal	19,1	10,6	63,8	6,4	100,0	47
Slekt/venn/annet	18,2	6,1	3,0	72,7	100,0	33
N=	287	46	34	36		403

Tabell 5.1d – Disposisjonsform i 2006, etter disposisjonsform i 2003. Lav inntekt i 2000, 2003 og 2005.

Disposisjonsform 2003	Disposisjonsform 2006					N=
	Eie	Leie åpne markedet	Kommunal leie	Leier av slekt/venn/ annet		
Eie	94,3	3,4	0,0	2,3	100,0	176
Leie åpent	16,0	72,0	8,0	4,0	100,0	25
Kommunal	18,2	15,2	60,6	6,1	100,0	33
Slekt/venn/annet	14,8	0,0	0,0	85,2	100,0	27
N=	180	29	22	30		241

To viktige trekk kan leses ut av tabellene 5.2.1b-5.2.1d.

- i) Også blant dem som har hatt en lav inntekt finner vi en betydelig overgang til eie. Overgangene til eie blant dem som hadde lav inntekt i 2000 handler altså ikke bare om bedre inntekter.
- ii) Det er en tendens til noe mindre overgang til eie av bolig blant dem som hadde lav inntekt på alle tre tidspunktene. Ikke overraskende handler overgangene fra leie til eie også om bedre inntekter.

Endringer i sammensetningen av hushold er en annen faktor som er med på å generere endringer i boforholdene, eksempelvis i disposisjonsform, se f.eks. Sandlie (2008). Spesielt vil endringer i antall voksne påvirke valgmulighetene, også for hushold med begrensede økonomiske ressurser.

I datamaterialet er det få observasjoner hvor omsorgspersonen for det trukne barnet flytter sammen med en ny partner (86 observasjoner), eller hvor det skjer et brudd i samboerskap (90 observasjoner). Selv om det er få observasjoner er mønsteret klart: reduksjon i antall voksne gir færre overganger fra leie til eie, mens det blir noe flere overganger fra eie til leie. Når forsørger går

fra å være enslig forsørger til å være to voksne i husholdet blir det tilnærmet ingen overgang fra eie til leie, mens det blir noe flere leie–eie-overganger.

Har barnet eget rom

Mange har målsetning om at alle, også barn skal ha et eget rom for seg selv. Vi viser her andelen hvor barnet har eget soverom i 2006, sett i lys av om barnet hadde eget rom i 2003¹⁸. Det er naturlig å tenke seg at intensiteten i barnas ønsker om og behov for eget rom har steget fra 2003 til 2006, av den enkle årsaken at de har blitt tre år eldre. Merk at de dataene vi bruker her er trukket som et barneutvalg. Når det spørres om barnet har eget rom er det «trekkbarnet» det refereres til.

Tabell 5.2 Andel av barn i utvalget som har eget rom i 2006

	Hadde eget rom i 2003	Hadde ikke eget rom i 2003
Alle	93,7	49,3
Enslig hele tiden	91,9	50,0
To voksne begge år	94,7	47,4
Enslig så to voksne	93,1	66,7
To voksne så enslig	90,5	48,2
Lav inntekt i 2003	91,5	48,1
Lav inntekt 2005	90,7	45,3
Lav inntekt 2003 og 2005	89,8	47,5

Noe mindre enn 10 prosent av de barna som hadde eget rom i 2003 hadde ikke eget rom i 2006. Mønsteret er som forventet de som i størst grad har mistet sitt eget rom er dem som har opplevd samlivsbrudd og de som har hatt inntekt under fattigdomsgrensen i både 2003 og i 2005. Forskjellene er imidlertid så små at det ikke er noe å legge vekt på. Noen av disse overgangene kan ha sin årsak i flytting, mens andre kan være et resultat av nye familiemedlemmer som må innplasseres.

¹⁸ Det kan selvfølgelig være delte meninger om hvor viktig det er at barn har eget rom. De fleste vil likevel oppleve det som en partiell bedring om et barn som tidligere delte rom får eget rom og som en partiell forverring av boforholdene om barn som tidligere hadde eget rom må gå over til å dele rom.

Om lag halvparten av dem som ikke hadde eget rom i 2003 har fått det i 2006. Mønsteret her er litt mindre tydelig enn for dem som har mistet rommet sitt. Forskjellene mellom gruppene i tabellen er da også relativt små.

Tabellen 5.2 forteller oss at også de som har en marginal familieøkonomi i ganske stor grad er i stand til å møte endrede behov etter hvert som barna vokser til. De fleste synes å være i stand til å skaffe seg en bolig hvor barna har sitt eget rom – og det ser også ut som om foreldrene prioriterer dette.

Endringer i antall rom

Den neste indikatoren for utvikling av boforholdene vi betrakter, er eventuelle endringer i hvor mange rom det er i den boligen man bor i. Ettersom flertallet i løpet av en treårsperiode ikke bytter bolig regner vi med at de fleste har samme antall rom i 2006 som det de hadde i 2003. Antall rom kan jo selvfølgelig også endres selv om man ikke flytter. Den særegne norske hobbyen – ombygging og oppussing – kan innebære økning i (og noe mer sjelden reduksjon av) antall rom.

Tabell 5.3 Endringer i antall rom fra 2003 til 2006

	Red. 2 eller mer	Et rom mindre	Likt	Et rom mer	Økn. 2 eller mer
Alle	1,3	3,6	80,9	7,6	6,5
Enslig hele tiden	2,8	5,6	78,1	9,0	4,5
To voksne begge år	1,4	1,4	84,8	6,9	5,4
Enslig så to voksne	2,3	5,8	58,1	10,5	23,3
To voksne så enslig	11,1	14,4	65,6	7,8	1,1
Lav inntekt i 2003	1,9	3,8	77,4	10,6	6,3
Lav inntekt 2005	2,5	4,7	78,7	8,4	5,7
Lav inntekt 2003 og 2005	1,1	5,4	77,8	9,2	6,5

Igjen ser vi at bedring av boforholdene er klart mer frekvent enn forverringer, også i dette utvalget som ble trukket nettopp fordi de hadde inntekt under fattigdomsgrensen i 2000. Endringer i antall voksne har klart sterkere effekt på endringer i antall rom enn det inntektene har. Her er det viktig å huske at inntektsmålet som brukes er inntekt per forbruksenhet. Det er litt påfallende at en noe høyere andel av dem med varig lav inntekt har økt boligstørrelsen med to rom eller mer, enn det er blant dem med lav inntekt i et år. Dette er små variasjoner som nok er tilfeldige utslag i en utvalgsundersøkelse.

Oppsummering

De boforholdsindikatorerne vi har gått gjennom her tyder alle på at også hushold som på et punkt i tiden har inntekt under fattigdomsgrensen greier å bedre sine boforhold etter hvert. Dette gjelder også om de har inntekter under fattigdomsgrensen over en lengre periode. Det er viktig å merke seg at dette ikke er en påstand om at problemene for alle vanskeligstilte på boligmarkedet allerede håndteres fullt tilfredsstillende og at det dermed ikke er behov for fortsatt satsing på det boligsosiale arbeidet. Tre argumenter er viktig i denne sammenhengen:

- i) Mange av de husholdene i det datasettet vi har analysert her, har faktisk greid å bedre sine boforhold på tross av svake inntekter. Noen av dem har fått direkte hjelp (de kan ikke identifiseres i våre data). Andre igjen har kanskje på andre måter dradd fordel av den aktive boligsosiale politikken, se Whitehead og Nordvik (2008). Vi kan ikke her trekke noen konklusjoner om hva den aktive boligsosiale politikkens bidrag er.
- ii) Når vi sier at gruppen av lavinntektstakere har bedret sin posisjon gjennom den perioden vi betrakter, er dette hovedtendensen. Noen henger igjen og har fortsatt uløste problemer i sitt boforhold.
- iii) Det utvalget vi har rapportert her er et utvalg som er trukket fra dem som hadde inntekt under fattigdomsgrensen i år 2000. Problemer oppstår og nye hushold kommer i vanskelige situasjoner. For at disse nye gruppene også skal kunne oppnå bedringer vil de også kunne være avhengige av et offensivt boligsosialt regime.

Hensikten med denne gjennomgangen har vært å illustrere hvordan boforholdene for en gruppe (barnefamilier) med inntekter omkring det intervallet hvor noen kan falle mellom de boligsosiale virkemidlene, har utviklet seg. For å få fram hvordan husholds-, inntekt og andre utviklingstrekk påvirker boforholdenes dynamikk burde vi ha gjennomført mer sammensatte analyser enn de bivariante sammenhengene vi har vist her. Datamaterialets potensial er på ingen måte uttømt. Nye interessante muligheter for flere analyser vil også åpne seg når neste datainnsamling i 2009 er gjennomført.

6 Dynamisk samspill

Manglende samspill mellom virkemidler har, som tidligere nevnt, blitt pekt på som et problem i utformingen av den boligsosiale politikken av både Barlindhaug og Astrup (2008) og av Riksrevisjonen (2008). Riksrevisjonen er nok mest eksplisitt i sin kritikk. Vurderingene av samspill gjøres dels ut fra analyser av de ulike ordningenes utforming, som i simuleringsmodellene til Barlindhaug og Astrup (2008). Dels gjøres de ved empiriske undersøkelser av faktisk overlapp. I begge disse tilnærmingene fokuseres det på muligheten til å støtte boligetablering og konsum ved flere ulike virkemidler i ett enkelt år. Vi mener imidlertid at når man vurderer samspillet mellom virkemidler er det vel så viktig å ta hensyn til samspillseffekter vurdert over en noe lengre tidsperiode.

Manglende samspill kan bety at noen faller utenom en ordning, samtidig som de får bistand fra en annen ordning. Eksempler er at man får startlån og ikke boligtilskudd og/eller bostøtte. Dette kan i noen tilfeller føre til et sterkt press på husholdsøkonomien. Det er her verdt å merke seg at det er et betydelig samspill mellom kommunal bolig og bostøtte, se f.eks. Nordvik og Åhrén (2005). I en boligsosial sammenheng er det nok enda mer problematisk når hushold som tilhører målgruppen ikke kan nyttiggjøre seg en ordning som f.eks. startlån selv om de kunne ha etablert seg i eid bolig ved hjelp av startlån om de også hadde fått noe hjelp gjennom bostøtte.

I dette kapittelet vil vi konsentrere oss om samspillet mellom startlån og bostøtte. Riksrevisjonen belegger sin konklusjon om manglende samspill med at (bare?) 11 prosent av dem som fikk startlån i 2005–6 også fikk bostøtte dette året. Om man betrakter bostøtten som et generelt sikkerhetsnett, eller som en forsikring mot inntektsbortfall eller økte boutgifter, blir en slik forståelse av samspillsbegrepet noe snever. Her undersøker vi i hvilken grad ulike årganger av startlånetakere mottar bostøtte i årene etter startlånet ble innvilget. Vi går ikke inn i substansen og vurderer hvor viktig bostøtten, enten umiddelbart eller som et sikkerhetsnett, var for etableringen som ble gjort ved hjelp av startlånet.

Startlånetakere og bostøtte – oversikt

Startlånet ble innført i 2003, i tabell 6.1 viser vi antall tildelte startlån i perioden fra innføringen fram til og med 2007. I tillegg viser vi andelen av startlånemottakere som fått bostøtte. Her har vi regnet med at alle som har kjøpsår etter 2002, og som har 'gjeld til kommunen' som startlånemottakere. Opplysninger om dette er hentet fra Husbankens longitudinelle base over bostøttemottakere, den igjen er bygd opp av administrative opplysninger fra søknader, se Nordvik og Åhren (2005). Alle bostøttere registreringene er hentet fra de respektive årenes første termin.

Tabell 6.1 – Tildelte startlån og andel bostøttemottakere etter årgang. Prosent

	Antall startlån	Andel med bostøtte						Minst en gang i perioden
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	
2003	6.072	11,6	15,4	13,0	12,4	12,0	11,4	22,9
2004	6.571		8,6	11,2	11,2	10,8	9,8	16,7
2005	7.509			6,5	9,8	10,3	9,7	13,8
2006	7.014				6,3	10,3	10,3	12,8
2007	6.513					5,8	10,8	11,2

Kilde: Husbanken

Tabellen 6.1 viser interessante trekk fra både den boligsosiale politikken og fra boligmarkedet generelt. Bostøtteopplysningene våre er hentet fra første termin og startlånene ytes gjennom hele året. Det er derfor få som er registrert som bostøttemottakere det året de får startlånet sitt. Første år etter startlånet ble brukt til å kjøpe bolig er det noe mer enn 10 prosent som får bostøtte. Videre ser vi at det i de første årgangene av startlånene (2003 og 2004) var flere som fikk bostøtte, denne tendensen holder seg fremdeles: Både i 2007 og i 2008 er det innen 2003-årgangen vi finner størst andel som mottar bostøtte. Årsaken til dette tror vi ligger i utviklingen i boligmarkedet. Etter hvert som prisene steg (samtidig med at rentene steg!) ble det stilt strengere krav til betjeningsevne, og stadig færre av dem som fikk startlån hadde så lave inntekter at de kvalifiserer for bostøtte.

En første fortolkning av tabellen overfor er at når det gis startlån til en gruppe er det noen av dem som kommer inn som bostøttemottakere for at de skal greie utgiftene de første årene. Etter hvert som tiden går greier flere av

dem seg ved hjelp av egne ressurser og de har ikke lenger behov for bostøtte. Dette bildet skal vi nyansere noe på to ulike måter. For det første finner vi at en del av de husholdene som har fått startlån også hadde bostøtte i tiden før de fikk innvilget startlånet. For eksempel hadde 9,5 prosent av dem som fikk startlån i 2003 også bostøtte to år før de fikk startlånet. Det er ganske mye med tanke på at 'bare' 15 prosent av dem hadde bostøtte kalenderåret etter at de fikk lånet sitt (i 2004).¹⁹ I de senere årgangene ligger både andelen som hadde bostøtte to år før og året etter startlånet ble innvilget noen prosentpoeng lavere. Kanskje betyr dette at det er en gruppe av vanskeligstilte hushold som kommunene jobber aktivt med å finne passende tilbud til, og at de prøver å få dem over i en eid bolig ved hjelp av startlån etter hvert? En slik hypotese stemmer overens med opplysningene vi fikk i intervjuene med kommunene. Flere av kommunene framholdt at de regelmessig gir kommunale leietakere informasjon om startlån. Den andre nyanseringen får vi når vi betrakter forløpet eller bostøttekarrieren for hushold gjennom perioden etter de har fått startlån.

Bostøtteforløp og startlån

Med et bostøtteforløp mener vi her om og på hvilket tidspunkt hushold har fått bostøtte gjennom en periode. Forløpet beskriver vi som en seksdimensjonal vektor, dvs. som en strengvariabel med seks elementer. Vi beskriver her strukturen i det observerte forløpet for dem som fikk startlån i 2003. Første element i forløpsvektoren er lik B hvis et hushold fikk bostøtte i 2003 og 0 hvis det ikke fikk bostøtte i 2003 osv. Igjen bruker vi bare opplysninger fra årets første termin i bostøtten, og vi går ikke inn på størrelsen på bostøtten hvert enkelt hushold får og hvordan denne utvikler seg over tid. I tabell V.1 i vedlegget, beskriver vi bostøttekarrierene de seks årene fra 2003 til og med 2008 for den årgangen som fikk startlån i 2003.

¹⁹ En interessant videre analyse kunne være å studere boligkarrieren for dem som får startlån før de fikk startlånet, og å sammenligne den med karrieren for lignende hushold som ikke har fått startlån. Ikke minst kan det være interessant å undersøke om det er systematiske forskjeller mellom kommuner mhp. det dynamiske forholdet mellom startlån og bostøtte. Slike analyser faller utenfor det som er mulig å gjennomføre innenfor tidsrammene for dette prosjektet.

Forløpet løper altså over seks år, og i hvert av årene har vi to mulige utfall. Enkel kombinatorikk forteller oss da at antall mulige former på forløpene er $2^6=64$. Totalt sett var det 6.072 som fikk startlån i 2003 og 1.392 av dem fikk bostøtte et av årene fra 2003 til 2008 (jfr. tabell 6.1). En første indikasjon på at bostøttekarrierene ikke følger noen standardisert(e) forløp finner vi i det faktum at hele 61 av de 64 mulige forløpene er representerte i 2003-årgangen av startlånetakere. Noen av disse variantene er representerte med bare ett eller noen få forløp. Det er likevel riktig å si at variasjonen er stor. Her kommenterer vi noen interessante trekk i fordelingen av forløp, for flere detaljer viser vi til vedlegg 1. I den følgende presentasjonen rapporterer vi hvilken andel de ulike bostøtteforløpene innen 2003-årgangen utgjør av alle bostøtteforløpene for denne årgangen.

- i) Av dem som fikk bostøtte fikk 15 prosent bostøtte i alle seks årene (3,2 prosent av dem med startlån i 2003); 44,6 prosent fikk bostøtte i minst 4 av de seks årene (9,5 prosent av alle).
- ii) 43,5 prosent av dem som fikk bostøtte fikk det i minst tre av de første fire årene (9,3 prosent av dem med startlån i 2003).
- iii) 6,4 prosent av dem som fikk bostøtte hadde et opphold på minst to år mellom to år med mottak av bostøtte (1,4 prosent av dem med startlån i 2003). 17,5 prosent av dem som fikk bostøtte hadde et opphold på minst ett år mellom to år med mottak av bostøtte (3,7 prosent av dem med startlån i 2003).
- iv) 49,5 prosent av dem som fikk bostøtte fikk dette for første gang to år eller mer etter de fikk startlån (10,6 prosent av dem med startlån i 2003). 16,9 prosent av dem som fikk bostøtte fikk dette første gang tre år eller mer etter de fikk startlånet (3,6 prosent av dem med startlån i 2003).
- v) Én av dem som fikk startlån i 2003 fikk også bostøtte i 2003 og annet hvert år etter det. Vi vet ikke om denne rytme vil fortsette lang tid framover.

Vi har her valgt å analysere og illustrere bostøtteforløp ved hjelp av data for dem som fikk startlån i 2003. Dette har vi gjort fordi det er den eldste årgangen og dette gir oss bedre mulighet til å illustrere og avsløre mønstre, rett og slett fordi det er denne som inneholder de lengste mulige forløpene.

Et problem med dette valget er likevel at dette er nettopp den årgangen som har det høyeste forbruket av bostøtte, jfr. tabell 6.1. På den andre side kan en si at ingen av årgangene vil være representative for framtidige forløp da bostøtten jo nå er under endring.

Disse smakebitene på strukturene i forløpene av bostøttemottak for én enkelt årgang av startlånemottakere mener vi dokumenterer at det faktisk er et dynamisk samspill mellom bostøtte og startlån. Boligprisene var høye også i 2003, og for å få bostøtte må man ha ganske lave inntekter. Det er derfor ikke urimelig å anta at for en (god) del av bostøttemottakerne med startlån var bostøtten avgjørende for at de greide å beholde boligen gjennom en periode med likviditetspress. Bostøtten er altså viktig for en god del av dem som har fått startlån.

Punktene iii) og iv) (og i noe mindre grad også punktet v)) illustrerer godt en annen viktig egenskap ved bostøtteordningen, og en viktig funksjon den har i forhold til (blant annet) startlånemottakere: den fungerer som forsikring og sikkerhetsnett mot noen konsekvenser av reduserte inntekter og hopp i bostøttene. Som de nevnte punktene viser er det en del hushold som i perioder faller i dette sikkerhetsnettet. At sikkerhetsnettet eksisterer har selvfølgelig stor verdi for nettopp dem som faller i det. Vår vurdering er at det også har stor verdi for dem som opplever å ha en marginal boligøkonomi, men som faktisk greier seg uten bostøtte. Sikkerheten for eget boforhold oppleves som tryggere når man vet at sikkerhetsnettet eksisterer. Det er heller ingen urimelig hypotese at noen ville ha vært nølende til å kjøpe seg en bolig om de ikke visste at bostøtteordningen ligger der som en mulig hjelp i en presset situasjon.

Drøftingene av bostøtteordningen som et sikkerhetsnett griper rett inn i en aktuell diskusjon om hvordan kommunene skal vurdere søkeres tilbakebetalingsevne. Noen argumenterer for at midlertidige inntekter ikke skal regnes med. Flere av de intervjuede kommunene beskrev det som et problem at de ikke kan regne inn midlertidige inntekter som en del av den beregnede betjeningsevnen. Bostøtten er nettopp ment som en midlertidig hjelp for mange. Tenker man på bostøtten som sikkerhetsnett blir dette helt feil. Kanskje man skulle snu resonnetet på hodet. Bostøtteordningen eksisterer faktisk, dette bør man ta hensyn til når betjeningsevne vurderes – både for dem som har bostøtte, dem som vil få det umiddelbart etter kjøp ved hjelp av startlån og for dem som ikke har det.

Oppsummering

Dynamisk samspill i det norske boligsosiale systemet handler for oss om hvordan mottakere av investeringsstøtteordninger som startlån og boligtilskudd får hjelp av den løpende bostøtteordningen ved behov. Begrepet dynamisk samspill kan også brukes om kommunale leietakers bruk av bostøtteordningen over tid. Vi fokuserer i de empiriske analysene her på bostøtte og bostøtteforløp blant hushold med startlån. Riksrevisjonen (2008) påpeker helt korrekt at andelen som får bostøtte det året de får et startlån er relativt lav. I dette kapitlet viser vi at andelen som får bostøtte en eller annen gang etter de tok opp startlån ligger 50 til 100 prosent høyere enn den initiale andelen.

Rundt 10 prosent av dem som fikk innvilget startlån i 2003 hadde fått bostøtte også to år tidligere i 2001. Også for de andre årgangene finner vi at mange av dem som får startlån også har hatt bostøtte i periodene for ut for innvilgelsen av startlånet. Dette tar vi som en indikasjon på at noen hushold er inne i det boligsosiale systemet over tid og at virkemiddelpakkene rettet mot dem også inkluderer startlån.

En nærmere gjennomgang av bostøtteforløp for 2003-årgangen avslører stor grad av variasjon, og noen interessante trekk. Halvparten av de med startlån som overhode hadde bostøtte i perioden 2003–2008 fikk dette første gang minst to år etter de fikk startlånet. Vi finner også et betydelig innslag av hushold som går inn og ut av ordningen flere ganger gjennom disse seks årene. Vår fortolkning av dette er at bostøtten utgjør et sikkerhetsnett som sikrer stabile boforhold og eierskap for hushold med sårbar privatøkonomi som etablerer seg som eiere ved hjelp av startlån.

7 Avsluttende kommentar

Formålet med dette notatet har vært å øke kunnskapen om boforholdene til dem som av ulike grunner faller utenfor eller mellom noen av de boligsosiale virkemidlene (først og fremst bostøtte, startlån, kommunal bolig og boligtilskudd). Selv om arbeidet med rapporten primært har vært empirisk rettet, har vi også drøftet innretningen på den boligsosiale politikken; hvilke målsettinger har den og hvilke utfall kan den ventes å generere?

Vi argumenterer for at det å være vanskeligstilt på boligmarkedet ikke kan eller bør forstås langs en enkel inntektsdimensjon. Problemene ulike hushold møter på boligmarkedet er mangefasetterte og sammensatte, og inntekt er kun én av flere faktorer som kan forårsake vansker i boligsituasjonen for et hushold. Andre tilleggsdimensjoner kan for eksempel være en omfattende og uoversiktlig gjeldsportefølje (forbrukslån, bidragsgjeld mv.), samt såkalte sosiomedisinske kriterier som ofte benyttes for tildeling av kommunale boliger. I lys av dette mener vi det ikke er opplagt at man identifiserer hull i den boligsosiale politikken, bare fordi det er mulig å peke på at det er et segment av inntektsfordelingen som ikke dekkes av de boligøkonomiske virkemidlene.

Ved å påpeke at såkalte hull ikke nødvendigvis er en svakhet i den boligsosiale politikken, mener vi likevel ikke å påstå at dagens hull ikke er problematiske. Blant hushold som ligger på grensene til å kunne få støtte fra de boligsosiale ordningene, eller nærmere bestemt blant dem som bor i «hullene», finner vi klart innslag av problematiske boforhold. Ut fra en boligsosial vurdering, mener vi imidlertid at det er vel så relevant å spørre om disse husholdene er eksempler på at dagens ordninger ikke treffer etter hensikten eller om ordningene har et tilstrekkelig omfang, som det er å diskutere om dette er hushold som faller mellom ulike ordninger.

Boligvalg har langsiktige konsekvenser, både for boforholdene, for sårbarheten med hensyn til svingninger i inntektene og i størrelsen på boutgiftskomponentene som renter og husleier. For å få innsikt i boforhold, hva som bestemmer dem og hvilke effekter ulike virkemidler har, bør en derfor benytte et dynamisk perspektiv. Våre analyser tyder for eksempel på at selv

blant hushold som på et punkt i tiden har hatt inntekter under fattigdomsgrensen, finner vi eksempler på boligkarrierer der boforholdene blir bedre etter hvert. Dette har de greid under en aktiv boligsosial politikk. Noen av disse husholdene har fått hjelp fra de boligøkonomiske støtteordningene, mens andre har maktet dette uten direkte støtte. Det er likevel verdt å merke at selv om enkelte ikke har mottatt direkte hjelp, kan de likevel ha dradd indirekte nytte av den aktive boligsosiale politikken.

En problemstilling som kan knyttes til treffsikkerheten og omfanget av dagens ordninger er i hvilken grad det i dag er et tilstrekkelig samspill mellom ordningene. Tidligere studier har pekt på det problematiske ved at det i liten grad eksisterer et slikt samspill mellom de ulike støtteordningene. Dette bekreftes også til en viss grad i våre analyser. På den ene siden sier noen av kommunene vi snakket med at de ikke tar bostøtte med i beregninger av evne til å betjene et startlån. Dette kan være problematisk. For selv om bostøtte vil være en ustabil inntektskomponent, vil bortfall av bostøtte som oftest komme av økte inntekter eller reduserte bostøtte. I en slik situasjon vil altså tilbakebetalingsevnen også bli bedre. På den annen side finner vi indikasjoner på det vi kan kalle et dynamisk samspill mellom startlån og bostøtte. Våre analyser viser for eksempel at andelen som får bostøtte en eller annen gang etter de tok opp startlån, ligger 50 til 100 prosent høyere enn den initiale andelen. Vi finner også et betydelig innslag av hushold som går inn og ut av bostøtteordningen gjennom de seks årene vi avgrenset våre analyser til. Dette kan være en indikasjon på at bostøtten utgjør et sikkerhetsnett som både sikrer stabile boforhold og eierskap for hushold med sårbar privatøkonomi som har etablert seg som eiere ved hjelp av startlån.

Manglende samspill mellom ulike virkemidler kan være en svakhet med den boligsosiale politikken. Dette er likevel ikke alltid tilfelle. For hushold som har et enkelt problem som ikke forventes å endre seg over tid, kan det mest hensiktsmessige og transparente være at bare ett virkemiddel brukes. For eksempel: problemer med eieretablering på grunn av midlertidig lave inntekter kan avhjelpest ved hjelp av startlån, tilpasning av bolig til en svekket fysisk funksjonsevne kan gjøres ved hjelp av boligtilskudd. Samspill er ikke noe mål i seg selv, selv om det i enkelte tilfeller er en effektiv strategi.

Selv om våre beskrivelser viser at mange av husholdene greier seg forholdsvis bra, finnes det innslag av grupper som har uløste problemer på boligmarkedet. En sentral boligpolitisk utfordring fremover vil være å etablere virkemidler som bedre fanger opp og avhjelper problemene disse husholdene opplever. Spørsmålet i denne sammenheng er hvorvidt det er behov for nye virkemiddel eller om det er tilstrekkelig med endringer i regelverk og praktisering av dagens boligøkonomiske virkemidler.

Generelt sett mener vi at det er rom for forbedringer i dagens støtteordninger, både med hensyn til regelverk og praktiseringen av dette. Noen slike endringer er allerede på vei. For at bostøtten skal nå flere enn den når i dag, må for eksempel regelverket endres. Med Stortingsproposisjonen «Ei styrkt bustøtte» (St.prp.nr.11 (2008–2009)) ser det ut til at slike endringer er på vei. Der blir det foreslått å utvide dagens bostøtteordning med omkring 1 milliard kroner fra 1. juli 2009. Utvidelsen innebærer blant annet at ordningen utvides til å gjelde for alle personer over 18 år som er folkeregistrert og lovlig bosatt i Norge (unntakene er studenter og militært eller sivilt tjenestepiktige), samt at de tidligere boligkravene erstattes med såkalte funksjonskrav. Det er rimelig å tro at disse endringene vil tette noen av de såkalte hullene mellom dagens støtteordninger, men i hvilket omfang er vanskelig å anslå før ordningen trer i kraft og har vært virksom en periode.

Ved siden av de kommende regelendringene, bør også kommunenes praktisering av bostøtten gjennomgås nærmere. Dette gjelder særlig i forbindelse med bruk av mer helhetlige virkemiddelpakker, der bostøtten bør vurderes i sammenheng med søknader om startlån. I dagens praksis kan det for eksempel se ut til at kommunene i liten grad tar bostøtten med i beregninger av evne til å betjene startlån. Selv om bostøtten kan være en ustabil inntektskomponent, er det likevel grunn til å tro at kommunene kunne nå flere med startlåneordningen dersom de i større grad enn i dag vurderte bostøtte i sammenheng med startlån.

Husbanken har et ønske om at kommunene skal bruke startlåneordningen i større omfang enn de gjør i dag. Dette kan blant annet gjøres ved at kommunene tar større risiko og gir lån til flere. Her kan for eksempel kommunene bli mer dristige ved at de i noen tilfeller også inkluderer lån der husholdet har midlertidig inntekt. Noen av kommunene vi snakket med,

praktiserer dette allerede i dag. Kommunene benytter i stor grad sin lokale kunnskap om bolig- og arbeidsmarkedet når de vurderer lånesøknader, og de må avveie muligheten til å kunne hjelpe flere og muligheten til å få en uønsket utvikling med økt antall mislighold av lånene. Selv det kunne være ønskelig med flere startlån, kan det se ut til at kommunenes vektlegging av forsiktighet fremfor dristighet i vurderingen av lånesøknader ofte kan være en fornuftig politikk. Kommunene har opplagt et stort ansvar med å ikke bringe hushold ut i utrygge boforhold med stor gjeldsrisiko.

Kommunene etterlyser også større frihet i startlåneordningen, blant annet ved at bruksområdet for ordningen utvides til at deler av lånet kan benyttes til refinansiering av forbruksgjeld og til depositum og garanti ved inngåelse av leieforhold. Det kan imidlertid se ut til at kommunene under vurderer friheten de har innenfor støtteordningen, siden dagens ordning i stor grad åpner for slik bruk av startlån. En utvidet bruk av startlån vil med andre ord kunne være mulig om kommunene fikk bedre kunnskap om ordningen og endret praksis.

Boligtilskudd blir vurdert i forbindelse med alle søknader om startlån. Ordningen synes imidlertid å mangle legitimitet i enkelte kommuner. Blant kommunene vi snakket med var det for eksempel et par som pekte på at tilskuddet kun kom noen få til gode, men at ordningen gir store subsidier til dem som får støtte. Det ble derfor foreslått at tilskuddet muligens burde gjøres om til et tidsbegrenset rente- og avdragsfritt lån. Dette er et forslag som Barlindhaug og Astrup (2008) også har vært inne på. Vi stiller oss imidlertid kritisk til dette forslaget. Det er her verdt å merke at boligtilskudd går til svært vanskeligstilte hushold, og at det allerede i dag er slik at tilskuddet formelt sett gis som et rente- og avdragsfritt lån. Dette lånet blir nedskrevet med 10 prosent i året, men hvis mottakere flytter før 10 år tilbakekalles det som ikke er nedskrevet. Som et alternativ til endringer i boligtilskuddet, kan man eventuelt vurdere ordninger med såkalte «shared equity». Dette er ordninger som kan ha likhetspunkter med et slags boligtilskudd som kan tilbakekalles. Svært forenklet er tanken at som en motytelse til at mottaker får finansieringshjelp til et boligkjøp, må mottaker tilbakebetale deler av en eventuell verdivekst knyttet til boligen. Spesielt for folk som kan ha problemer med å få startlån, bør slike ordninger vurderes nærmere.

Et mer generelt tema som bør vurderes, er fordelene med boligeie på et mer overordnet samfunnsnivå. Kommunene vi snakket med ga tydelig uttrykk for at de savnet en prinsipiell diskusjon om eierlinjen nødvendigvis var rett politikk overfor mange vanskeligstilte på boligmarkedet. Etter deres syn var flere grupper bedre tjent med andre boformer enn den tradisjonelle selveierboligen. En slik diskusjon bør innledes med en omfattende litteraturstudie, og den bør sannsynligvis knyttes til den voksende litteraturen om sosial kapital.

Kunnskapsmangler og fremtidig forskning

En viktig målsetting for dette prosjektet var å øke kunnskapen om dem som av ulike grunner faller utenfor eller mellom de boligsosiale støtteordningene. Denne målsettingen er bare delvis oppnådd. Selv om dette notatet bidrar til ny kunnskap, mangler vi fremdeles kunnskap om vanskeligstilte gruppers situasjon på boligmarkedet. Basert på dataene vi har hatt tilgjengelig her, har det bare vært mulig å gi generelle beskrivelser av boligsituasjonen til de som faller utenfor eller mellom de boligsosiale støtteordningene. Med andre ord er det fremdeles et stort behov for mer detaljert kunnskap om kjennetegn ved slike hushold og deres boligsituasjon. Ikke minst mangler vi god kunnskap om boligsituasjonen til hushold som har fått avslag på sine søknader om kommunal hjelp.

Det er vanskelig å få en god oversikt over boforholdene og hjelpebehovene blant dem som av ulike grunner ligger på grensene til å få bistand fra dagens boligøkonomiske virkemiddel. Dette handler blant annet om at det å være vanskeligstilt er en situasjon som ikke er entydig enkelt verken å definere eller identifisere. Kommunene har for eksempel liten oversikt over hva som skjer med dem som får avslag på sine søknader, noe som gjør det vanskelig å følge opp og gi en nærmere beskrivelse av hvordan disse husholdene ordner sine boforhold. Videre vil det være hushold med problemer som aldri tar kontakt med kommunene, enten fordi de selv kanskje mener at de ikke har behov for støtte eller fordi de ikke kjenner til mulighetene til dette.

For å få en bedre kunnskap om disse gruppenes bolig- og livssituasjon, mener vi at man i fremtidige prosjekter bør forsøke å skaffe fylldig informasjon om den enkeltes situasjon. Ved å gå nærmere inn på enkeltpersoner vil

man i større grad kunne avdekke de dynamiske aspektene i et husholds bolig-situasjon og -karriere. Hva bringer for eksempel enkelte hushold inn i en vanskeligstilt situasjon, og hva bringer dem eventuelt ut av en slik situasjon? Hva skjer med dem som søker, men ikke får hjelp fra kommunene?

Skal man etablere fyldig informasjon om den enkeltes situasjon, vil man sannsynlig være avhengig av å gjennomføre mer langvarige studier der man knytter kontakt til kommunene. Dersom man knytter kontakt til kommuner som benytter Bokart, kan for eksempel informasjonen i dette systemet benyttes i analyser. I Bokart registreres boligsituasjon og eventuelle problemer med denne for dem som tar kontakt med sosialkontor, boligkontor o.l. Noen av dem får ulike former for hjelp, mens andre ikke får det. Om personer kommer tilbake til det kommunale hjelpeapparatet på senere tidspunkter, skal boligsituasjon registreres på nytt. Man kan altså undersøke omfanget av folk som får hjelp som kommer tilbake med et nytt problem, om de som ikke får hjelp kommer tilbake flere ganger med samme problem og ikke minst om de senere dukker opp med nye problemer. Slike analyser må selvfølgelig også se på kjennetegn ved dem som er innom det kommunale apparatet kun en enkelt gang.

Det er også mulig at oversikter fra Bokartsystemet over folk som har fått avslag på søknad om kommunal bolig og/eller startlån kan brukes for å trekke et utvalg som basis for en spørreundersøkelse; om dette gjøres vil det være hensiktsmessig også å trekke et kontrollutvalg av hushold som faktisk fikk hjelp. Gjennomføring av prosjekt som utnytter Bokartdata må ta høyde for at arbeid med slike administrative registre er tidkrevende både når det gjelder analyser og det å få på plass nødvendige tillatelser.

For å fange variasjonen og det mangfoldet av forløp og problemer som kan ligge bak en prosess i og rundt posisjonen vanskeligstilt på boligmarkedet, kan det også være hensiktsmessig å gjennomføre kvalitative studier. Det kan være at man intervjuer folk som har fått avslag et år etter avslaget blir gitt. Det kan også være at man gjennomfører livshistorie-intervjuer med folk man vet har hatt en omskiftende boligkarriere, altså at man innhenter retrospektive kvalitative data.

Referanser

- Aarland, Kristin og Viggo Nordvik (2008): *Boligeie blant husholdninger med lave inntekter*. NOVA-Rapport 15/08. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Aarland, Kristin og Viggo Nordvik (2009): 'On the Path to Homeownership: Money Family Composition and Low Income Households', Kommer i *Housing Studies*, 2009.
- Barlindhaug, Rolf og Evelyn Dyb (2003): *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*. Prosjektrapport 355. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug R og K. Astrup (2008): *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 2008:13.
- Borgeraas, Elling og Anne Marie Øybø (2003): *Minstestandard for forbruksutgifter*. Oppdragsrapport nr. 8-2003. Statens institutt for forbruksforskning.
- ECON (2005): *Kommunenes arbeid med startlånet*. Rapport 2005-096.
- Epland, Jon (2005): *Veier inn i og ut av fattigdom: Inntektsmobilitet blant lavinntektsushold*. Rapporter 2005/16. Statistisk sentralbyrå 2005.
- Gulbrandsen, Lars, (2006): *Bolig og levekår i Norge 2004 – en artikkelsamling*. NOVA-rapport 3/06. Norsk institutt for forskning oppvekst, velferd og aldring.
- Gulbrandsen, Lars og Axel W. Pedersen (2003): *Bostøtte og boutgifter*. NOVA-rapport 19/03. Norsk institutt for forskning oppvekst, velferd og aldring.
- Hansen, Thorbjørn (2007): *Bolignormer, helse og velferd*. Prosjektrapport 7:2007. Sintef Byggforsk.
- Hellevik, Tale (2005): *På egne ben: Unges etableringsfase i Norge*. NOVA-Rapport 22/05. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Hellevik, Tale og Viggo Nordvik (2004): *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet – en kunnskapsoversikt*. NOVA-Skriftserie 4/04. Norsk institutt for forskning oppvekst, velferd og aldring.
- Hernes, Helge og Karl Skaar (1997): *Evaluering av omleggingen av ordningen med boligtilskudd til etablering*. Rapport nr: 11/97, Agderforskning.
- Kjøsterud TW (2005): *Hvordan målene ble nådd – Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. Temahefte 1/05. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Langsether, Å. (2005): *Bolig med kommunenes bistand – En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*. NOVA-rapport 17/05. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Åsmund og Hans Chr. Sandlie (2006a): Boforhold i leiemarkedet, Gulbrandsen, L. (red): *Bolig og levekår i Norge 2004*. NOVA-Rapport 3/06. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Åsmund og Hans Chr. Sandlie (2006b): *Befolkningens kunnskaper om husleielovgivningen*. NOVA-Rapport 6/06. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Åsmund og Per Medby (2007): *Den kommunale utleiesektor*. NOVA-Rapport 12/07. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Myrvold, T. M., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk, fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Nordvik, V. (2001): 'Moving Costs and the Dynamics of Housing Demand', *Urban Studies*, 19 (3), 519–533.
- Nordvik, V. (2006): 'Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing', *Journal of Housing Economics*, 15 (4), 279–292.
- Nordvik, Viggo og Christine Whitehead (2008): *The choice of instruments in social housing policy*. Paper presentert på European Network for Housing Research (ENHR 2008), Dublin, Irland, 6.–9. juli 2008.
- Nordvik, Viggo and Pär Åhrén (2005): 'The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case' *European Journal of Housing Policy*, 5 (2) 131–147.
- NOU 2002:2: *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Quigley J.M. (1999): 'Why should Government Play a Role in Housing, A View from North America', *Housing, Theory and Society*, Vol 16. 201–203.
- Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument nr. 3:8 (2007–2008).
- Rundskriv U-10/2002: *Boligosial arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet.
- Røed Larsen, Erling (2002): *Boligutgiftene i Norge på 1990-tallet: Systematiske observasjoner av livsfase, geografi og husholdningstype*. SSB-Rapport 2002/4. Statistisk sentralbyrå.

- Rørvik, Therese (2008): *Samordnet levekårsundersøkelse 2007 – Tverrsnitt. Tema: Boforhold*. Dokumentasjonsrapport 2008/37. Statistisk sentralbyrå.
- Sandbæk, Mona (2004): *Barns levekår – Hva betyr familiens inntekt*. NOVA-Rapport 11/04. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandbæk, Mona red (2008): *Barns levekår – Familiens inntekt og barns levekår over tid*. NOVA-Rapport 7/08. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandlie Hans Christian (2008): *To må man være – Om ungdoms boligetablering på 1990-tallet*. NOVA-Rapport 9/08 (Avhandling godkjent for Dr. polit graden UiO). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Skog Hansen, Inger Lise, Heidi Gautun, Åsmund Langsether og Hans Chr. Sandlie (2007): *Ikke bare bare å bo – sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38.
- Smith, L., Rosen, K. and Fallis, G. (1988) 'Recent developments in economic models of housing markets', *Journal of Economic Literature*, XXVI, 1988, s. 29–64.
- Stortingsmelding nr. 50 (1998–1999): *Utjæmningsmeldinga: Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld.nr.23 (2003–2004): *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 11 (2008–2009): *Ei styrkt bustøtte*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ytrehus, Siri, Hans Chr. Sandlie og Inger Lise Skog Hansen (2008): *På rett vei – evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06.
- Wessel, Terje (1999): *Levekår og ulikheter i norske storbyer*. Prosjektrapport 258. Norges byggforskningsinstitutt.
- Østerby, S. (2007): *Husbandens bostøtte og kommunenes saksbehandling*. NIBR-rapport 2007:04. Norsk institutt for by- og regionforskning.

Tabellvedlegg

Tabell V1 – Bostøtteforløp 2003–2008 for hushold som fikk startlån i 2003

Forløp	Antall	Andel av dem med bostøtte
00000B	37	2,7
0000B0	19	1,4
0000BB	29	2,1
000B00	10	0,7
000B0B	5	0,4
000BB0	13	0,9
000BBB	30	2,2
00B000	12	0,9
00B00B	4	0,3
00B0B0	1	0,1
00B0BB	6	0,4
00BB00	15	1,1
00BB0B	4	0,3
00BBB0	11	0,8
00BBBB	39	2,8
0B0000	96	6,9
0B000B	12	0,9
0B00B0	3	0,2
0B00BB	5	0,4
0B0B00	4	0,3
0B0BB0	6	0,4
0B0BBB	21	1,5
0BB000	50	3,6
0BB00B	8	0,6
0BB0B0	1	0,1
0BB0BB	9	0,6
0BBB00	31	2,2
0BBB0B	6	0,4
0BBBB0	31	2,2
0BBBBB	171	12,3
B00000	135	9,7
B0000B	8	0,6
B000B0	4	0,3
B000BB	9	0,6
B00B00	5	0,4

B00BB0	4	0,3
B00BBB	9	0,6
B0B000	11	0,8
B0B00B	1	0,1
B0B0B0	1	0,1
B0B0BB	4	0,3
B0BB00	2	0,1
B0BBB0	6	0,4
B0BBBB	20	1,4
BB0000	100	7,2
BB000B	6	0,4
BB00B0	4	0,3
BB00BB	4	0,3
BB0B00	5	0,4
BB0B0B	1	0,1
BB0BB0	8	0,6
BB0BBB	11	0,8
BBB000	43	3,1
BBB00B	5	0,4
BBB0B0	4	0,3
BBB0BB	8	0,6
BBBB00	38	2,7
BBBB0B	9	0,6
BBBBB0	29	2,1
BBBBBB	209	15,0

B = mottatt bostøtte det aktuelle året
0 = Ikke mottatt bostøtte det aktuelle året