

Den kommunale utleiesektor

Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse

**Per Medby
Åsmund Langsether**

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 12/2007

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) 2007
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 978-82-7894-262-8
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: Thorfinn Bekkelund/Samfoto
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Allkopi/GCS

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

Høsten 2003 inngikk Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) avtale om et samarbeidsprogram om samfunnsfaglig boligforskning med Husbanken. Høsten 2004 søkte – og fikk – forskerne Åsmund Langsether (NOVA) og Per Medby (den gang ansatt ved Byggforsk, nå ved NIBR) midler fra dette samarbeidsprogrammet til et prosjekt om ”Kommunal boligutleie”. Arbeidet med prosjektet kom i gang tidlig i 2005.

Prosjektarbeidet har vært organisert i to faser. I Fase 1 var hovedoppgaven å lage en oversikt over foreliggende kunnskap om det kommunale leiemarkedet med fokus på fastsettelsen av husleiene; først og fremst norske studier, men også noen internasjonale bidrag – både av empirisk og teoretisk karakter. Arbeidet i Fase 1 er oppsummert i NOVA Skriftserie 3/06.

I prosjektets Fase 2 har arbeidet vært konsentrert om empiriske studier av den kommunale utleiesektoren. Hovedhensikten med dette arbeidet har vært å vinne ny og bedre kunnskap om hvordan kommunene fastsetter husleiene i de kommunale leieboligene. Vi har også gjennomført studier av denne sektorens størrelse og struktur, hvordan forvaltningen av utleievirksomheten er organisert og enkelte egenskaper ved det kommunale leiemarkedet.

Disse empiriske analysene bygger på Statistisk sentralbyrås data om den kommunale utleiesektoren samlet inn gjennom KOSTRA-systemet og data fra dette prosjektets egen survey – gjennomført som en nettbasert spørreskjemaundersøkelse som omfattet alle landets kommuner. Malen for denne datainnsamlingen er utviklet av firmaet Quest-Back. Denne datainnsamlingen representerte spesielle utfordringer, som flere har bidratt til å løse; Anne Falch laget et nødvendig register over potensielle informanter i kommunene, hovedfagsstudent Marte Buaas og informasjonsleder Halvard Dyb ved NOVA bisto ved utformingen av spørreskjemaet og ved den tekniske gjennomføringen av datainnsamlingen. De takkes hermed for innsatsen. En velfortjent takk vil vi også rette til alle de som påtok seg jobben med å besvare det tilsendte spørreskjemaet på vegne av sin kommune.

Dette arbeidet bygger på arbeidet til kolleger både i inn- og utland. Under arbeidet med dette prosjektet har vi særlig hatt nytte av drøftinger med Thorbjørn Hansen ved Byggforsk og Lars Gulbrandsen og Viggo Nordvik ved NOVA. Viggo Nordvik har hatt ansvaret for den interne

kvalitetssikringen av arbeidet på dette prosjektet. Alle har lest utkast til manus for denne rapporten og har kommet med mange nyttig merknader. Det samme gjelder også Kristina Nordlund i Husbanken. Vi takker alle for de bidrag de har gitt.

Vi vil takke Husbanken for den økonomiske støtten de har gitt til prosjektet. Uten den ville det neppe ha kommet i gang. Til slutt vil vi takke våre kontaktpersoner i Husbanken, først Jan Oddum og senere Kristina Nordlund, for samarbeidet.

Oslo, april 2007

Åsmund Langsether

Per Medby

Innhold

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 9 |
| 1 Innledning | 11 |
| 1.1 Rapportens formål og bakgrunn | 11 |
| 1.2 Rapportens videre disposisjon | 13 |
| 2 Strukturelle trekk ved den kommunale utleiesektoren belyst ved hjelp av data fra KOSTRA | 15 |
| 2.1 Innledning | 15 |
| 2.2 Dimensjonering av den kommunale utleiesektoren | 15 |
| 2.3 Eiendomsforhold | 24 |
| 2.4 Grad av målretting | 30 |
| 2.5 Oppsummering | 34 |
| 3 Kommunesurveyen; Spørreskjema, datainnsamling og metode | 36 |
| 3.1 Innledning | 36 |
| 3.2 Spørreskjemaet i Kommunesurveyen 2007 | 36 |
| 3.3 Datainnsamling ved hjelp av nettbasert spørreskjema | 39 |
| 3.4 Datainnsamlingen og frafallet | 41 |
| 4 Kommunal utleiesektor; struktur og saksbehandlingsrutiner | 45 |
| 4.1 Innledning | 45 |
| 4.2 Hvilke kategorier boliger finnes? | 45 |
| 4.3 Hvordan er tildeling og drift av kommunale boliger organisert? | 49 |
| 4.4 Hvordan skjer tildelingen? | 50 |
| 4.5 Oppsummering | 54 |
| 5 Fem prinsipper for husleiefastsettelse i kommunale boliger | 55 |
| 5.1 Innledning | 55 |
| 5.2 Kostnadsdekkende husleier | 55 |
| 5.3 Utgiftsdekkende husleier | 59 |
| 5.4 Husleier basert på vurderinger av betalingsevne eller historisk betingede husleier | 60 |
| 5.5 Markedsbaserte leieprinsipper | 62 |
| 6 Empirisk analyse av husleiefastsettelsen i kommunale boliger | 65 |
| 6.1 Innledning | 65 |
| 6.2 Leiefastsettelse i ulike kategorier kommunalt disponerte boliger ved ny utleie | 68 |
| 6.3 Nærmere om markedsbasert leiefastsettelse | 76 |
| 6.4 Variasjoner i markedsbasert leiefastsettelse | 79 |
| 6.5 Hvor vanlig er justeringer til gjengs leie? | 85 |
| 6.6 Variasjoner i bruken av gjengs leie | 87 |

| | |
|---------------------------------------|----|
| 7 Oppsummering | 89 |
| Summary | 93 |
| Referanser | 95 |
| Vedlegg 1 | 97 |
| Vedlegg 2 Spørreskjemaet | 99 |

Tabelloversikt

| | |
|---|----|
| Tabell 1: Kommunale boliger og boliger med kommunal disposisjonstrett. Oversikt på fylkesnivå 31/12-2005. Antall boliger og antall boliger per 1000 innbyggere. | 15 |
| Tabell 2: Kommuner med høyest antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. 2005..... | 16 |
| Tabell 3: Kommuner med lavest antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. 2005..... | 17 |
| Tabell 4: Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere etter kommunetype. 2005..... | 19 |
| Tabell 5: Resultater: Regresjonsanalyse av antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere*..... | 23 |
| Tabell 6: Andel kommunalt disponerte boliger etter eieform. Oversikt på fylkesnivå 31/12-2005. | 25 |
| Tabell 7: Eierform for kommunalt disponerte boliger. Kommunene med lavest kommunal eierandel 2005..... | 26 |
| Tabell 8: Kommunal eierandel for kommunalt disponerte boliger etter kommunetype 2005. | 27 |
| Tabell 9: Resultater: Regresjonsanalyse av andel kommunalt disponerte boliger eid av kommunen..... | 29 |
| Tabell 10: Kommuner som fordeler alle boliger uten behovsprøving. 2005..... | 32 |
| Tabell 11: Resultater: Regresjonsanalyse av andel boliger tildelt uten behovsprøving..... | 34 |
| Tabell 12: Antall og andel kommuner som besvarte undersøkelsen. Oversikt på fylkesnivå..... | 43 |
| Tabell 13: Svarkommunene i Kommunesurveyen 2007 og alle kommuner fordelt på kommunegrupper etter innbyggertallet. Tall i prosent. Kommunegrupperingen basert på innbyggertallet i 2005..... | 44 |
| Tabell 14: Andel kommuner som disponerer ulike kategorier boliger..... | 48 |
| Tabell 15: Kommunene fordelt etter hvorvidt kommunestyret/bystyret eller byrådet har fattet vedtak om leiefastsettelse i de kommunale boligene, og etter hvordan kommunene disponerer disse boligene. Prosent..... | 68 |
| Tabell 16: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for vanskeligstilte..... | 69 |
| Tabell 17: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide omsorgsboliger/trygdeboliger. | 70 |

| | |
|---|----|
| Tabell 18: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide klausulerte boliger..... | 70 |
| Tabell 19: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for flyktninger..... | 71 |
| Tabell 20: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for spesielle grupper/særomsorgsboliger..... | 71 |
| Tabell 21: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for ungdommer..... | 72 |
| Tabell 22: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide personalboliger..... | 73 |
| Tabell 23: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i boliger innleid for framleie..... | 74 |
| Tabell 24: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i privateide klausulerte boliger..... | 75 |
| Tabell 25: | |
| Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i privateide boliger disponert på annen måte..... | 75 |
| Tabell 26: | |
| Andel kommuner med reindyrket eller tillempet markedsbasert leiefastsettelse i de ulike kategoriene boliger..... | 77 |
| Tabell 27: | |
| Kommuner fordelt etter antall kategorier boliger hvor de bruker henholdsvis reindyrket markedsleie og reindyrket eller tillempet markedsleie..... | 78 |
| Tabell 28: | |
| Antall og andel kommuner som bruker reindyrket markedsleie i ulike fylker..... | 80 |
| Tabell 29: | |
| Antall og andel kommuner som bruker reindyrket eller tillempet markedsleie i ulike fylker..... | 81 |
| Tabell 30: | |
| Andel kommuner som bruker reindyrket eller tillempet markedsleie etter kommunenes innbyggertall..... | 82 |
| Tabell 31: | |
| Resultater logistisk regresjon..... | 84 |
| Tabell 32: | |
| Andel og antall kommuner som bruker bestemmelsen om gjengs leie..... | 86 |
| Tabell 33: | |
| Antall og andel kommuner som bruker bestemmelsen om gjengs leie i ulike fylker..... | 88 |
| Tabell 34: | |
| Andel kommuner som bruker gjengs leie etter kommunenes innbyggertall..... | 88 |

Sammendrag

I denne rapporten legger vi fram resultatene av de empiriske analysene i et prosjekt hvor den kommunale utleiesektoren har stått i fokus. Prosjektet har hatt særlig fokus på fastsettelsen av husleiene i denne sektoren. Vi har også søkt å kartlegge sektorens dimensjonering og eieform, i hvilken grad utleien er målrettet mot bestemte grupper i befolkningen, og hvordan forvaltningen av utleien er organisert. Bakgrunnen for prosjektet er at noen kommuner i de seinere årene har endret sin leiefastsettelse i retning av mer markedsbaserte prinsipper. Det er skapt et inntrykk av at dette i dag gjelder ganske mange kommuner. Hjemmelen for en slik endring finnes i den nye husleieloven som trådte i kraft 1. januar 2000. I følge lovens bestemmelser kan leia fastsettes til markedsleie når det inngås nye leiekontrakter, og justeres til gjengs leie (en moderert markedsleie) hvert 3. år. Dette gjelder både på det private leie-markedet og i den kommunale utleiesektoren. Det er imidlertid utført lite forskning både om leiefastsettelsen og andre forhold i kommunal utleiesektor.

Analysene i denne rapporten er basert på to datakilder: 1) Data om den kommunale utleiesektoren og tildelingen av kommunale boliger, samlet inn av Statistisk sentralbyrå som en del av det såkalte KOSTRA-systemet. Disse dataene gjelder 2005. 2) Data som vi selv samlet inn ved hjelp av et nett-basert spørreskjema til alle landets kommuner i begynnelsen av 2007. Her fikk vi et frafall på ca 44 prosent. Frafaller resulterte i at små kommuner ble noe, men ikke mye, underrepresentert.

Vår analyser avdekket betydelige forskjeller mellom kommuner både når det gjelder dimensjoneringen av den kommunale utleiesektoren, om kommunene selv eier de boligene de disponerer og graden av behovsprøving ved tildelingen av boligene.

Den kommunale boligsektoren oppviser en stor grad av segmentering i den forstand at store deler av boligmassen er øremerket til fordel for bestemte målgrupper. Vi foretok analyser basert på en inndeling av boligmassen i følgende kategorier:

- Ordinære boliger for vanskeligstilte
- Omsorgsboliger
- Trygdeboliger
- Klausulerte boliger
- Boliger for flyktninger
- Boliger underlagt ulike særomsorger

Våre analyser viser at de fleste kommuner har boliger i alle disse kategoriene. Vi skal imidlertid merke oss at bare vel halvparten av kommunene har klausulert boliger som enten spesial- eller gjennomgangsboliger med hjemmel i kapittel 11 i husleieloven. Tildelingen av boliger innen disse kategoriene kan være lagt til forskjellige etater. Når det dreier seg om driftsfunksjonene (inklusive funksjonen som utleier) er de vanligvis lagt til en eiendomsetat/teknisk etat. Når det gjelder måten kommunale boliger tildeles på finner vi ganske overraskende at over halvparten av kommunene har saksbehandlingsrutiner som ikke tilfredsstillende forvaltningslovens krav til saksbehandling ved den type forvaltningsvedtak det er tale om her, blant annet ved at ingen søknader blir avslått, og følgelig blir det heller ikke utløst klageadgang.

Når det gjelder leiefastsettelse tok vi utgangspunkt i fem hovedprinsipper leiene kan fastsettes på grunnlag av:

- Kostnadsdekkende husleier
- Utgiftsdekkende husleier
- Husleier basert på vurderinger av betalingsevne el.
- Historisk betingede husleier
- Husleier basert på markedsprinsipper

Resultatene avdekker at markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper er mindre utbredt i kommunal sektor enn hva vi på forhånd hadde antatt. Selv om vi tar med kommuner som bruker tillempet markedsleie finner vi at et flertall av kommunene i undersøkelsen (60,2 prosent) ikke benytter markedsbasert leiefastsettelse ved nye kontrakter i noen av boligene de disponerer. De fleste av kommunene som bruker markedsleie bruker dessuten prinsippet bare i deler av sin boligmasse.

Et flertall av kommunene i undersøkelsen (59,3 prosent) benytter heller ikke husleielovens bestemmelser om at leia i løpende kontrakter kan justeres til gjengs leie hvert tredje år. Det er forøvrig overraskende lite samsvar mellom bruk av markedsleie i nye kontrakter og bruk av gjengs leie ved justering av leia i løpende kontrakter.

1 Innledning

1.1 Rapportens formål og bakgrunn

Denne rapporten redegjør for den empiriske delen av et prosjekt hvor vi har studert den kommunale utleiesektoren. Med kommunal utleiesektor menes her alle kommunalt disponerte boliger, ikke bare boliger som kommunene selv eier. Dette prosjektet har hatt hovedfokus på fastsettelsen av husleiene i kommunale utleieboliger: hvilke prinsipper som er lagt til grunn for leiefastsettelsen, hvordan leiene beregnes i de konkrete tilfeller og om prinsippene for leiefastsettelse varierer med formålet med utleien – eller etter hvilken kategori leietakere det leies ut til – innen den enkelte kommune. Vi har også kartlagt viktige strukturelle og institusjonelle trekk ved sektoren; dens størrelse (dimensjonering), hvor målrettet utleievirksomheten er mot spesielle brukergrupper og deres behov (omfanget av øremerking), hvordan utleievirksomheten og forvaltningen av den kommunale boligmassen er organisert og på hvilken måte kommunene disponerer over disse boligene (eid av kommunene eller eid av private, men enten innleid for framleie eller disponert av kommunene gjennom avtaler). I den empiriske studien har vi også forsøkt å få et bilde av relasjonen mellom partene (den kommunale utleier og boligsøkerne) på dette spesielle segmentet av leiemarkedet. Her har vi først og fremst forsøkt å få et bilde av hvilke alternativer og valgmuligheter de boligsøkende får når de søker bolig, hvilke rutiner kommunene følger ved behandling av boligsøknader og om kommunene i noen tilfeller går inn i reelle forhandlinger med boligsøkeren/leietakeren når husleia fastsettes og justeres.

Bakgrunnen for prosjektet er at noen kommuner i de seinere årene har endret sin leiefastsettelse i retning av mer markedsbaserte prinsipper ved at de har begynt å ta i bruk bestemmelsene om gjengs leie i husleieloven av 1999. Lovens bestemmelser om leieprisvern i kapittel 4 gir partene adgang til å fastsette leia til markedsleie ved opprettelse av nye leieforhold, jfr. lovens § 4-1, og en rett for hver av partene til å kreve leia indeksregulert etter konsumprisindeksen hvert år, og til gjengs leie hvert tredje år i løpende leieforhold, jfr. §§ 4-2 og 4-3. En slik endring har vært gjennomført flere steder, blant annet i Oslo. Disse endringene førte til en viss offentlig debatt om hvorvidt et slikt prinsipp for leiefastsettelse egner seg i kommunal utleiesektor. I forbindelse med det som framkom i debatten, og ved å undersøke den beskjedne forskningen som har blitt utført på området, ble vi

oppmerksom på at det knapt er gjennomført forskning som viser hvor utbredt markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper er i norske kommuner. Vi ble også oppmerksom på at det synes å være store forskjeller mellom kommunene når det gjelder både prinsipper og praksis ved fastsettelse av leiene i kommunale boliger. Slike forskjeller dreier seg ikke bare om hvorvidt kommunene bruker det ene eller det andre prinsippet for leiefastsettelse. Vi fant indikasjoner på at det er ganske normalt at leiene blir fastsatt ut fra forskjellige prinsipper innen en og samme kommune. Man kan anta at en slik pluralisme i leiefastsettelsen henger sammen med strukturelle og institusjonelle forhold i den kommunale utleiesektoren. I kommuner hvor det er foretatt en vidtgående øremerking av de kommunale boligene til fordel for bestemte brukergrupper og hvor forvaltningen av disse boligene i tillegg er lagt til ulike etater alt etter hvilke grupper de er øremerket for, hvilke forvaltningsoppgaver det dreier seg om og hvordan boligene disponeres av kommunen (eid av kommunen, eid av private og enten er innleid for framleie eller disponert av kommunen etter avtale med den private eieren), ligger det til rette for at ulike former for leiefastsettelse kan eksistere side om side i de enkelte kommuner. Fra Langsether og Skårberg (2007) og andre studier har vi indikasjoner på at det er stor forskjell mellom kommunene med hensyn til graden av øremerking av kommunale boliger til fordel for bestemte grupper og hvordan forvaltningen av kommunale boliger er organisert.

De kommunale utleiemarkedene skiller seg fra de tradisjonelle frikonkurransemarkedene på mange måter. Det gjelder kanskje først og fremst tilpasningsbetingelsene partene på disse markedene (kommunen som utleier og boligsøkerne) står overfor, partenes strategiske posisjoner og relasjonene (maktforholdene) mellom dem, samt hvilke mål partene forfølger i sin atferd på markedene. Leiefastsettelsen kan verken betraktes isolert fra spørsmål om hvor stort det kommunale leietilbudet er, hvordan forvaltningen av det er organisert, i hvilken grad tilbudet er målrettet eller relasjonen mellom partene på dette markedssegmentet.

I den empiriske studien vi har gjennomført har vi derfor forsøkt å skaffe data som setter oss i stand til å undersøke det kommunale utleiemarkedet i bred forstand. Et annet motiv for vår undersøkelse er at landsomfattende surveyundersøkelser som Levekårsundersøkelsene ol. inneholder få observasjoner fra kommunale leieforhold (Langsether og Medby 2004). I slike undersøkelser er det videre lite rom for å vie plass til mer detaljerte spørsmål om ulike delmarkeder.

Hovedhensikten med dette prosjektet er å vinne ny og bedre kunnskap om den kommunale utleiesektoren. Siden denne sektoren er det segmentet av boligmarkedet hvor en stor del av de såkalte «vanskeligstilte på boligmarkedet» må dekke sitt boligbehov i kortere eller lengre perioder av livet, er det særlig viktig at offentlige organer/myndigheter som har ansvaret på dette område, har en omfattende innsikt i hvordan disse markedene fungerer. Det gjelder først og fremst kommunene, som i dag har ansvaret for både dimensjonering, tildelingskriterier og husleiefastsettelse i sektoren. Men, også sentrale myndigheter vil ha nytte av bedre kunnskap om den kommunale utleiesektoren i sitt kontinuerlige arbeid med å evaluere boligpolitikken overfor gruppen vanskeligstilte.

En tidligere delrapport i prosjektet har beskrevet det innledende arbeidet (Medby og Langseth 2006). I delrapporten ble det gitt en oversikt over de viktigste empiriske studier av relevans for dette temaet som tidligere er utført i Norge. Det ble også gjort rede for praksisen i Oslo kommune når det gjelder leiefastsettelse. Delrapporten inneholdt også en kortfattet omtale av noen utenlandske teoretiske bidrag som behandler leieregulering og en egen diskusjon av ulike leiefastsettelsesprinsipper. Videre ble det redegjort for erfaringer fra Storbritannia. Til slutt ble det gjennomført analyser av husleiefastsettelsen ved hjelp av data fra Levekårsundersøkelsen i 2001.

1.2 Rapportens videre disposisjon

De empiriske studiene i dette prosjektet har hatt to ambisjoner; først og fremst å kartlegge og å beskrive viktige egenskaper ved den kommunale utleiesektoren og det kommunale leiemarkedet, og å få et mål på hvor utbredt ulike egenskaper er. Så langt vi har hatt tilgang til relevante data, har vi også forsøkt å forklare den variasjonen vi har kunnet observere mellom kommunene mht enkelte egenskaper. Aktuelle forklaringsfaktorer vil her kunne være karakteristika både ved kommunene og deres befolkning og angå både sosioøkonomiske, demografiske og politiske forhold. Hvilke faktorer vi tar forsøkt å teste betydningen av kommer vi tilbake til under analysene av de enkelte avhengige variable.

Tematisk er de empiriske analysene som rapporten redegjør for delt i tre deler. I kapittel 2 analyseres kommunale variasjoner i dimensjonering og grad av målretting når det gjelder kommunalt disponerte utleieboliger. Variasjoner mellom kommuner når det gjelder andelen kommunalt disponerte boliger som leies inn fra private aktører analyseres også. Disse analysene er basert på sekundærdata fra KOSTRA. Analysene av strukturelle

og institusjonelle egenskaper ved den kommunale utleiesektoren og leie-
markedet når det gjelder andre forhold enn leiefastsettelsen, presenteres i
kapittel 4. Resultatene av de empiriske analysene av våre data om leiefast-
settelsen presenteres i kapittel 6. Analysene i kapitlene 4 og 6 er hovedsakelig
basert på dataene vi samlet inn i en egen survey av den kommunale utleie-
virksomheten. I kapittel 3 gir vi en kort omtale av denne surveyen; ut-
formingen av spørreskjemaet, hvordan surveyen ble lagt opp og gjennom-
ført, frafallsproblemet og andre problemer vi støtte på, og hvordan vi løste
disse problemene. I kapittel 5 gir vi en oversikt over de fem ulike hoved-
prinsippene for leiefastsettelse i kommunale boliger som vi la til grunn ved
utformingen av spørsmålene om leiefastsettelse i spørreskjemaet. Hoved-
konklusjonene fra disse analysene oppsummeres i kapittel 7.

2 Strukturelle trekk ved den kommunale utleiesektoren belyst ved hjelp av data fra KOSTRA

2.1 Innledning

I Langsether og Medby (2006) ble det redegjort kort for størrelsen av den kommunale sektoren utleiesektoren. Siden den rapporten ble skrevet er data om bestanden av kommunale boliger per 31/12-2005, og søknader om – og tildeling av – kommunale boliger i løpet av året 2005 samlet inn gjennom KOSTRA-systemet og lagt ut i Statistisk Sentralbyrås (SSBs) Statistikkbank. I dette kapittelet analyserer vi, på basis av disse nye dataene, variasjoner mellom kommunene når det gjelder dimensjonering, eiendomsforhold og grad av målretting når det gjelder kommunalt disponerte boliger.

2.2 Dimensjonering av den kommunale utleiesektoren

Data fra KOSTRA viser at de norske kommunene samlet disponerte 94 239 boliger per 31/12-2005. Dette antallet omfatter både kommunalt eide boliger, boliger innleid av kommunene til utleie/framleie og boliger som kommunene har disposisjonsrett til ved avtale. Antallet kommunalt disponerte boliger varierer fra 13,9 boliger per 1 000 innbyggere i Akershus til 26,3 boliger per 1 000 innbyggere i Nord-Trøndelag. Særlig Akershus merker seg ut ved å ha et lavt antall kommunalt disponerte boliger sett i relasjon til befolkningen.

Fylkestallene viser i hvilke deler av landet kommunalt disponerte boliger er mest utbredt. En mer disaggregert tilnærming er å undersøke hvilke kommuner som har flest slike boliger og hvilke karakteristika som kjennetegner kommuner med mange boliger av denne typen i relasjon til folketallet.

Tabell 1: Kommunale boliger og boliger med kommunal disposisjonstrett. Oversikt på fylkesnivå 31/12-2005. Antall boliger og antall boliger per 1000 innbyggere.

| | I alt | Kommunalt eid til utleie | Innleid til utleie | Privat eid med kommunal disposisjonsrett | Antall boliger per 1000 innbyggere |
|---------------------|--------|-----------------------------|-----------------------|--|---|
| 01 Østfold | 5 278 | 3 182 | 419 | 1 677 | 20,3 |
| 02 Akershus | 6 961 | 6 112 | 210 | 639 | 13,9 |
| 03 Oslo | 11 793 | 11 064 | 602 | 127 | 21,9 |
| 04 Hedmark | 4 125 | 3 299 | 86 | 740 | 21,9 |
| 05 Oppland | 4 207 | 3 484 | 150 | 573 | 23 |
| 06 Buskerud | 5 063 | 3 163 | 351 | 1 549 | 20,6 |
| 07 Vestfold | 5 296 | 3 743 | 125 | 1 428 | 23,8 |
| 08 Telemark | 3 826 | 2 985 | 344 | 497 | 23 |
| 09 Aust-Agder | 1 938 | 1 668 | 193 | 77 | 18,6 |
| 10 Vest-Agder | 3 278 | 3 129 | 64 | 85 | 20,2 |
| 11 Rogaland | 7 067 | 6 390 | 344 | 333 | 17,8 |
| 12 Hordaland | 8 601 | 7 868 | 212 | 521 | 19 |
| 14 Sogn og Fjordane | 1 914 | 1 839 | 34 | 41 | 17,9 |
| 15 Møre og Romsdal | 5 037 | 4 373 | 125 | 539 | 20,6 |
| 16 Sør-Trøndelag | 6 605 | 5 845 | 164 | 596 | 24 |
| 17 Nord-Trøndelag | 3 386 | 3 127 | 79 | 180 | 26,3 |
| 18 Nordland | 5 238 | 3 920 | 451 | 867 | 22,2 |
| 19 Troms | 3 054 | 2 543 | 125 | 386 | 19,9 |
| 20 Finnmark | 1 572 | 1 271 | 101 | 200 | 21,6 |
| Hele landet | 94 239 | 79 005 | 4 179 | 11 055 | 20,3 |

Tabellene 2 og 3 viser hvilke kommuner som har et spesielt høyt og et spesielt lavt antall kommunalt disponerte boliger i forhold til folketallet. Kommuner med høyest antall er her definert som de kommunene som har over 50 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Kommuner med lavest antall er definert som de kommunene som har under 10 kommunalt disponerte boliger per innbygger. De kommunene som utmerker seg med mange kommunalt disponerte boliger er uten unntak små distriktskommuner med et lavt antall innbyggere. Noen av disse kommunene er kjente kraftkommuner. 11 kommuner har over 50 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere, og 3 kommuner har over 75 slike boliger. Modalen i Hordaland er på topp med 90 boliger.

Tabell 2: Kommuner med høyest antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. 2005.

| | |
|-------------------|----|
| 1252 Modalen | 90 |
| 2015 Hasvik | 89 |
| 2014 Loppa | 83 |
| 1739 Røyrvik | 68 |
| 2017 Kvalsund | 68 |
| 1632 Roan | 66 |
| 0941 Bykle | 57 |
| 1826 Hattfjelldal | 55 |
| 1836 Rødøy | 52 |
| 1232 Eidfjord | 51 |
| 2018 Måsøy | 51 |

Når det gjelder kommuner med få kommunalt disponerte boliger er det ingen entydige fellestrekk. Både utpregede distriktskommuner og kommuner lokalisert i storbyområder inngår blant de 19 kommunene som har færre enn 10 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Den sentralt beliggende kommunen Fjell i Hordaland har ingen kommunalt disponerte boliger, mens antallet per 1000 innbyggere er kun 3 i så ulike kommuner som Akershuskommunen Fet og Finnmarkskommunen Vardø.

Til nå har vi altså sett at utpregede distriktskommuner er sterkt overrepresenterte blant kommunene som har et svært høyt tilbud av kommunalt disponerte boliger. For noen av disse kommunene skyldes nok dette at de har høye frie disponible inntekter¹, både på grunn av skatteinntekter fra kraftverk og fordi utkantkommuner mottar høye rammeoverføringer fra staten gjennom inntektssystemet. Det er også grunn til å anta at eldreandelene er høye i slike kommuner, noe som kan antas å medføre økt behov for kommunalt disponerte boliger. Det er derimot ikke grunn til å anta at disse kommunene har spesielt høye andeler «vanskeligstilte».

Tabell 3: Kommuner med lavest antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. 2005.

¹ Frie disponible inntekter består av skatteinntekter pluss rammeoverføringer fra staten. Øremerkede overføringer til bestemte tjenester inngår ikke i begrepet fordi disse ikke kan benyttes fritt av kommunene.

| | |
|----------------|---|
| 1246 Fjell | 0 |
| 0227 Fet | 3 |
| 2002 Vardø | 3 |
| 1627 Bjugn | 5 |
| 0826 Tinn | 6 |
| 1554 Averøy | 6 |
| 0211 Vestby | 7 |
| 1102 Sandnes | 7 |
| 1253 Osterøy | 7 |
| 1259 Øygarden | 7 |
| 0111 Hvaler | 8 |
| 0138 Hobøl | 8 |
| 0811 Siljan | 8 |
| 1003 Farsund | 8 |
| 1124 Sola | 8 |
| 0434 Engerdal | 9 |
| 1539 Rauma | 9 |
| 1634 Oppdal | 9 |
| 2028 Båtsfjord | 9 |

For å komme på sporet av faktorer som kan si noe mer om hvilken type kommuner som har høyt og lavt tilbud av kommunalt disponerte boliger har vi sett på en inndeling av kommunene i grupper som benyttes av KOSTRA. Her er kommunene klassifisert i 16 kategorier etter kommunestørrelse, kostnader og inntekter. I det følgende skal vi redegjøre for prinsippene for denne inndelingen.²

Kommunene grupperes først etter størrelse. Kommunestørrelse måles ved antall innbyggere, ikke areal. Små kommuner blir definert som kommuner som har færre enn 5 000 innbyggere. Mellomstore kommuner defineres som kommuner med innbyggertall mellom 5 000 og 19 999. Store kommuner er kommuner med 20 000 eller flere innbyggere unntatt de fire største byene. Det tre bykommunene Bergen, Trondheim og Stavanger utgjør en samlekategori. Oslo er skilt ut som egen kategori.

Små og mellomstore kommuner er videre gruppert etter kostnader og inntekter. Når det gjelder kostnader er inndelingen basert på bundne kostnader per innbygger, som er et mål på kommunenes kostnader ved å

² Klassifiseringen er basert på data for 2003, og er beskrevet på ssb.no.

innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver. Kostnadene varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold. Inndelingen i KOSTRA er basert på kvartilgrenser. Kommuner med lave kostnader er definert som fjerdedelen av kommunene med de laveste bundne kostnadene per innbygger, mens kommuner med høye kostnader er definert som fjerdedelen av kommunene med de høyeste bundne kostnadene per innbygger. Øvrige kommuner er definert som kommuner med middels bundne kostnader.³ Når det gjelder inntekter tas det utgangspunkt i frie disponible inntekter per innbygger, som er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket. Frie inntekter er et mål på kommunenes økonomiske handlefrihet. Når det gjelder boliger har det vært få øremerkede overføringer, bortsett fra til bygging av omsorgsboliger. Utgifter til boligformål må derfor i all hovedsak dekkes ved hjelp av de frie inntektene. Også når det gjelder inntekter er inndelingen i KOSTRA basert på kvartilgrenser. Kommuner med lave inntekter er definert som fjerdedelen av kommunene med lavest frie disponible inntekter per innbygger. Kommuner med høye inntekter er tilsvarende den fjerdedelen av kommunene som har de høyeste frie disponible inntekter per innbygger. Øvrige kommuner er definert som kommuner med middels inntekter.

De 10 kommunene som har høyest frie inntekter er skilt ut som egen kategori. 4 av disse kommunene er blant kommunene med over 50 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. (Eidfjord, Modalen, Bykle og Røyrvik).

Vi ser av tabell 4 at de 10 kommunene med de høyeste frie inntektene har gjennomsnittlig 46 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Små kommuner med både høye kostnader og inntekter har gjennomsnittlig 35 slike boliger per 1000 innbyggere. Alle kategorier småkommuner har høyere antall kommunalt disponerte boliger i forhold til folketallet enn landsgjennomsnittet på 20,3 boliger, med unntak av gruppen med middels kostnader og lave inntekter. Mellomstore kommuner med lave kostnader og lave inntekter har færrest kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. I denne kategorien er det bare 14 boliger av denne typen per 1000 innbyggere. Vi ser at storbyene bare har et litt høyere antall kommunalt disponerte boliger i forhold til folketallet enn landsgjennomsnittet.

Tabell 4: Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere etter kommunetype. 2005.

³ To kommunetyper er tomme mengder. Små kommuner med lave kostnader per innbygger finnes ikke. Mellomstore kommuner med høye kostnader finnes ikke heller. Dette skyldes skalaforhold ved kommunal tjenesteproduksjon.

| | |
|--|-------------|
| Små kommuner, Middels kostnader, Lave inntekter | 18 |
| Små kommuner, Middels kostnader, Middels inntekter | 22 |
| Små kommuner, Middels kostnader, Høye inntekter | 27 |
| Små kommuner, Høye kostnader, Lave inntekter | Finnes ikke |
| Små kommuner, Høye kostnader, Middels inntekter | 27 |
| Små kommuner, Høye kostnader, Høye inntekter | 35 |
| Mellomstore kommuner, Lave kostnader, Lave inntekter | 14 |
| Mellomstore kommuner, Lave kostnader, Middels inntekter | 18 |
| Mellomstore kommuner, Lave kostnader, Høye inntekter | Finnes ikke |
| Mellomstore kommuner, Middels kostnader, Lave inntekter | 20 |
| Mellomstore kommuner, Middels kostnader, Middels inntekter | 21 |
| Mellomstore kommuner, Middels kostnader, Høye inntekter | 20 |
| Store kommuner utenom de fire største byene | 19 |
| Bergen, Trondheim og Stavanger | 24 |
| Oslo kommune | 22 |
| De 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger | 46 |

Vi har fått visse indikasjoner på hvilke faktorer som kan forklare variasjonen i kommunenes tilbud av kommunalt disponerte boliger fra de deskriptive analysene. Et bedre grunnlag for å forklare hvilke faktorer som kan ligge bak variasjonen i omfanget av kommunale boliger, finner en ved å benytte multivariate regresjonsanalyser. Dette innebærer at den avhengige variabelen, antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere, søkes forklart av et sett uavhengige variable. Den teoretiske bakgrunnen for en slik relasjon er en modell hvor kommunene antas å maksimere en nyttefunksjon under en budsjettbetingelse. Når de samlede inntekter bestemmes gjennom sentralt fastsatte skatter og overføringer, er kommunepolitikernes oppgave å prioritere innenfor en gitt ramme. Ut fra dette utledes etterspørselen etter kommunale tjenester. Borge (1995) omtaler relasjonene som etterspørselsfunksjoner. Vi velger å estimere relasjon ved vanlig minste kvadraters metode, og ser bort fra å separere tilbud og etterspørsel. Vår regresjonsmodell er gitt ved:

$$(2.1) \quad Y_i = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 \mathbf{B}_i + \beta_3 \mathbf{G}_i + \beta_4 D_{pol} + U_i$$

Den avhengige variabelen Y betegner antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere i kommune i . β -ene er parametrene som skal estimeres. X betegner kommunens inntekter, \mathbf{B} er en vektor av demografiske variabler

som angår befolkningen i kommunen, \mathbf{G} er en vektor av geografiske variabler (urbanisering og avstand til kommunesenter) som angår kommunen og D_{pol} er en dummyvariabel som uttrykker hvilket politisk flertall det er i kommunen. U er et stokastisk restledd som vi forutsetter er uavhengig normalfordelt med forventning lik null og med en konstant varians.⁴ Årsaken til at demografiske og sosioøkonomiske variabler inngår i modellen er at vi vet at beboerne i kommunalt disponerte boliger ikke er et representativt utvalg av befolkningen. Noen grupper er klart overrepresenterte blant disse beboerne. Hvis disse effektene ikke blir tatt med i regresjonsmodellen kan de andre effektene bli feilestimerte. Det samme gjelder de geografiske variablene, selv om det er mindre klart om grad av urbanisering og avstander betyr noe for dimensjoneringen av kommunalt disponerte boliger. Den politiske dimensjonen er tatt med fordi det er grunn til å anta at det kan være forskjeller mellom de politiske partiene når det gjelder å bruke kommunale boliger som et boligpolitisk virkemiddel.

De uavhengige variablene vi har tatt med i vår analyse er hentet fra Statistikkbanken. Vi måler inntekter som frie disponible inntekter i 1000 kroner per innbygger. Av demografiske og sosioøkonomiske variabler har vi tatt med andelen personer på 75 år eller mer i befolkningen som forklaringsvariabel. Dette fordi denne aldersgruppen ifølge KOSTRA er den som er klart mest overrepresentert blant beboere i kommunalt disponerte boliger. Vanskeligstilte i vid forstand er også overrepresentert blant beboerne i disse boligene.⁵ I mangel av opplysninger om andelen vanskeligstilte i befolkningen har vi inkludert andelen sosialhjelpsmottakere i regresjonsmodellen. Dette har vi begrunnet med en antagelse om at vi her har å gjøre med to variable som er korrelert med hverandre. I tråd med det som har vært vanlig i analyser av kommunale utgiftsvariasjoner har vi også tatt med andelen av befolkningen i kommunen som bor i et tettsted, og innbyggernes gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret, uten at vi har noe entydig grunnlag for å hevde at disse variablene påvirker dimensjoneringen av kommunalt disponerte boliger. Kommunenes folketall tar vi derimot ikke med fordi vi har sett at det ikke er noe entydig mønster når det gjelder sammenhengen mellom antall kommunalt disponerte boliger i forhold til folketallet og folketall i kommunene.⁶ Av samme grunn har vi valgt å ikke inkludere noen dummyvariabler som

4 Disse forutsetningene innebærer normalt at relasjonen kan estimeres ved ordinær minste kvadraters metode.

5 Vi kommer tilbake til tildelingskriterier seinere i kapittelet.

6 Sammenhengen mellom antall kommunalt disponerte boliger i forhold til folketallet og folketall synes å være svakt u-formet.

uttrykker sentralitet eller om kommunen er en storbykommune i modellen. Når det gjelder politisk flertall benytter vi en dummyvariabel som settes lik 1 i kommuner med sosialistisk/sosialdemokratisk flertall og 0 ellers. Som sosialistiske/sosialdemokratiske betraktes partiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Norges Kommunistiske Parti og Rød Valgallianse.

For en presisering av hvordan disse uavhengige variable er målt og hvilke fordelingssegenskaper de har, vises det til Vedlegg 1. Der er det gitt en oversikt over de presise betegnelsene, måleenhetene og fordelingssegenskapene for de uavhengige variable vi har brukt i alle regresjonsanalysene i denne rapporten.

Alle data er fra året 2005 med unntak av data om kommunestyrenes politiske flertall som er fra valgåret 2003. Kommunestyrene som er valgt i 2003 er som kjent valgt for en 4-års periode. Regresjonsanalysen er således en tverrsnittsanalyse. Det kan reises mange innvendinger mot en slik tilnærming. Vår avhengige variabel er massen av kommunalt disponerte boliger, altså en beholdningsvariabel. Beholdningen av slike boliger er naturlig nok bygd opp over flere år. Spesielt er det grunn til å anta boligmassen kommunen eier selv er bygd opp gjennom en lang periode, men også innleieforhold fra noen private aktører kan ha vart lenge. Det beste hadde derfor vært å forklare antallet kommunalt disponerte boliger i forhold til folketallet i år t som funksjon av forklaringsvariabler i år $t-s$, og latt s være høy, boligens levetid tatt i betraktning. KOSTRA inneholder imidlertid ikke tidsserier fra mange år tilbake, spesielt ikke når det gjelder enkelte av forklaringsvariablene som nyttes i denne studien. Data for den avhengige variabelen, kommunalt disponerte boliger, finnes bare fra og med 2001 i tilrettelagt stand.

Tverrsnittsanalyser vil være mest problematisk hvis de relative forholdene mellom kommunene har endret seg mye over år. Dersom det er de samme kommunene som for eksempel har hatt høy eldreandel i befolkningen over flere år, trenger ikke resultatene fra tverrsnittsanalyser å være feilaktige.

Våre utgangshypoteser er at antallet kommunalt disponerte boliger per tusen innbyggere påvirkes som følger:

- Positiv effekt av frie disponible inntekter
- Positiv effekt av eldreandel i befolkningen
- Positiv effekt av andel sosialhjelpsmottakere
- Usikker effekt av andel av befolkningen bosatt i tettbygde strøk
- Usikker effekt av reisetid
- Positiv effekt av sosialistisk/sosialdemokratisk flertall

Inntektseffekten kan begrunnes ut fra standard økonomisk teori. Etterspørsel etter normale goder øker med inntekt. De to neste effektene er begrunnet ut fra en antagelse om at en økt andel av befolkningen som tilhører grupper som er overrepresenterte i kommunale boliger medfører økt tilbud av godet. Når det gjelder effekten av politisk flertall antar vi, i tråd med det som er vanlig, at partier på venstresiden ønsker en større offentlig sektor. Vi antar at disse partiene også ønsker en større innsats når det gjelder kommunale boliger. Et motargument er at det har vært bred politisk enighet i Norge om at en ikke skulle gjennomføre en storstilt satsning på offentlige utleieboliger. Dette skulle tale for at det ikke er noen effekt av hvilken «side» som sitter med makten i kommunen. Et annet motargument er at de politiske skillelinjene mellom ulike partier gjelder størrelsen på offentlig sektor totalt sett. Denne størrelsen bestemmes imidlertid ikke av lokalpolitikerne. Kommunenes inntekter er hovedsaklig sentralt fastsatt. Kommunenes avveining består av å fordele eksogent gitte inntekter mellom ulike sektorer. Når det gjelder hvilke sektorer som skal prioriteres er det ikke åpenbare forskjeller mellom partiene. I dette tilfellet kommer i tillegg at den kommunale boligsektoren utgjør en svært liten del av de kommunale budsjetter.

Tabell 5: Resultater: Regresjonsanalyse av antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere.*

| | Koeffisient | Standardavvik | T-verdi | P-verdi |
|-----------------------|-------------|---------------|---------|---------|
| Konstant | -13,085 | 3,671 | -3,565 | ,000 |
| Frie inntekter | ,557 | ,075 | 7,455 | ,000 |
| Eldreandel | 1,068 | ,262 | 4,077 | ,000 |
| Andel sosialhjelp | 2,298 | ,480 | 4,788 | ,000 |
| Andel tettbygd | ,025 | ,023 | 1,063 | ,288 |
| Reisetid | ,235 | ,077 | 3,052 | ,002 |
| Dpol | -,187 | 1,249 | -,150 | ,881 |
| N=414 | | | | |
| R ² =0,333 | | | | |

Avhengig variabel: Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere.

*Vi bruker uveide kommunedata både i denne og de andre regresjonsanalysene i denne rapporten. Det betyr at alle kommuner teller likt uansett størrelse. Analyser basert på veide data, med kommunenes relative folketall som vektor, vil kunne gi andre resultater.

Resultatene fra regresjonsanalysen er vist i tabell 5. Modellen har en forklaringskraft på 0,333 målt ved justert R². Tatt i betraktning at dette er en tverrsnittsanalyse er ikke dette spesielt lavt. Vi ser at det er en klart positiv sammenheng mellom antallet kommunalt disponerte boliger per 1000

innbyggere og frie disponible inntekter. En økning i frie inntekter med 1000 kroner per innbygger øker antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere med 0,56 enheter. Virkningen av eldreandelen er sterkere. En økning i eldreandel med 1 enhet øker antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere med 1,07 enheter. Den sterkeste effekten på antallet kommunalt disponerte boliger i relasjon til folketallet følger av andelen sosialhjelpsmottakere. En økning i andelen sosialhjelpsmottakere med 1 enhet øker antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere med 2,3 enheter. Virkningen av andel bosatt i tettbygd strøk er ikke signifikant, mens gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret har en positiv effekt på antallet kommunalt disponerte boliger. Effekten av sosialistisk/sosialdemokratisk flertall i kommunestyret er overhodet ikke signifikant og inngår i tillegg med feil fortegn i forhold til våre forventninger. Dette kan reflektere at bolig er en liten del av det kommunale tjenestetilbudet og at det er liten grad av uenighet om boligpolitikken. En annen forklaring er at resultatet skyldes at norske kommuners inntekter i stor grad er bestemt av staten. Kommunene er ikke det forvaltningsleddet som foretar avveiningen mellom privat og offentlig konsum. Denne avveiningen gjøres i hovedsak på statlig nivå. Kommunenes avveining er kun å fordele eksogent gitte inntekter på ulike tjenester. Det er ikke noe som tilsier at sosialistiske/sosialdemokratiske partier skulle ha større preferanser for boligjenester enn andre tjenester hvis en større ressursinnsats i boligsektoren må betales av redusert ressursinnsats i andre kommunale tjenestoområder.

2.3 Eiendomsforhold

Kommunalt disponerte boliger omfatter som nevnt både kommunalt eide boliger, boliger som kommunen leier fra private med sikte på framleie, og boliger som eies av private men hvor kommunen på basis av ulike former for avtale med eieren har disposisjonsrett over boligen, dvs. rett til å bestemme hvem som skal bo i boligen. Det er interessant å avdekke hvorvidt det er forskjeller mellom ulike typer kommuner når det gjelder i hvilken grad de selv eier de boligene de disponerer.

Tabell 6: Andel kommunalt disponerte boliger etter eieform. Oversikt på fylkesnivå 31/12-2005.

| | Kommunalt eid til utleie | Innleid til utleie/ framleie | Privat eid med kommunal disposisjonsrett |
|---------------------|--------------------------|---------------------------------|---|
| 01 Østfold | 60,3 | 7,9 | 31,8 |
| 02 Akershus | 87,8 | 3,0 | 9,2 |
| 03 Oslo | 93,6 | 5,1 | 1,1 |
| 04 Hedmark | 80,0 | 2,1 | 17,9 |
| 05 Oppland | 82,8 | 3,6 | 13,6 |
| 06 Buskerud | 62,5 | 6,9 | 30,6 |
| 07 Vestfold | 70,7 | 2,4 | 27,0 |
| 08 Telemark | 78,0 | 9,0 | 13,0 |
| 09 Aust-Agder | 86,1 | 10,0 | 4,0 |
| 10 Vest-Agder | 95,5 | 2,0 | 2,6 |
| 11 Rogaland | 90,4 | 4,9 | 4,7 |
| 12 Hordaland | 91,5 | 2,5 | 6,1 |
| 14 Sogn og Fjordane | 96,1 | 1,8 | 2,1 |
| 15 Møre og Romsdal | 86,8 | 2,5 | 10,7 |
| 16 Sør-Trøndelag | 88,5 | 2,5 | 9,0 |
| 17 Nord-Trøndelag | 92,4 | 2,3 | 5,3 |
| 18 Nordland | 74,8 | 8,6 | 16,6 |
| 19 Troms | 83,3 | 4,1 | 12,6 |
| 20 Finnmark | 80,9 | 6,4 | 12,7 |
| Hele landet | 83,8 | 4,4 | 11,7 |

Tabell 6 viser at andelen kommunalt disponerte boliger kommunene selv eier varierer fra 96,1 prosent i Sogn og Fjordane til 60,3 prosent i Østfold. Seks fylker har alle kommunal eierandeler på over 90 prosent. I tillegg til Sogn og Fjordane gjelder dette fylkene Vest-Agder, Oslo, Nord-Trøndelag, Hordaland og Rogaland. Ellers merker Aust-Agder seg ut med å ha en høy andel boliger i kategorien innleid til utleie.

Det er grunn til å anta at forskjellene mellom kommunene er større enn hva de aggregerte dataene på fylkesnivå antyder. Tall fra KOSTRA viser at i 151 kommuner er hele den kommunalt disponerte boligmassen eid av kommunen. 14 kommuner har en kommunal eierandel på 25 prosent eller lavere. Disse kommunene er presentert i tabell 7. Vi ser at Øvre Eiker ikke har noen egen kommunalt eid boligmasse, men ellers har alle kommunene boliger de selv eier. Kommunene som i liten grad har bygd ut egen boligmasse er spredt rundt hele landet. Vi legger imidlertid merke til at ingen

av de større byene er blant kommuner med lav andel kommunalt eie. Halden er den største kommunen målt etter antall innbyggere blant kommunene med spesielt liten kommunalt eid boligmasse. I Oslo er 94 prosent av den kommunalt disponerte boligmassen eid av kommunen selv. For Bergen, Trondheim og Stavanger er tilsvarende andeler hhv. 97, 87 og 92 prosent. Ved tolkningen av disse dataene skal vi være oppmerksomme på at eieformen her både kan være et resultat av en langvarig og bevisst utbyggingspolitikk, men at den også kan være et resultat av større omorganiseringer både av eier-, forvaltnings- og organisasjonsform. Sortland er eksempel på en kommune hvor forvaltningen av de fleste tidligere kommunalt eide utleieboligene er lagt til en stiftelse som i statistikken ikke er definert som kommunal. Ved slike omorganiseringer vil mange hensyn telle, også et prinsipielt begrunnet hensyn om eierform. I noen tilfeller kan man også tenke seg at det kan være litt tilfeldig om eierskapet blir offentlig eller privat; om det blir lagt til en privat eller en kommunal stiftelse for eksempel.

Tabell 7: Eierform for kommunalt disponerte boliger. Kommunene med lavest kommunal eierandel 2005.

| | |
|--------------------|----|
| 0624 Øvre Eiker | 0 |
| 0627 Røyken | 1 |
| 0821 Bø (Telemark) | 3 |
| 2028 Båtsfjord | 5 |
| 0827 Hjartdal | 10 |
| 1870 Sortland | 10 |
| 1923 Salangen | 11 |
| 0702 Holmestrand | 14 |
| 0625 Nedre Eiker | 16 |
| 0101 Halden | 20 |
| 1868 Øksnes | 20 |
| 0626 Lier | 21 |
| 1233 Ulvik | 22 |
| 0420 Eidskog | 25 |

Tabell 8 viser forskjellene i eierform etter kommunetype, basert på klassifiseringen i KOSTRA. Vi legger først merke til at de kommunene med

høyest frie disponible inntekter ikke merker seg ut med en spesielt høy andel kommunalt eide boliger. Tvert om har disse kommunene en litt lavere andel boliger eid av kommunen selv enn landsgjennomsnittet. Storbyene har som nevnt høy eierandel, mens mellomstore kommuner har lavere eierandel enn småkommuner. Mellomstore kommuner med lave kostnader og lave inntekter har lavest andel boliger som kommunen selv eier. I slike kommuner er 76 prosent av den kommunalt disponerte boligmassen eid av kommunene selv. Middelstore kommuner med lave kostnader og middels inntekter og store kommuner utenom de fire største byene har også kommunale eierandeler som er lavere enn 80 prosent.

Tabell 8: Kommunal eierandel for kommunalt disponerte boliger etter kommunetype 2005.

| | |
|--|-------------|
| Små kommuner, Middels kostnader, Lave inntekter | 87 |
| Små kommuner, Middels kostnader, Middels inntekter | 90 |
| Små kommuner, Middels kostnader, Høye inntekter | 85 |
| Små kommuner, Høye kostnader, Lave inntekter | Finnes ikke |
| Små kommuner, Høye kostnader, Middels inntekter | 90 |
| Små kommuner, Høye kostnader, Høye inntekter | 92 |
| Mellomstore kommuner, Lave kostnader, Lave inntekter | 76 |
| Mellomstore kommuner, Lave kostnader, Middels inntekter | 79 |
| Mellomstore kommuner, Lave kostnader, Høye inntekter | Finnes ikke |
| Mellomstore kommuner, Middels kostnader, Lave inntekter | 87 |
| Mellomstore kommuner, Middels kostnader, Middels inntekter | 81 |
| Mellomstore kommuner, Middels kostnader, Høye inntekter | 82 |
| Store kommuner utenom de fire største byene | 77 |
| Bergen, Trondheim og Stavanger | 92 |
| Oslo kommune | 94 |
| De 10 kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger | 81 |

Også her vil vi se om en regresjonsanalyse kan gi oss mer innsikt i hva som kan forklare den observerte variasjonen mellom kommunene. I dette tilfellet har imidlertid den estimerte modellen et mer uklart teoretisk grunnlag. Regresjonsmodellen er gitt ved:

$$(2.2) \quad Y_i = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{B}_i + \beta_2 \mathbf{G}_i + \beta_3 D_{\text{bel}} + \beta_4 D_{\text{pol}} + U_i$$

Den avhengige variabelen Y betegner her andelen av de kommunalt disponerte boliger i kommune som kommunen selv eier. D_{bel} er dummyvariabler som betegner kommunens beliggenhet i forhold til andre kommuner i landet. Ellers benyttes samme notasjoner som i relasjon (2.1). Vi har ikke tatt med inntekt fordi det ikke er noen grunn til at inntekt i seg selv skal påvirke beslutninger om kommunen selv skal eie boligene eller ikke. Av demografiske og sosioøkonomiske variabler har vi tatt med andelen av befolkningen som er 75 år eller mer som forklaringsvariabel. Som i den forrige analysen har vi benyttet andelen av befolkningen som er sosialhjelpsmottakere som en indikasjon på andelen vanskeligstilte i kommunen. Begrunnelsen for å ta med dette her er at det kan være grunn til å anta at private eiere i større grad enn kommunen velger bort vanskeligstilte bolig-søkere, jfr. Langsether (2005). Vi har også tatt med andelen av befolkningen i kommunen som bor i tettsted og gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret, uten at vi har noe entydig grunnlag for å hevde at disse variablene påvirker om kommunene selv eier de boligene de disponerer. Kommunenes folketall har vi derimot ikke tatt med fordi vi har sett at det ikke er noe entydig mønster når det gjelder sammenhengen mellom kommunal eierandel og folketall i kommunene.⁷ Her har vi imidlertid valgt å inkludere en dummyvariabel som settes lik 1 hvis kommunen er en storbykommune (dvs. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og 0 ellers. Politisk flertall inngår til slutt.

Våre utgangshypoteser er at andelen av totalt antall disponerte boliger som er eid av kommunen påvirkes som følger:

- Usikker effekt av eldreandel i befolkningen
- Positiv effekt av andel sosialhjelpsmottakere
- Positiv effekt av andel av befolkningen bosatt i tettbygde strøk
- Usikker effekt av reisetid
- Positiv effekt av at kommunen er en storby
- Positiv effekt av sosialistisk/sosialdemokratisk flertall

⁷ Mønsteret synes i likhet med når det gjaldt dimensjonering å være U-formet.

Begrunnelsen for at vi antar at andelen sosialhjelpsmottakere inngår positivt er allerede nevnt. Vi antar en positiv effekt av andel bosatt i tettbygd strøk fordi det er lettere å drive en kommunalt eid boligmasse hvis den er konsentrert. Den positive effekten av storby følger av at de deskriptive analysene har vist at andelen kommunalt eide boliger er høy i storbyene. Når det gjelder effekten av politisk flertall i kommunene, antar vi i tråd med det som er vanlig at partiene på venstresiden er mest positive til offentlig eie. Før vi presenterer resultatene må vi imidlertid nevne at problemene ved bruk av tverrsnittsanalyser som ble påpekt i modellen for dimensjonering, er like relevant her.

Tabell 9: Resultater: Regresjonsanalyse av andel kommunalt disponerte boliger eid av kommunen.

| | Koeffisient | Standardavvik | T-verdi | P-verdi |
|-----------------------|-------------|---------------|---------|---------|
| Konstant | 88,978 | 6,777 | 13,130 | ,000 |
| Eldreandel | ,601 | ,519 | 1,157 | ,248 |
| Andel sosialhjelp | -1,851 | ,960 | -1,928 | ,054 |
| Andel tettbygd | -,113 | ,046 | -2,442 | ,015 |
| Reisetid | ,157 | ,150 | 1,047 | ,296 |
| Storby | 14,806 | 10,250 | 1,445 | ,149 |
| Dpol | 1,944 | 2,576 | ,755 | ,451 |
| N=412 | | | | |
| R ² =0,045 | | | | |

Avhengig variabel: Andel kommunalt disponerte boliger eid av kommunen.

Resultatene fra denne regresjonsanalysen viser at de eneste faktorene som inngår signifikant i modellen er andel bosatt i tettbygd strøk og andel sosialhjelpsmottakere. Den siste er riktignok bare signifikant på 5,4-prosent nivå. Effekten av andelen sosialhjelpsmottakere er imidlertid ikke som forventet. Effekten av andelen bosatt i tettbygd strøk er også overraskende. Effekten av sosialistisk/sosialdemokratisk flertall i kommunestyret er ikke signifikant, men fortegnet er i tråd med hva vi forventet. Til slutt må det nevnes at modellens forklaringskraft er oppsiktsvekkende lav. Justert R² er bare 0,045. Dette gjør at vi i liten grad fester lit til resultatene.

2.4 Grad av målretting

I Norge er som kjent de aller fleste leietakerne i det ordinære private leiemarkedet unge som ennå ikke har etablert seg som boligeiere, jfr. Langsether m.fl. (2003). Den kommunale utleiesektoren er ofte omtalt som en residualisert sektor, dvs. som en sektor som gir et tilbud til boligsøkere som ikke klarer å etablere seg som boligeiere og heller ikke har «tilgang» til det ordinære utleiemarkedet. Dette kan ha flere årsaker; mange har behov for spesialtilpassete boliger, noen trenger ulike former for hjelp til å opprettholde en selvstendig boform og mange har dårlig økonomi og trenger økonomisk assistanse. For mange dreier det seg om en kombinasjon av flere av disse faktorene. I den boligpolitiske debatten har det nå blitt vanlig å bruke samlebetegnelsen «vanskeligstilte på boligmarkedet» om personer og familier som av ulike grunner trenger ulike former for bistand fra det offentlige for å kunne skaffe seg, og beholde en bolig av akseptabel standard. Medby og Langsether (2006) framholder at «det er rimelig å tolke begrepet vanskeligstilt slik at det omfatter alle grupper hvor kommunen har/har tatt et ansvar for å yte boligbistand.»

Spørsmålet om hvor målrettet det kommunale tilbudet av leieboliger er, kan betraktes på to nivåer.

- 1) Et overordnet nivå, hvor vi er ute etter et mål på om kommunene overhodet disponerer boliger til andre enn folk som er vanskeligstilte i en eller annen forstand.
- 2) Et annet nivå å studere målrettethet på, er å kartlegge i hvilken grad tilbudet av kommunalt disponerte boliger er øremerket for bestemte grupper vanskeligstilte.

Her skal vi belyse målrettethet i den første betydningen.

Hansen (1994) avdekket at ikke alle kommuner hadde en like streng praksis ved tildeling av kommunale boliger. I noen kommuner hadde tjenesteboliger en viktig rolle og det var ikke nødvendigvis slik at beboerne måtte flytte ut av tjenesteboligen når de sluttet i stillingen som medførte at de fikk tjenesteboligen. I noen kommuner drev kommunene ordinær utleievirksomhet på samme måte som de svenske allmennyttige boligselskapene gjorde (og gjør). Hansens undersøkelse ble imidlertid foretatt i 1993. Det er mulig at graden av målretting har blitt sterkere etter dette.

Det finnes ingen statistikk over den kommunale boligmassen som viser om den er øremerket for bestemte brukergrupper/kategorier vanskeligstilte, og i tilfelle hvilke grupper dette er. Den overordnende målrettetheten kan

imidlertid belyses med KOSTRA-data som viser hvordan søkere til, og personer som blir tildelt, kommunale boliger fordeler seg på brukergrupper. I KOSTRA's Boligskjema (Skjema 13, punkt 4) klassifiseres både søkerne, og de som blir tildelt bolig, i følgende brukergrupper, basert på en blanding av både sosialmedisinske diagnoser og sosiale og økonomiske karakteristika av søkerne:

- Bevegelseshemmede/fysisk funksjonshemmede
- Utviklingshemmede
- Personer med psykiske lidelser
- 1.gangs etablerte flyktninger
- 2.gangs etablerte flyktninger
- Rusmiddelmissbrukere
- Rusmiddelmissbrukere med psykiske lidelser
- Sosialt/økonomisk vanskeligstilte
- Personer som har fått tildelt bolig uten behovsprøving

Sosialt og økonomisk vanskeligstilte må her forstås som vanskeligstilte som ikke faller inn under noen av de andre kategoriene, men hvor behovsprøving blir lagt til grunn for tildelingen. Brukes den brede definisjonene av vanskeligstilt omtalt tidligere, vil alle de sju første gruppene falle inn under begrepet vanskeligstilte.

Den siste gruppa er personer som har fått tildelt bolig uten behovsprøving. De som bor i tjenesteboliger må antas å falle inn under denne gruppa, men i gruppa inngår sannsynligvis ikke bare personer som har fått tildelt tjenesteboliger. Dette innebærer at en høy andel av tildelingene til personer i denne gruppa kan tolkes som at kommunen enten driver ordinær utleievirksomhet eller at den har mange tjenesteboliger. Verken ordinær utleievirksomhet eller stort tilbud av tjenesteboliger er virkemidler som faller inn under en boligpolitikk målrettet mot de vanskeligstilte. Vi velger derfor å benytte andelen boliger som tildeles uten behovsprøving som uttrykk for svak grad av målretting.

Tallene fra KOSTRA viser at 13 kommuner fordeler hele boligmassen uten noen form for behovsprøving. Disse kommunene er vist i tabell 10 nedenfor.

Tabell 10: Kommuner som fordeler alle boliger uten behovsprøving. 2005.

0418 Nord-Odal
0621 Sigdal
1151 Utsira
1232 Eidfjord
1242 Samnanger
1556 Frei
1569 Aure
1627 Bjugn
1739 Røyrvik
1740 Namsskogan
1836 Rødøy
1852 Tjeldsund
1856 Røst

Vi ser at det er mest utpregede distriktskommuner som fordelte alle boligene uten behovsprøving. Vi kan også nevne at 36 kommuner fordelte tre fjerdedeler av boligmassen eller mer uten behovsprøving. Også her dominerer distriktskommuner. Haugesund er eneste bykommune hvor tre fjerdedeler eller mer av de kommunale boligene i 2005 ble tildelt uten noen form for behovsprøving.⁸ 53 kommuner tildelte 50 prosent eller mer av boligene uten behovsprøving. De fleste av disse kommunene er distriktskommuner, men Akershuskommunene Vestby, Rælingen og Nannestad fordelte over halvparten av boligene uten behovsprøving. At distriktskommuner i større grad enn andre tildeler kommunalt disponerte boliger uten behovsprøving reflekterer sannsynligvis at et stort innslag av tjenesteboliger som benyttes for at kommunene skal kunne tiltrekke seg arbeidskraft. Uansett årsak; disse tallene indikerer at kommunalt disponerte boliger i mange norske kommuner tildeles personer som ikke faller inn under målgruppene for en boligpolitikk tolket i selektiv forstand. Det er verdt å merke seg at selv i Oslo ble 6,5 prosent av boligene tildelt uten behovsprøving.

261 kommuner tildelte samtlige boliger etter behovsprøving. Dette betyr at flertallet av norske kommuner følger en praksis som er i tråd med det som vanligvis antas om at den kommunale utleiesektoren er residualisert.

⁸ I Haugesund ble 92 prosent av boligene fordelt uten behovsprøving.

Også når det gjelder målrettethet målt på denne måten, ville det vært aktuelt å se hvordan den er fordelt etter de kommunetyper vi har brukt tidligere. De dataene vi har om ikke-behovsprøvd tildeling er imidlertid for ufullstendige til at dette er mulig.

I likhet med når det gjelder dimensjonering og eieform vil vi også her utføre en multivariat regresjonsanalyse. Vi estimerer effektene av ulike uavhengige variable i en modell gitt ved:

$$(2.3) \quad Y_i = \beta_0 + \beta_1 K_{\text{ombol}} + \beta_2 X + \beta_3 B_i + \beta_4 D_{\text{bel}} + \beta_5 D_{\text{pol}} + U_i$$

Y er her andelen kommunalt disponerte boliger som fordeles uten behovsprøving. Her har vi tatt med antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere (K_{ombol}) som forklaringsvariabel. X betegner som før inntekt. Eneste variabel vi har tatt med på befolkningsiden er andel sosialhjelpsmottakere, her representert ved B_i . I modellen inngår en sentralitetsdummy som settes lik 1 i kommuner som ligger i storbyområder og 0 ellers. Til slutt inngår en dummy som viser om sosialister/ sosialdemokrater har flertall i kommunestyret. Argumentet mot tverrsnittsanalyser som ble framholdt i de andre estimeringene er mindre aktuelt her fordi dataene er basert på boligene som ble tildelt i 2005. De forventede effektene er som følger:

- Positiv effekt av antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere
- Positiv effekt av inntekt
- Negativ effekt av andel sosialhjelpsmottakere
- Negativ effekt av sentralitet
- Positiv effekt av sosialistisk/sosialdemokratisk flertall

Vi forventer at en større masse av kommunalt disponerte boliger øker andelen som kan tildeles uten behovsprøving. Vi antar videre at økte frie inntekter også reduserer graden av behovsprøving. Høy andel sosialhjelpsmottakere antar vi på den annen side vil øke graden av behovsprøving. Det samme gjelder sentral beliggenhet ut fra at vi har sett at distriktskommunene var overrepresentert blant kommuner som tildelte mange boliger uten behovsprøving. Til slutt antar vi at sosialistisk/sosialdemokratisk flertall reduserer graden av behovsprøving. Dette kan begrunnes ut fra stortingsbehandlingen av boligmeldingen (St.meld. nr. 23 2003-04) hvor det særlig var de borgerlige partiene som betonte målretting og at venstresiden tradisjonelt

sett i større grad enn høyresiden har støttet universelle velferdsordninger og offentlig tjenesteproduksjon i sin alminnelighet. Et argument mot dette er at det har vært bred enighet i norsk boligpolitikk om at en ikke skulle satse på en stor masse av kommunale utleieboliger.

Tabell 11: Resultater: Regresjonsanalyse av andel boliger tildelt uten behovsprøving.

| | Koeffisient | Standardavvik | T-verdi | P-verdi |
|--------------------------|-------------|---------------|---------|---------|
| Konstant | 8,148 | 6,910 | 1,179 | ,239 |
| Antall kommunale boliger | ,389 | ,132 | 2,956 | ,003 |
| Frie inntekter | ,366 | ,204 | 1,800 | ,073 |
| Andel sosialhjelp | -4,539 | 1,306 | -3,474 | ,001 |
| Sentral beliggenhet | -4,090 | 3,415 | -1,198 | ,232 |
| Dpol | 2,045 | 3,347 | ,611 | ,542 |
| N=418 | | | | |
| R ² =0,065 | | | | |

Avhengig variabel: Andel kommunalt disponerte boliger tildelt uten behovsprøving.

Resultatene viser at fortegnene inngår som forventet. Effektene av beliggenhet og politisk flertall er imidlertid ikke signifikante. Videre er inntekts-effekten bare svakt signifikant. Antallet kommunalt disponerte boliger i forhold til folketallet inngår signifikant med forventet fortegn. Den sterkeste effekten er av andelen sosialhjelpsmottakere. En økning i andelen sosialhjelpsmottakere med 1 enhet reduserer andelen boliger tildelt uten behovsprøving med 4,54 enheter. Modellen har oppsiktsvekkende lav forklaringskraft. Vi vil derfor ikke tillegge disse beregningene særlig stor vekt.

2.5 Oppsummering

Vi har vist at det er betydelige variasjoner mellom kommunene når det gjelder antallet boliger de disponerer per 1000 innbyggere. Dette antallet (som kan oppfattes som en dekningsgrad for kommunalt disponerte boliger) avhenger som forventet positivt av kommunenes frie inntekter og demografiske forhold som eldreandel og andel sosialhjelpsmottakere. Reisetid medfører også at antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere øker. Politisk flertall i kommunen har derimot ikke betydning og inngår faktisk med motsatt fortegn av hva vi hadde forventet.

Det er også betydelige variasjoner når det gjelder om kommunene selv eier de boligene de disponerer for utleie, eller om de også baserer seg på videreutleie og disposisjonsrett over privat eide boliger. De eneste faktorene som har signifikant effekt på den kommunale eierandelen er andel av befolkningen bosatt i tettbygd strøk og andelen sosialhjelpsmottakere. Begge disse faktorene har negativ effekt på den kommunale eierandelen, noe som er overraskende. Politisk flertall i kommunen har heller ingen signifikant betydning selv om fortegnet er som forventet. Lav forklaringskraft gjør at vi ikke stoler på disse resultatene.

Graden av målretting varierer også mellom norske kommuner. Data fra KOSTRA viser at ikke alle kommuner praktiserer en like streng behovsprøving når det gjelder tilgangen til kommunalt disponerte boliger. I 2005 tildelte 13 kommuner samtlige kommunalt disponerte boliger uten behovsprøving. I 261 kommuner ble samtlige boliger tildelt etter behovsprøving. I de resterende kommunene ble tildelingen foretatt både med og uten behovsprøving. KOSTRA inneholder dessverre ikke data om tjenesteboliger. Vi antar imidlertid at noen av boligene som tildeles uten behovsprøving er tjenesteboliger, men har ikke noe grunnlag for å anslå hvor høy andel av boligene dette dreier seg om. Uansett er tjenesteboliger ikke en del av kommunenes boligsosiale politikk.

Resultatene fra regresjonsanalysen viser at andelen boliger fordelt uten behovsprøving avhenger positivt av kommunens frie inntekter, men effekten er imidlertid bare svakt signifikant. Andelen avhenger som forventet også positivt av antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Det er videre en sterk negativ effekt av andelen sosialhjelpsmottakere. Heller ikke her avdekkes det noen effekt av politisk flertall i kommunen.

3 Kommunesurveyen; Spørreskjema, datainnsamling og metode

3.1 Innledning

I kapittel 2 har vi kartlagt variasjonen i eierforholdet til de boligene kommunene disponerer for utleie og størrelsen av den kommunale utleie-sektoren. Vi søkte også å få et inntrykk av graden av målrettethet i den kommunale utleievirksomheten, og hvordan den varierte mellom kommunene. Disse beskrivelsene kunne vi utføre på basis av de data som SSB årlig samler inn ved hjelp av Boligskjemaet (Skjema 13) i KOSTRA. De to første temaene kunne vi belyse med data om den kommunale utleiesektoren. Målrettetheten kunne vi belyse med KOSTRA-data om utleievirksomheten på årsbasis; konkret brukte vi her andelen boliger som blir tildelt uten behovsprøving som et mål på målrettetheten i utleiepolitikken. Når vi videre søkte å belyse hvilke faktorer som kan forklare de variasjoner vi observerte mellom kommunene på disse områdene, kunne vi bruke andre relevante data i SSB's Statistikkbank, data som dels er innsamlet innen rammen av KOSTRA-systemet og dels gjennom andre kanaler.

Når vi skulle studere hovedtemaene i dette prosjektet; hvordan kommunene fastsetter husleiene i de boligene de disponerer til utleie, og hvordan de organiserer forvaltningen av denne utleievirksomheten, måtte vi samle inn nye data. Dette datamaterialet samlet vi inn ved hjelp av et nettbasert spørreskjema til alle landets kommuner i perioden januar – mars 2007. For enkelhets skyld vil dette datamaterialet bli referert til som Kommunesurveyen 2007.

3.2 Spørreskjemaet i Kommunesurveyen 2007

Spørreskjemaet i Kommunesurveyen 2007 er presentert i Vedlegg 2 i denne rapporten.

Her skal vi gi en oversikt over de tema vi tok opp i spørreskjemaet, og en kort kommentar til en del av de problemene vi møtte ved utformingen av spørsmålene og hvordan vi løste dem.

Spørreskjemaet ble til slutt bestående av 21 spørsmål, fordelt på følgende tema:

- I spørsmål 1 spør vi om i hvilken etat i kommunen informanten er ansatt.
- I spørsmålene 2 – 7 søker vi å kartlegge hvilken struktur den kommunale boligforvaltningen har: For 6 typer boliger – spesifisert etter hvilken kategori boligsøkere de er forbeholdt (ved vedtak om klausulering etter kap 11 i husleieloven, eller på annen måte) – spør vi om denne typen boliger brukes/er tilgjengelig i kommunen. For hver av de typer boliger som brukes spør vi videre hvilken instans/etat i kommunen som behandler søknader om, og tildeler, denne typen boliger, og hvilken instans/etat som er tillagt øvrige forvaltningsoppgaver (står som utleier). Til sammen er det spesifisert 10 instanser/etater som ulike forvaltningsoppgaver kan være tillagt. Ved å spørre på denne måten får vi et svært detaljert bilde av forvaltningsstrukturen i kommunene.
- Spørsmålene 8 – 13 angår de rutiner som brukes ved søknadsbehandlingen og tildelingen av kommunalt disponerte boliger. Disse rutinene kan være forskjellige innen en og samme kommune, avhengig av hvilken boligtype det dreier seg om og hvilken etat som foretar tildelingen. For å gjøre det enklere for informantene å svare, og gjøre det enklere for oss å tolke svarene, har vi begrenset disse spørsmålene til bare å gjelde de saksbehandlingsrutinene som praktiseres ved tildeling av de boligene som forvaltes av den etaten som vår informant arbeider i.
- Resten av spørsmålene – spørsmålene 14 – 21 – dreier seg om fastsettelsen av husleiene. I spørsmål 14 spør vi her først om det på politisk nivå er fattet vedtak om hvordan husleiene skal beregnes i de boligene kommunen eier, de boligene som er leid inn for framleie, og i de boligene som kommunene disponerer på annen måte. I spørsmål 15 spesifiserer vi 6 ulike måter som kommunene kan beregne husleia i sine utleieboliger på, jfr. her drøftingen av aktuelle prinsipper for fastsettelse av husleia i kommunale boliger i kapittel 5. For hvert av 10 spesifiserte segmenter av den kommunale utleiesektoren spør vi om våre informanter kan angi hvilken beregningsmåte som er lagt til grunn. Disse 10 segmentene er definert ved en kombinasjon av boligtype (boliger øremerket for bestemte grupper) og måten kommunen disponerer boligene på (eie, innleie for framleie, disponering av privat eide boliger ved klausulering/avtale). På denne måten får vi tatt høyde for at leia kan beregnes på ulike måter i ulike segmenter av den kommunale utleiesektoren. Her må vi ta høyde for at våre informanter ikke er like godt informert om situasjonen i alle segmenter av den kommunale utleiesektoren. Det gjør vi ved å gjøre det mulig å svare usikker/vet ikke for hvert segment.

- I spørsmål 16 spør vi om hvordan man konkret beregner markedsleia, dersom det er vedtatt at markedsleia i det private leiemarkedet skal ligge til grunn for leienivået ved kommunenes utleie.
- I spørsmålene 17 og 18 spør vi om hvor vanlig det er at kommunene går inn i forhandlinger med boligsøkerne om leia før den fastsettes.
- De siste tre spørsmålene, spørsmål 19 – 21, dreier seg om gjengs leie; om det er gjort vedtak om at husleielovens bestemmelser på dette området skal praktiseres i hele eller deler av den kommunale boligmassen, hvordan gjengs leie i tilfelle beregnes rent konkret, og hvorvidt gjennomføringen av gjengs leie har ført til klager og/eller rettslige tvister.

Datainnsamling ved hjelp av nettbasert spørreskjema egner seg best når skjemaet ikke har for mange spørsmål (ikke tar for lang tid å fylle ut), når spørsmålene har faste svaralternativer og heller ikke er for kompliserte. Det er dessuten innlysende at et slikt spørreskjema, når det anvendes for å samle inn opplysninger fra organisasjoner, bør brukes med forsiktighet når det gjelder spørsmål som angår virksomheten i flere etater/avdelinger i organisasjonen. Spørsmål som gjelder hele organisasjonen vil ofte kreve opplysninger fra flere personer for å kunne besvares. Det vil enten kreve at den primære informanten må organisere en egen datainnsamling for å kunne besvare slike spørsmål, eller må sende spørreskjemaet rundt til aktuelle medinformanter. Det vil lett kunne føre til at utfyllingen blir utsatt eller avglemt i påvente av opplysninger fra kolleger, eller at det blir mangelfullt utfyllt av de samme grunner. Ved forsøk på videresending til kolleger er det alltid en fare for at man «mister» skjemaet.

Ved utarbeidningen av spørreskjemaet forsøkte vi så godt som mulig å ta hensyn til disse forholdene. For å unngå at skjemaet skulle bli for stort, og for arbeidskrevende å besvare, utelot vi mange interessante spørsmål – for eksempel spørsmål om antall boliger som er øremerket til utleie for bestemte grupper, de vanligst brukte kontraktsbetingelsene, de kommunale utleieboligenes standard og leienivået. Disse temaene er også eksempler på temaer som ville kreve spørsmål som ville bli for kompliserte og tidkrevende å besvare, selv om de i prinsippet kunne besvares. Istedenfor å spørre om antallet boliger som er øremerket for bestemte grupper boligsøkere, spør vi om hvilke grupper boligsøkere i kommunen man overhodet har øremerket boliger for. Spørsmål som ville kreve opplysninger på kontraktsnivå har det naturligvis heller ikke vært aktuelt å stille. Slike opplysninger vil vi anta at det bare er et fåtall kommuner som kan gi i dag.

I kommuner hvor forvaltningen av den kommunale boligmassen er lagt til flere etater er det mulig at en og samme forvaltningsoppgave kan være behandlet på forskjellige måter – alt etter hvilken etat som står for forvaltningen. Dette er for eksempel tilfelle når det gjelder rutiner for behandling av søknader om kommunale boliger, og når det gjelder måten husleia fastsettes på. Her vil respondentene få problemer med å gi entydige svar dersom spørsmålene ikke er formulert slik at de tar høyde for at slike forskjeller kan forekomme. Som det framgår av drøftingene ovenfor har vi løst dette problemet på litt forskjellig vis; i noen tilfeller ved å begrense spørsmålene til den etat hvor vår informant er ansatt, og i andre tilfelle ved å bruke et mer detaljert spørreskjema. Det siste stiller større krav til den som skal svare. Måtene vi har løst dette på består av kompromisser mellom ulike hensyn; behovet for omfattende og detaljerte data, faren for det økte frafall vi kunne frykte ville bli reaksjonen på et mer detaljert spørreskjema, å unngå at mange svarer vet ikke og at vi får svar som er vanskelige å tolke, Måten vi har spurt på impliserer imidlertid at vi, når det gjelder en del temaer, ikke får tegnet et fullstendig bilde av hvordan forvaltningsoppgavene behandles i de enkelte kommuner.

3.3 Datainnsamling ved hjelp av nettbasert spørreskjema

Datainnsamling gjennom nettbasert spørreskjema er en metode som egner seg godt til å samle inn data fra en stor mengde informanter, enten de er enheter i et utvalg eller utgjør et helt univers. Når man har e-postadressene til de potensielle informantene er den marginale økningen i tid og kostnader ved å spørre en informant til, svært små. Med den programvare som foreligger i dag er denne formen for datainnsamling svært effektiv og tidsbesparende, gitt at en del sentrale forutsetninger er oppfylt. Metoden krever først og fremst at de informantene som skal intervjues er knyttet til internett. I neste omgang er det helt avgjørende at deres e-postadresse lar seg finne relativt enkelt og uten for mye arbeid. Dessuten må det dataanlegget respondentene er tilknyttet akseptere og motta e-post med slike vedlegg.

I vårt tilfelle fikk vi store problemer, både med å identifisere de som burde kunne svare på vegne av kommunene, og med å skaffe en fullstendig og riktig liste av e-postadresser for de som ble identifisert som aktuelle informanter. Når, som i vårt tilfelle, de opplysningene vi er ute etter angår både institusjonelle og driftsmessige forhold i kommunene, besto utfordringen i å identifisere den/de personer som kunne svare på vegne av kommunen når det gjaldt de konkrete spørsmålene vi var ute etter å få besvart. Å finne

fram til de rette personene ble i vårt tilfelle ytterligere komplisert av at løsningen av en og samme forvaltningsoppgave kan være lagt til ulike etater/organer i kommunene. I neste omgang betydde det at vi ikke ville være hjulpet med de e-postadresselister for nøkkelpersoner i ulike etater som kan skaffes fra Kommunenes Sentralforbund. Vi måtte derfor legge ned relativt mye arbeid, både på å identifisere potensielle informanter og å finne deres e-postadresser. Som kildematerialet for dette arbeidet brukte vi kommunenes hjemmesider på nettet. Så å si alle landets kommuner har i dag en operativ hjemmeside. Der vi ikke fant de nødvendige opplysninger på hjemmesiden, tok vi kontakt per telefon med kommunenes informasjons- og serviceavdelinger.

Ved denne måten å arbeide på skaffet vi oss personidentifiserbare e-postadresser til informantene i knapt 200 kommuner. I de øvrige kommunene måtte vi nøye oss med fellesadresser for kommunene/kommunale etater; adresser av typen Postmottak@abc.kommune.no. Bruk av slike adresser krevde at vi i følgebrevet til spørreskjemaet måtte be om at skjemaet måtte videresendes til rette vedkommende i kommunen – dvs. den eller de som måtte antas å være best informert om de spørsmål vi ville ha besvart. I samtaler med mange av de som fordelte e-posten i kommunene, fikk vi inntrykk av at de hadde en omfattende personkunnskap og god oversikt over hvem som behandlet hva i deres kommune. Dette var særlig tilfelle i de små kommunene, hvor vi også hyppigst ble henvist til denne måten å distribuere spørreskjemaet på.

Fra synspunktet identifiserbarhet av den/de best egnete informant(er) i kommunene, kan det synes som løsningen med nettbasert spørreskjema ikke er en god løsning i vårt tilfelle. Alternativene er imidlertid neppe bedre. Det mest nærliggende – å bruke et tradisjonelt papirskjema sendt per post – ville gi oss de samme problemene med å identifisere, og å nå fram til, informantene. Det ville dessuten krevd mer arbeid og tatt mye lengre tid både når det gjelder purring og registrering av dataene. Telefonintervju kunne vært en annen metode. Ved å gjøre slike intervju ville vi kanskje lettere kunne lokalisere de best egnete informantene. Erfaringer vi har fra andre studier hvor kommunalt ansatte er informanter, jfr. Langseth og Skårberg (2007), har imidlertid vist oss at å identifisere informanter er en ting – å treffe dem på telefonen (eller å få gjort avtale om å treffe dem) er en annen ting. I vår studie ville denne metoden forutsatt en stab av intervjuere som vi ikke hadde tilgang til.

3.4 Datainnsamlingen og frafallet

Etter en vurdering av momenter som taler for og mot, valgte vi å gjennomføre en full telling – dvs. å samle inn data fra alle enhetene i universet av de 432 kommunene i landet. Alternativet ville være å trekke et utvalg. Erfaringer fra andre, liknende undersøkelser av kommuner, tilsa at vi kunne oppleve å få et relativt stort frafall. Siden noe av poenget med denne undersøkelsen hele tiden har vært å få et samlet inntrykk av landets kommuner, og samtidig kunne finne ut om det er bestemte typer kommuner som skiller seg ut i måten de driver sin utleievirksomhet på, måtte vi ha et relativt stort utvalg for å kunne foreta utsagnskraftige statistiske analyser. Forskjellen i antallet respondenter mellom en full telling og et utvalg av nødvendig størrelse ville bli så liten at det ville være lite å vinne i form av tid og arbeidsinnsats ved å basere oss på et utvalg.

Spørreskjemaet ble sendt til alle landets 432 kommuner. Skjemaet lot seg imidlertid ikke levere til 28 kommuner, på grunn av ulike former for sperrer mot uønsket e-post. Det praktisk tilgjengelige universet av kommuner for denne surveyen ble derfor 404 kommuner. I noen få tilfeller fikk vi skjemaet i retur på grunn av skrivefeil. Alle disse ble rett opp og nytt skjema tilsendt.

I en del tilfeller fikk vi positiv tilbakemelding om at den personen vi hadde sendt skjemaet til, ikke var den rette personen. Vi registrerte ca 10 - 12 slike feiladresseringer. I noen av disse tilfellene hadde vedkommende sendt skjemaet videre til den hun/han mente var den rette – og gav oss melding om det. I andre tilfeller måtte vi selv sende skjema til ny informant, eventuelt også etter en ny runde med arbeid for å lokalisere vedkommende. I praksis ble omtrent alle feiladresseringer vi fikk melding om, rettet opp. Sett i relasjon til frafallet vi fikk, finner vi det realistisk å regne med at omfanget av feiladresseringer var vesentlig større enn det antallet vi fikk melding om. Hvor stort har vi imidlertid ikke grunnlag for å bedømme.

Spørreskjemaet ble sendt ut 10.januar 2007, med første svarfrist 22. januar 2007. Ved utløpet av første svarfrist hadde kun 112 kommuner svart. Svarfristen ble senere forlenget to ganger og det ble foretatt til sammen tre purringer. 1. februar hadde vi fått svar fra 207 kommuner. I forbindelse med purringene ble det i noen tilfeller gjort avtaler om utvidet svarfrist på grunn av sykdom, ferieavvikling og lignende. Surveyen ble holdt åpen til 1. april, det siste svar ble registrert 19. mars. Totalt fikk vi svar fra 236 kommuner, dvs. 54,6 % av alle kommunene. Sett i forhold til de 404 kommunene som praktisk sett var tilgjengelige, utgjør dette en svarprosent på 58,4.

Frafallet i denne undersøkelsen er større enn den burde være. Det er imidlertid ikke uvanlig stort. I Langsether (2005), en studie som også omfattet alle kommuner og ble gjennomført ved hjelp av informasjonssystemet i KOSTRA, ble svarprosenten 56. I en nylig gjennomført studie av et utvalg av alle kommuner med mer enn 5000 innbyggere endte man opp med en svarprosent på ca 70, jfr. Langsether og Skårberg (2007). I den studien ble det gjort en ekstraordinær innsats for å få kommunene til å svare. I en siste runde ble alle kommuner som ikke hadde svart tatt kontakt med, og både oppfordret og stimulert til å svare. I to tidligere undersøkelser som omfattet alle landets kommuner, Hansen (1994) og Hansen og Brattbakk (2002), ble svarprosentene henholdsvis 77 og 56. I begge disse undersøkelsene ble spørreskjemaene sendt ut per ordinær post. Årsaken til den lave svarprosenten i vårt tilfelle er derfor neppe heller alene at vi har benyttet et e-postbasert system.

Frafallet i vår undersøkelse er derfor ikke ekstraordinært stort. Momenter vi må ta i betraktning ved vurderingen av årsakene, er at det rent generelt ser ut til å være vanskelig å få kommuner til å svare på slike undersøkelser, særlig dersom spørsmålene går ut over det området som den utpekte informanten tolker som sitt ansvarsområde. Kommunene mottar tydeligvis en stor mengde henvendelser, som undersøkelser som vår kan bli forvekslet med. Dersom spørreskjemaet må sendes gjennom flere ledd for å bli besvart, virker det rimeligvis negativt for svarprosenten. Dette var tilfelle i mange kommuner i denne undersøkelsen. I vårt tilfelle virker det sannsynligvis også negativt at datainnsamlingen i tid kom til å falle sammen med datainnsamlingen i KOSTRA-systemet. Dersom førsteinntrykket av spørreskjemaet er at det er stort og komplisert og vanskelig å svare på, er også dette noe som rimeligvis bidrar til økt frafall.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt spørreskjemaet kan ha virket for komplisert for informantene, og at det er en medvirkende årsak til det relativt store frafallet vi fikk, skal vi imidlertid merke oss at det er få som har unnlatt å besvare de antatt mest kompliserte spørsmålene, eller svart med usikker/vet ikke i disse tilfellene. Logisk sett er det ikke noe i veien for at dette kan forekomme. Årsaken kan være at et spørsmål som virker vanskelig ved første øyekast, ved nærmere bekjentskap viser seg å være mindre komplisert. Årsaken kan imidlertid også være at det er informantene i kommuner med den mest kompliserte forvaltningsstrukturen som først og fremst har unnlatt å svare. Da vil frafallet føre til at kommunene med den mest kompliserte forvaltningen er underrepresentert i det datamaterialet vi sitter med. Hvorvidt dette er tilfelle eller ikke vet vi ikke.

Når det ellers gjelder spørsmålet om hvilke konsekvenser frafallet kan ha hatt, blir noe av dette belyst ved tabellen 12 og 13.

Tabell 12 viser antallet og andelen kommuner som besvarte undersøkelsen i de ulike fylkene. Vi ser at andelen kommuner som besvarte undersøkelsen varierer sterkt mellom de ulike fylkene. Foruten Oslo (hvor det bare er en kommune) er svarprosenten høyest i Sør-Trøndelag med 80 prosent og lavest i Troms med 32 prosent. Vi merker oss at over halvparten av kommunene besvarte spørreskjemaet i alle fylkene på Vestlandet og i Trøndelag. De fire største bykommunene har alle besvart undersøkelsen. Denne fordelingen av frafallet antyder at de minste kommunene kan ha blitt underrepresentert i vårt datamateriale.

Tabell 12: Antall og andel kommuner som besvarte undersøkelsen. Oversikt på fylkesnivå.

| | Antall svarkommuner | Antall kommuner totalt fylket | Svarprosent |
|------------------|---------------------|-------------------------------|-------------|
| Østfold | 9 | 18 | 50,0 |
| Akershus | 12 | 22 | 54,5 |
| Oslo | 1 | 1 | 100,0 |
| Hedmark | 17 | 22 | 77,3 |
| Oppland | 11 | 26 | 42,3 |
| Buskerud | 9 | 21 | 42,9 |
| Vestfold | 8 | 14 | 57,1 |
| Telemark | 8 | 18 | 44,4 |
| Aust-Agder | 7 | 15 | 46,7 |
| Vest-Agder | 7 | 15 | 46,7 |
| Rogaland | 15 | 26 | 57,7 |
| Hordaland | 21 | 33 | 63,7 |
| Sogn og Fjordane | 16 | 26 | 61,5 |
| Møre og Romsdal | 21 | 37 | 56,8 |
| Sør-Trøndelag | 20 | 25 | 80,0 |
| Nord-Trøndelag | 16 | 24 | 66,7 |
| Nordland | 20 | 44 | 45,5 |
| Troms | 8 | 25 | 32,0 |
| Finnmark | 10 | 19 | 52,6 |

Tabell 13: Svarkommunene i Kommunesurveyen 2007 og alle kommuner fordelt på kommunegrupper etter innbyggertallet. Tall i prosent. Kommunegrupperingen basert på innbyggertallet i 2005

| Kommuner gruppert etter antall innbyggere | Andel svarkommuner i de enkelte grupper | Andel av alle kommuner i de enkelte grupper |
|---|---|---|
| Mindre enn 3000 | 34,3 | 37,2 |
| 3000-4999 | 16,9 | 18,2 |
| 5000-9999 | 19,1 | 20,8 |
| 10000- 19999 | 16,5 | 13,4 |
| 20000-49999 | 9,3 | 7,6 |
| 50000 eller flere | 3,8 | 2,8 |

Tabell 13 viser hvordan de kommunene som besvarte vårt spørreskjema, fordeler seg på kommunegrupper etter folketallet, sammenlignet med tilsvarende fordeling for alle landets kommuner. Denne tabellen bekrefter at vår undersøkelse har en viss underrepresentasjon av kommuner under 10 000 innbyggere og en viss overrepresentasjon av kommuner med 10 000 innbyggere eller mer. Forskjellene må imidlertid karakteriseres som små. I forhold til kommunestørrelse ser altså frafallet ut til å ha ført til en beskjeden skjevhet i datamaterialet. Hvordan situasjonen er når det gjelder andre variable har vi ikke undersøkt.

Avslutningsvis må det nevnes at i denne surveyen, og også i KOSTRA, er det kommunen som er den databærende enheten. Det betyr at i de tabeller vi har laget, og de analyser vi har utført, teller alle kommunene likt, uavhengig av hvor stor den kommunale utleiesektoren er. Eller sagt på en annen måte; Oslo og Utsira teller likt. Dette kunne man ta hensyn til ved å veie kommunedataene med kommunenes folketall for eksempel. Det ville kunne ha som resultat at eventuelle signifikante effekter av uavhengige variable ville bli ikkesignifikante ved en slik veiing, og omvendt. I denne rapporten har vi ikke gjennomført analyser basert på slik veiing.

4 Kommunal utleiesektor; struktur og saksbehandlingsrutiner

4.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi kort belyse en del sentrale strukturelle trekk ved den kommunale utleiesektoren, hvilke rutiner som brukes ved behandlingen av boligsøknader og hvilke valgmuligheter kommunene gir boligsøkerne ved tildelingen av kommunale boliger. Datagrunnlaget er her Kommunesurveyen 2007, jfr. omtalen i kapittel 3.

4.2 Hvilke kategorier boliger finnes?

I spørsmålene 2–7 i spørreskjemaet i Kommunesurveyen spør vi om kommunene disponerer boliger innen hver av følgende kategorier:

- Ordinære boliger for vanskeligstilte
- Omsorgsboliger
- Trygdeboliger
- Klausulerte boliger
- Boliger for flyktninger
- Boliger underlagt ulike særomsorger

Når vi valgte å bruke akkurat disse kategoriene, var det et kompromiss mellom flere hensyn. 1) For det første var det et poeng å få kartlagt forekomsten av noen boligkategorier som sier noe om kommunenes boligpolitikk overfor ulike grupper vanskeligstilte. 2) For det andre var det et poeng å få gruppert den kommunale boligmassen i kategorier som er egnet til å gi et mest mulig riktig bilde av den variasjonen som eksisterer mellom kommunene med hensyn til hvordan de tildeler og forvalter sine kommunale utleieboliger. 3) Av hensyn til datainnsamlingen var det samtidig et poeng å kunne anvende kategorier som informantene i kommunene ville være fortrolige med.

Når det gjelder pkt 1) skal vi merke oss at vi spør om hvorvidt det finnes slike boliger i kommunen – ikke hvor mange boliger det dreier seg om i hver kategori. Den kategoriseringen av boliger vi har brukt her er kategorier

som kommunene normalt også bruker selv, for eksempel når de beskriver sitt boligtilbud i sine hjemmesider på nettet. Bortsett fra det som er omtalt som ordinære boliger for vanskeligstilte, er det her som regel snakk om samlekategori for boliger som på ulike måter, og i ulik grad, er øremerket for bestemte brukergrupper. Boliger som er øremerket for en gruppe er noe annet enn de boliger som til enhver tid er tildelt, og bebodd av, personer som tilhører gruppen. Når kommuner øremerker sine utleieboliger til fordel for bestemte grupper, skjer øremerkingen gjerne til fordel for målgrupper som avgrenses slik at de internt blir ganske homogene, og samtidig eksternt atskiller seg fra hverandre med hensyn til sosialmedisinske diagnoser, behov for tilpasning av boligen og boligsosiale hjelpetiltak, jfr. de kriterier for brukergrupper som brukes i KOSTRA, omtalt i avsnitt 2.4 ovenfor. En kategorisering etter slike prinsipper vil kunne føre til langt flere kategorier enn de seks vi opererer med. Her er vi imidlertid ikke interessert i hvorvidt en kategori boliger er øremerket for personer med den ene eller andre diagnosen.

De kategoriene vi har brukt her er ikke gjensidig utelukkende. Slik disse kategoribetegnelsene brukes vil enkelte av kategoriene overlape hverandre; omsorgsboliger og boliger for flykninger for eksempel, kan også være klausulert etter husleielovens kapittel 11. Kategorien klausulerte boliger vil normalt omfatte boliger som er øremerket (klausulert) for flere målgrupper. At en bolig er klausulert etter bestemmelsene i husleieloven betyr at utleier kan leie ut boligen med enkelte begrensninger i forhold til normalbestemmelsene i husleieloven. Det dreier seg blant annet om begrensninger i leietakers rett til å ta opp nytt medlem i sin husstand, og til å framleie boligen. Når det dreier seg om gjennomgangsboliger gis utleier mulighet til å leie ut boligen for kortere perioder enn 3 år, som er lovens normalbestemmelse. Vanligvis spesifiseres det i klausuleringsvedtak for en (eller en gruppe) boliger hvilke(n) målgrupper de øremerkes for. Spørsmålet om en kommune disponerer klausulerte boliger, er et spørsmål om den bruker de virkemidlene som husleielovens kapittel 11 gir adgang til for å øremerke boliger for bestemte målgrupper.

De betegnelsene som er brukt på de seks kategoriene vi opererer med, er ikke standardiserte og de brukes heller ikke likt i alle kommuner. Dette gjelder kanskje først og fremst kategoriene trygdeboliger og omsorgsboliger; noen kommuner omtaler sine trygdeboliger som omsorgsboliger, andre ikke.

Denne lista bestående av seks kategorier er heller ikke uttømmende; det er den heller ikke ment å være. Den oppmerksomme leser har sikkert merket seg at den ikke omfatter verken personalboliger eller andre boliger tildelt

uten behovsprøving. Disse kategoriene valgte vi bevisst å se bort fra i denne omgangen, hovedsakelig for å forenkle spørreskjemaet.

84,2 prosent av kommunene oppgir at de disponerer ordinære boliger for vanskeligstilte, dvs. boliger som ikke faller inn under de andre kategoriene. Dette er boliger som ikke er øremerket for bestemte grupper, men det er grunn til å anta at en stor del av beboerne er såkalt vanskeligstilte som ikke faller inn under de andre kategoriene. 14 prosent svarer at de ikke disponerer ordinære boliger, mens 1,8 prosent er usikre/vet ikke.

95,9 prosent av kommunene oppgir at de disponerer omsorgsboliger, 1,8 prosent svarer nei, mens 2,3 prosent er usikre/vet ikke. I offentlig språkbruk og offentlig statistikk som bygger på data fra KOSTRA brukes betegnelsen omsorgsbolig nå for tiden bare om boliger bygd med finansiell støtte fra «Handlingsplan for eldreomsorg» eller «Opptappingsplan for psykisk helse» forbeholdt folk med funksjonssvekkelse på grunn av alder eller sykdom. Denne definisjonen av omsorgsbolig ble presisert i spørsmålsteksten. Hvorvidt alle våre informanter har lagt denne definisjonen til grunn når de har svart, vet vi ikke. Tall fra KOSTRA bygd på denne definisjonen viser for eksempel at Oslo har relativt få omsorgsboliger. Oslo har imidlertid mange boliger av samme standard, og som er forbeholdt de samme grupper (personer med funksjonssvekkelse på grunn av alder eller sykdom). Disse boligene ble imidlertid bygd før disse støtteordningene kom, og figurerer derfor ikke som omsorgsboliger i KOSTRA-statistikken.

81,1 prosent av kommunene sier at de disponerer trygdeboliger. 15,9 prosent svarer nei, mens 3,1 prosent er usikre/vet ikke. Denne kategorien består hovedsakelig av boliger som opprinnelig ble bygd for eldre. Etter at vi fikk satsingen på omsorgsboliger er det knapt bygd boliger som har betegnelsen trygdeboliger.

En klart lavere andel av kommunene oppgir at de disponerer boliger klausulert (øremerket) som spesialboliger eller gjennomgangsboliger etter bestemmelsene i §§ 11-1 og 11-2 i husleieloven. Bare 52,9 prosent av kommunene oppgir at de disponerer slike boliger. Dette er noe lavere enn Langseth og Skårberg (2007) fant i sin studie. Den omfattet imidlertid ikke kommuner med folketall under 5000. Tas det hensyn til at dette er et virkemiddel som er mer brukt av store enn av små kommuner, er dette resultatet ikke uventet. Her er videre 11,9 prosent av kommunene usikre eller vet ikke om slike boliger finnes i kommunen, noe som må betraktes som høyt i lys av tilsvarende andel i de øvrige kategoriene. Denne usikkerheten om hva det egentlig vil si at en bolig er klausulert samsvarer med funnene i Langseth og Skårberg (2007). Deres funn gir et inntrykk av at det i enkelte

kommuner for eksempel ikke blir skilt mellom klausulering etter loven og de føringer på utleien av omsorgsboliger som ligger i de finansieringsordningene som er nevnt ovenfor. I samtaler med folk i kommunale bolig-etater har vi fått inntrykk av at man, for eksempel under langvarig knapphet på boliger, nøler med å øremerke boliger til en bestemt gruppe ved bruk av lovens klausuleringsbestemmelser. Ved senere prioritering av konkrete søknader vil dette kunne oppleves som en tvangstrøye. Dersom dette er en utbredt holdning, bidrar det til å forklare hvorfor klausuleringsbestemmelsene ikke synes å være tatt i bruk i relativt mange kommuner.

2 av 3 kommuner oppgir at de disponerer boliger for flyktninger. Resten oppgir at det ikke finnes boliger øremerket flyktninger i deres kommune. I denne kategorien er det ingen som har svart usikker/vet ikke. Når det er flere kommuner som oppgir at de disponerer boliger for flyktninger enn det er som sier at de har klausulerte boliger, må det bety at noen kommuner har boliger som de oppfatter som flyktningeboliger, men som ikke er øremerket ved bruk av klausuleringsbestemmelsene i husleieloven.

76,1 prosent oppgir at de disponerer boliger for folk underlagt ulike særomsorger (HVPU, rusomsorg og andre). 23,0 prosent svarer at det ikke finnes slike boliger i kommunen, mens 2 kommuner (0,9 prosent er usikre).

Vi ser altså at de fleste kommuner har boliger i de kategorier av boliger vi opererer med i denne studien. Det er imidlertid et betydelig antall kommuner som ikke har klausulerte boliger, og samtidig mange som er usikre på dette punktet.

Tabell 14 viser hvilke boligkategorier kommunene disponerer hvis vi ser bort fra de kommunene som har svart vet ikke/usikker.

Tabell 14: Andel kommuner som disponerer ulike kategorier boliger.

| Boligkategori | Andel kommuner som har boliger i respektive kategorier |
|--|--|
| Ordinære boliger (for vanskeligstilte) | 85,7 |
| Omsorgsboliger | 98,1 |
| Trygdeboliger | 83,6 |
| Klausulerte boliger | 60 |
| Boliger for flyktninger | 66,7 |
| Boliger underlagt ulike særomsorger | 76,8 |

4.3 Hvordan er tildeling og drift av kommunale boliger organisert?

Det kan se ut som de fleste norske kommuner nå har gjennomført et skille av de oppgaver som utleievirksomheten består i, i tråd med skillet mellom bestiller- og utførerfunksjonene i den kommunale forvaltningen rent generelt. I utleievirksomheten er tildelingen av boliger som regel lagt til andre etater enn de som er gitt ansvaret for øvrige forvaltningsoppgaver (kjøp og salg av boliger, vedlikehold av boligmassen og ivaretagelse av utleierfunksjonen overfor leietakeren etter at vedkommende er utvalgt). Disse øvrige forvaltningsoppgavene vil vi her for enkelhets skyld omtale som driften av boligene. Fra vårt perspektiv er den viktigste av disse driftsoppgavene ivaretagelsen av utleierfunksjonen.

I spørreskjemaet spurte vi, for hver enkelt av boligkategoriene som er presentert i avsnitt 4.2, hvilke etater som tildeler disse boligene og hvilke etater som står som utleier, jfr. spørsmålene 2 – 7 i spørreskjemaet. Siden de boligkategoriene vi opererer i de fleste tilfeller omfatter boliger for flere målgrupper, må vi ta høyde for at både tildelingen og driften av boligene i en boligkategori kan være fordelt på flere etater. Både for tildeling og drift var det derfor gitt anledning til å krysse av for flere etater i spørreskjemaet.

Vi opererer med følgende alternativer når det gjelder hvilke etater og/eller kommunale instanser som kan stå for tildeling og drift av kommunalt disponerte boliger:

- Kommunalt boligselskap (kommunalt foretak)
- Eiendomsetat/teknisk etat
- Boligkontor
- Sosialkontor
- Kommunal stiftelse
- Boligbyggelag/andre private organer
- Organer i bydel/sosialdistrikt
- Et sentralt tverretatlig inntaksteam
- Egne inntaksteam for hver boligtype
- Rådmann/annet

Denne inndelingen av den kommunale boligforvaltningen bygger både på de opplysninger om denne forvaltningen som er tilgjengelig på kommunenes hjemmesider, og erfaringer vi gjorde under arbeidet med å lokalisere

informanter til spørreundersøkelsen. Her har vi tatt høyde for at både tildeling og drift kan være lagt til organer utenfor den kommunale forvaltningen, som boligbyggelag for eksempel. I tillegg til disse kategoriene har vi i spørreskjemaet en kategori som angir at kommunene er usikre eller ikke vet hvilke etater som har ansvaret for tildeling og drift av boligene.

Når det gjelder tildelingen av boliger er det vanligste at det er eiendoms-etaten/teknisk etat eller rådmannen som står for tildelingen av ordinære boliger. Når det gjelder omsorgsboliger er det vanligst at tildelingen foretas av egne inntaksteam for hver boliggruppe. Det vanligste for trygdeboliger er at disse tildeles av et sentralt, tverrfaglig inntaksteam. Klausulerte boliger tildeles vanligvis av sosialkontoret. Sosialkontorene tildeler også vanligvis boliger for flyktninger. Når det gjelder boliger knyttet til særomsorgene er det vanligst at boligene tildeles av egne inntaksteam for hver boligtype, men det er også vanlig at boligene tildeles av sosialkontoret eller et sentralt tverrfaglig inntaksteam.

Når det gjelder ivaretagelsen av driftsfunksjonene for boligene, er det mindre variasjon. Det vanligste her er at eiendomsetat/teknisk etat som står som utleier av boligene i samtlige boligkategorier. Det er mindre utbredt enn vi hadde ventet at utleiedriften er organisert gjennom egne kommunale boligselskaper (kommunale foretak).

4.4 Hvordan skjer tildelingen?

Alle kommunale boliger tildeles vanligvis etter søknad. I følge Rundskriv U-10/2002 «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold» er tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte utvilsomt å betrakte som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Forvaltningsloven stiller flere krav til saksbehandlingen når det skal fattes enkeltvedtak, de mest sentrale er at:

- Forvaltningsorganet skal se til at saken er tilstrekkelig opplyst,
- Forvaltningsorganet har veiledningsplikt overfor søkeren
- Enkeltvedtak skal som regel være skriftlig,
- Søker skal som hovedregel underrettes om vedtaket så snart som mulig,
- I underretningen skal det opplyses om at søker har klageadgang, klagefrist og hvem som er klageinstans,
- Vedtaket, enten det er positivt eller negativt, skal som hovedregel begrunnes

En saksbehandling som tilfredsstillere lovens krav til god forvaltningsskikk krever at disse kravene er ivaretatt på en tilfredsstillende måte. En måte å behandle søknader om kommunal bolig på som tilfredsstillere disse kravene – la oss kalle den Rutine A – består av følgende sekvenser:

1. Søknad om bolig mottas; dersom søknadene ikke realitetsbehandles fortløpende, opprettes det evt. en venteliste for søkere som må vente på at deres sak blir behandlet.
2. Søknaden behandles og det fattes vedtak; enten avslag eller positivt vedtak om at bolig er tildelt. Søkeren underrettes om vedtaket i tråd med forvaltningslovens regler.
3. Ved positivt vedtak søkes innflytting effektivt så raskt råd. I tilfelle passende bolig ikke er ledig settes søkeren på en venteliste i påvente av at en passende bolig blir ledig.
4. Innflytting skjer så snart passende bolig blir ledig.

Det har vært alminnelig antatt at saksbehandlingen av søknader om kommunale boliger følger denne prosedyren. At det foregår på denne måten, ligger også til grunn for de opplysningene om boligtildelingen som samles inn gjennom Boligskjemaet i KOSTRA. Langsether og Skårberg (2007) fikk under arbeidet med sin undersøkelse indikasjoner på at enkelte, kanskje en god del, kommuner, følger en annen prosedyre – la oss kalle den Rutine B – ved behandlingen av boligsøknader; en prosedyre som har følgende sekvenser:

1. Når ny søknad mottas vurderes det om søker tilfredsstillere de formelle krav til søkerne som kommunen stiller, for eksempel om botid i kommunen. Godkjente søkere settes på en søkerliste. Søkerne får beskjed om resultatet av denne vurderingen.
2. De godkjente søkerne får en orientering om at deres søknad vil bli vurdert ved ledighet i boligmassen innen en viss tid – for eksempel innen 3-6 måneder.
3. Søknadene på søkerlisten vurderes ved ledighet i aktuelle boliger. Prioriteringen mellom søkerne foretas etter en vurdering av deres behov og familiesituasjon i relasjon til den/de ledige boligene.
4. Det sendes brev med tilbud om bolig – og tildelingsbrev – til den prioriterte. Søkere som ikke når opp i prioriteringsprosessen blir ikke underrettet om det.
5. Noen kommuner praktiserer i tillegg en regel om at søkere som har stått på søkerliste over en viss tid uten å ha blitt tilbudt bolig, blir tilskrevet og bedt om bekrefte/fornye søknaden dersom de fremdeles er interessert i en kommunal bolig.

De viktigste forskjellene mellom disse to saksbehandlingsprosedyrene er at ved Rutine B blir ikke alle søknadene realitetsbehandlet, og søkerne får heller ikke et svar som bygger på en slik realitetsbehandling. Vi skal spesielt merke oss at ingen får direkte avslag på sin søknad ved Rutine B. Det blir følgelig heller ikke utløst klageadgang. I stedet for å få avslag, og å få utløst de rettigheter det medfører for søkerne, blir de her sluset inn på en søkerliste hvor de kan bli stående så lenge som helst, dersom kommunen ikke praktiserer regler om hvor lenge man kan stå på en slik liste uten å måtte bekrefte/forny søknaden.

På basis av opplysningene Langsether og Skårberg hadde tilgang til i sin undersøkelse anslo de andelen kommuner som praktiserer en søknadsbehandling i tråd med det vi her har kalt Rutine B til å utgjøre et sted mellom 10 og 20 prosent. For å få et bedre grunnlag å vurdere dette på formulerte vi i denne undersøkelsen et direkte spørsmål om hvilken av rutine A og B som det er mest vanlig å bruke, jfr. spørsmål 8 i spørreskjemaet. Svaret her ble overraskende. Hvis en ser bort fra kommuner som har svart ubesvart/vet ikke⁹, oppgir 51,5 prosent av kommunene at de følger en praksis i tråd med Rutine B. 9 prosent oppgir at de følger praksisen i Rutine B, men at de i tillegg kontakter søkerne dersom de har stått på søkerliste over en viss tid (f.eks. 3-4 måneder eller mer) uten å ha blitt tildelt bolig. Da må søkerne fornye sin søknad dersom de fremdeles er interessert i å stå på søkerlisten. 39,5 prosent følger praksisen i Rutine A. Her fatter tildelingsorganet formelt vedtak om alle boligsøknader, hvor det framgår om søknaden er innvilget eller ikke. Dersom innvilget bolig ikke er ledig, settes søker på venteliste i avvente av at en passende bolig er ledig.

Dette betyr at flertallet av kommunene praktiserer en saksbehandling av boligsøknader som neppe kan sies å være tilfredsstillende i forhold til reglene om god forvaltningsskikk, og som heller ikke følger anbefalingene om hvordan boligsøknader skal behandles i Rundskriv U-10/2002. At kommunene praktiserer så forskjellige rutiner ved tildeling av kommunale boliger som våre data indikerer, er også av betydning for KOSTRA. De opplysninger om søknadsbehandling og tildeling av kommunale boliger som kommunene gir til KOSTRA, har som forutsetning at saksbehandlingen foregår i tråd med Rutine A. Når det nå viser seg at flertallet av kommunene følger Rutine B vil det ha konsekvenser for hva som skal forstås både med registrerte søknader, vedtak om tildeling av bolig, antall ubehandlede

⁹ En høy andel (9,7 prosent) har svart vet ikke eller ubesvart. Dette betyr trolig at våre kategorier ikke helt fanger opp faktisk praksis i enkelte kommuner.

søknader, antall avslåtte søknader og antall husstander som står på venteliste ved årets slutt, jfr. Skjema 13 (Boligskjemaet) i KOSTRA. For flere av disse faktorene, for eksempel antall avslag, må det implisere at opplysningene i KOSTRA underestimerer det reelle antallet.

I spørsmål 9 spurte vi om søkere som blir tildelt bolig vanligvis får alternativer å velge mellom. 87,3 prosent av kommunene oppgir at søker som blir tildelt bolig vanligvis får tilbud om kun ett boligalternativ. 9,2 prosent oppgir at søkerne får tilbud om flere boalternativer. Det er altså i liten grad tale om at søkerne får velge bolig. Dette indikerer at de kommunale utleiemarkedene skiller seg klart fra tradisjonelle frikonkurransemarkeder. Likevel må det påpekes at 59,4 prosent av kommunene oppgir at alle søkere får tilbud om besiktigelse av den tilbudte boligen før de aksepterer tilbudet. Videre oppgir 36,2 prosent at det blir gjennomført besiktigelse dersom leietakeren krever det. Vi antar at besiktigelsen her kan ha som funksjon å kartlegge hvilken standard boligen er i når den overføres til ny leietaker, og at dette ikke er ledd i noen egentlig forhandlingsprosess.¹⁰

48,2 prosent av kommunene oppgir at det er vanlig praksis å sette opp en tilstandsrapport før boligen tildeles. Bare 13,3 prosent av kommunene oppgir at dette sjelden eller aldri blir gjort. Det er imidlertid vanligst at det er utleier som setter opp rapporten. Hvis en ser bort fra de med ubesvart/vet ikke på spørsmålet, oppgir 51,6 prosent av kommunene at tilstandsrapporten settes opp av utleier uten felles befaring.

Dersom leietakeren takker nei til et boligtilbud praktiserer 51,2 prosent av kommunene en ordning hvor søkeren får tilbud om å stå på venteliste, mens 45,9 prosent praktiserer en ordning hvor de som har takket nei til et tilbud må søke på nytt før de kan komme i betraktning for et nytt botilbud. 2,9 prosent opererer med en karanteneperiode før vedkommende kan søke på nytt. Også her har vi i de oppgitte andelene sett bort fra kommuner som har svart at de er usikre/vet ikke.

¹⁰ I kapittel 6 vil spørsmålet fra vår survey om eventuelle leieforhandlinger bli beskrevet.

4.5 Oppsummering

De fleste kommuner oppgir at de disponerer boliger i alle de kategoriene vi har spesifisert i denne undersøkelsen. Vi kan imidlertid merke oss at kun vel halvparten av kommunene oppgir at de klausulerer boliger etter bestemmelsene i husleielovens kapittel 11. Når det gjelder tildeling av boliger er det store ulikheter mellom de ulike kategoriene boliger med hensyn til hvilke organer/etater i kommunene som står for det. Når det gjelder drift av boligene er det i alle kategorier vanligst at eiendomsetat/teknisk etat står som utleier av boligene.

Det er noe varierende praksis med hensyn til søknadsbehandling. Søkere får vanligvis kun tilbud om et boligalternativ. Det gis ofte anledning til besiktigelse av boligen som skal leies ut. Tilstandsrapport er også utbredt, men denne settes som regel opp ensidig av utleier.

5 Fem prinsipper for husleiefastsettelse i kommunale boliger

5.1 Innledning

I det følgende presenteres fem ulike hovedprinsipper for fastsettelse av husleier i kommunale boliger.¹¹ De fem prinsippene er som følger:

- Kostnadsdekkende husleier
- Utgiftsdekkende husleier
- Husleier basert på vurderinger av betalingsevne el.
- Historisk betingede husleier
- Husleier basert på markedsprinsipper

Både kostnadsdekkende husleier og husleier som er basert på markedsprinsipper baserer seg på en alternativkostnadstankegang, mens de tre øvrige prinsippene ikke er basert på en slik tankegang. Alternativkostnaden (eller – verdien) til en ressurs brukt i et tiltak, er verdien av ressursen i beste alternative anvendelse, det vil si den anvendelse som gir størst avkastning.

5.2 Kostnadsdekkende husleier

En kostnadsdekkende husleie er en husleie som i tillegg til å dekke drifts- og vedlikeholdskostnader, også gir samme avkastning på kapital bundet opp i en kommunal leieboligmasse som den avkastningen en hadde fått på kapitalen hvis den hadde vært plassert på andre måter. Avdrag på lån skal ikke inngå som komponent i en kostnadsdekkende husleie. Avdrag må betraktes som en intern ompostering. Når avdraget betales økes egenkapitalen med tilsvarende beløp. Renter på egenkapitalen vil derimot inngå fordi kommunen som eier alternativt kunne ha brukt egenkapitalen til reduksjon av gjeld.

Ligning (4) viser at en kostnadsdekkende husleie (P) dermed består av komponentene driftskostnader (DK), vedlikeholdskostnader (VK), reduksjon av verdien av boligmassen (BK) og renter (r) på lån (G) og egenkapital (EK).

¹¹ Dette kapittelet er en forkortet versjon av Medby og Langsether (2006), kapittel 5. Hovedbegrunnelsen for å inkludere det også i denne rapporten er at prinsippene står sentralt i den empiriske undersøkelsen i neste kapittel.

$$(4) P = DK + VK + \Delta BK + r G + r EK$$

Et problem med en kostnadsdekkende husleie er at avdrag ikke inngår. Dette kan medføre et negativt press på likviditeten, særlig i kommuner hvor store deler av den kommunale boligmassen er av nyere dato. Endringer i boligkapitalens verdi inngår som en vesentlig komponent i en kostnadsdekkende husleie.¹²

Det som skiller kostnadsdekkende husleier fra utgiftsdekkende husleier er behandlingen av alternativavkastningen på den kapitalen som er bundet opp i den kommunale massen av leieboliger. Et utgiftsdekningsprinsipp ser bort fra denne, mens et kostnadsdekningsprinsipp slik vi har definert det legger stor vekt på alternativavkastningen.

Imidlertid er det ikke opplagt hva som er den relevante avkastningsraten, eller uttrykt på en annen måte; hvordan skal en måle hvor mye kapital som er bundet opp i den kommunale boligmassen, og hva forstås med at kapitalen er bundet?

Perspektivet vårt er at de kommunale budsjetter er gitt, og med denne beskranking skal kommunen bruke sine midler på best mulig måte. I en slik tilnærming er det riktig å benytte avkastningen i beste alternative anvendelse som kalkulasjonsrente. Det er imidlertid heller ikke opplagt hva som er den beste alternative anvendelsen. Beregninger av kapitalkostnader kan være svært følsomme for av valg av kalkulasjonsrente.

Selv om både kalkulasjonsrenten og verdien av den totale kapitalen som er bundet opp i den kommunale boligmassen er beregnet, gir ikke det et entydig svar på hva husleia blir i en konkret kommunal bolig. Kostnadsdekkende leie kan beregnes for hele boligmassen i denne sektoren, men alternativt slik at leiene blir kostnadsdekkende for ulike segmenter av sektoren. Dette vil være en aktuell problemstilling dersom den kommunale boligmassen eies av ulike kommunale organer; etater, kommunale selskaper eller stiftelser.

Nordvik og Pedersen (1997) viser at det finnes fem prinsipielt forskjellige beregningsmåter for alternativkostnaden på kapitalen som er bundet opp i den kommunale boligmassen.¹³ Hva bundet kapital er, vil være avhengig av på hvilket tidspunkt vi skal måle kapitalkostnaden, av hvilket tidsperspektiv vi har og av hvilke handlingsmuligheter en antar at

¹² I praksis kan det argumenteres for at det er forventet verdiendring på boligkapitalen som bør inngå. I ligning (4) burde det således ha stått en forventningsoperator foran komponenten som uttrykker endringer i boligkapitalen.

¹³ Den videre framstillingen er basert på Nordvik og Pedersen (1997).

kommunen har. Til hjelp i diskusjonen definerer vi en vektor V som viser utviklingen i den nominelle markedsverdien over t perioder.

$$(5) \quad V = (AK, V_1, V_2, \dots, V_t)$$

AK er kommunens anskaffelseskostnad som enten kan være kjøpesummen eller samlede anleggskostnader (avhengig om kommunen har kjøpt boligen eller bygd boligen), og V_t er markedsverdien av boligen ved inngangen til periode t . Hvis kommunen eier tomta boligen er oppført på, bør markedsverdien av tomta gå inn i AK. Hvis kommunen har kjøpt boligen bør eventuelle utbedringskostnader inngå i AK. Allerede på anskaffelsestidspunktet ser vi problemer med å måle størrelsen på den bundne kapitalen. Kommunen har anskaffet seg en bolig til en markedsverdi V_t for en pris AK. I en langsiktig likevekt vil disse størrelsene være sammenfallende. I Norge har en ifølge Nordvik og Pedersen knapt hatt perioder hvor disse to størrelsene har vært sammenfallende. Gjennom å betrakte (5) ser vi at vi kan definere to ulike kapitalkostnadsbegreper som vi kaller KK1 og KK2.

KK1: Periodiserte kapitalkostnader knyttet til en kommunal plan om å skaffe seg en leiebolig som en alltid skal eie.

KK2: Kostnader målt ved inngangen til en periode knyttet til å velge å holde kapitalen i form av en leiebolig i stedet for å realisere kapitalen gjennom å selge boligen.

KK1 kan betraktes som kapitalkostnaden ved å investere i utleieboliger målt som den inntekten en mister fordi en investerte i utleieboliger i stedet for å sette det investerte beløpet inn i et fond hvor renteinntektene tilbakeføres til kommunen.

KK2 bygger på at kommunen til enhver tid vurderer lønnsomheten av å sitte med leieboligen mot å selge boligen. Et problem ved å benytte denne definisjonen er hvordan en skal håndtere verdiendringer. En mulig tilnærming er at en regner hele den forventede verdiendringen gjennom en periode inn i kapitalkostnadene. Problemet med dette er velkjent fra betraktninger om kortsiktige bokostnader. Kostnadene viser store svingninger og de domineres fullstendig av verdiendringer. I dag ser vi at noen kommuner selger deler av den kommunale boligmassen. KK2 er derfor et alternativkostnadsprinsipp som er empirisk relevant.

$$(6) \quad KK2_t = r_t * V_t + E[V_t - V_{(t+1)}]$$

For å unngå de store svingningene i anslåtte kapitalkostnader beregnet ved å erstatte forventede med realiserte størrelser, kan vi sette forventet prisendring lik 0. Et annet alternativ er å sette forventet prisendring på boligen lik $(V_t * \pi_t)$ hvor π_t er lik forventet inflasjon. Hvordan vi skal velge mellom disse alternativene er ikke opplagt. Valget mellom tilnæringsmåte er viktig og kan ha store implikasjoner for de kvantitative resultatene.

En bør prinsipielt ta hensyn til at salg av kommunale utleieboliger kan påvirke prisen i markedet. Spesielt kan et slikt punkt være relevant hvis en kommune har en stor utleieboligmasse. Ofte kan en imidlertid se bort fra prisvirkningen fordi den kommunale utleiemassen er veldig liten i forhold til eierboligmassen

I både KK1 og KK2 er det sett bort fra en tredje anvendelse av kapitalen som er bundet opp i den kommunale utleiemassen kan ha. Utleiemassen kan leies ut på det private markedet. Alternativavkastningen på kapitalen blir i dette tilfellet nettohusleien kommunen kan få for boligen på det private leiemarkedet. Kapitalkostnader definert på denne måten benevnes KK3. Nettohusleien definerer vi som husleie minus drifts- og vedlikeholdskostnader. Det er denne tilnærmingen som legges til grunn i alternativkostnadstenkningen i Moen og Riis (2004). I praksis har vi imidlertid aldri hørt om noen kommuner som går over fra å drive sosial utleie til å drive med vanlig kommersiell utleie.

KK3: Kapitalkostnadene er lik den nettohusleien kommunen kan oppnå ved å leie ut boligen på det private markedet.

Måles kapitalkostnader på denne måten må det vurderes om husleien på det private markedet påvirkes av om kommunens leieboliger slippes ut på det private markedet. Den kommunale leieboligmassen er i mange kommuner stor i forhold til massen av leide boliger. Det er derfor sannsynlig at husleiene i det private markedet blir påvirket av en slik strategi.

I et perfekt fungerende boligmarked hvor boliger fritt kan flyttes mellom eie- og leiesektoren vil KK2 og KK3 være like. Vi har imidlertid liten tro på at dette er tilfellet på det norske boligmarkedet.

Kapitalkostnaden skal uttrykke avkastningen av den bundne kapitalen i den beste alternative anvendelsen. KK2 ble utledet under forutsetning av at salg av boligen er den beste alternative anvendelse, mens KK3 ble utledet

under forutsetning av at privat utleie av boligen er beste alternative anvendelse. En tilnærming til kapitalkostnadsproblematikken får vi også ved å kombinere disse to tilnærmingene.

$$(7) \quad KK4 = \max(KK2, KK3)$$

KK4 innebærer at kapitalkostnadene ved å holde kapital i form av kommunale utleieboliger er avkastningen i det av alternativene KK2 og KK3 som gir den høyeste avkastningen.

En femte strategi kan være en videreføring av KK4 hvor det antas at kommunen antar at boligprisene følger en stokastisk prosess. En naturlig strategi fra kommunens side er da å leie ut i påvente av at boligprisene blir gunstige med hensyn til salg. Forventet avkastning av denne strategien vil være minst like stor som strategien i KK4.

5.3 Utgiftsdekkende husleier

Utgiftsdekkende husleier er sammensatt av følgende komponenter. Driftsutgifter (DU), vedlikeholdsutgifter (VU), rentekostnader på gjeld (rG) og avdrag (A).

$$(8) \quad P = DU + VU + rG + A$$

En fordel med å bestemme husleiene slik at de er utgiftsdekkende er at dette sikrer god likviditet. En utgiftsdekkende husleie er uavhengig av en eventuell verdiendring på boligkapitalen. På lang sikt er det grunn til å anta at den nominelle verdien av boligkapitalen kommer til å øke betydelig. Et utgiftsdekningsprinsipp innebærer dermed at kommunen som eier ikke får dekket alternativkostnaden knyttet til å fortsette utleie i stedet for å selge boligeiendommen.

En utgiftsdekkende husleie vil i en nybygd bolig overstige den kostnadsdekkende husleia siden en kostnadsdekkende husleie ikke inkluderer avdrag. For eldre leieboliger vil forholdet være omvendt. Ut fra et rettferdighetsresonnement kan en slik utviklingsprofil for husleiene anføres mot prinsippet om utgiftsdekning. Ved husleiefastsettelse etter et utgiftsdekningsprinsipp vil en kunne ha svært ulik leie i like boliger bygd på ulikt tidspunkt, noe som kan medføre stor variasjon i husleiene internt i massen. Dette vil naturlig nok kunne oppfattes som uheldig, det er altså ikke bare markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper som kan medføre forskjeller som

oppfattes som urimelige. I tillegg vil det at utgiftsdekkende husleier kan være svært lave i den eldre delen av boligmassen i sin tur medføre lav grad av mobilitet i disse delene av den kommunale boligmassen. Dette har vært et problem i noen av de største svenske byene. En kan imidlertid tenke seg at utgiftsdekning legges til grunn ved beregning av de totale husleier i den kommunale boligmassen, men at de relative leier i ulike segmenter av denne boligmassen bestemmes på annen måte.

Vi har grunn til å tro at i mange land hvor det heter at leiefastsettelsen er kostnadsbasert betyr det at den i realiteten er utgiftsbasert, eller at det brukes en mellomvariant mellom et utgiftsbaseringsprinsipp og et kostnadsbaseringsprinsipp. Alternativkostnadsprinsippet «i ren form» tror vi sjelden blir lagt til grunn ved fastsettelse av husleiene i offentlig eide utleieboliger.

5.4 Husleier basert på vurderinger av betalingsevne eller historisk betingede husleier

Husleier basert på vurderinger av betalingsevne eller historisk betingede husleier er en samlebetegnelse på alle typer husleiefastsettelse som ikke baserer seg på verken markedsforhold, kostnader eller utgifter. Hensikten med førstnevnte form for leiefastsettelse er å bistå husholdninger i å oppnå et tilfredsstillende nivå på boligkonsumet samtidig med at ikke annet konsum blir skadelidende. I praksis gjøres dette ved en administrativ fastsettelse av husleia, enten for hele massen eller for den enkelte kommunale bolig (individuelt utformet husleie). En administrativ fastsettelse av husleia for hele massen vil være basert på en vurdering av den gjennomsnittlige betalingsevnen hos beboere i de kommunale boligene. En individuelt utformet husleie kan for eksempel basere seg på at leietakeren skal ha et visst minimum av inntekten igjen etter at husleia er betalt eller det kan bestemmes at husleie skal beregnes som en bestemt andel av leieboerens inntekt, som for eksempel gitt ved (9):

$$(9) P = \Theta Y$$

Her er $0 < \Theta < 1$. Hvis det for eksempel er slik at $\Theta = 0,15$, settes husleia slik at den utgjør 15 prosent av husholdningens inntekt. Som vi har sett viste Hansen og Åhren (1991) at denne type leiefastsettelse var utbredt når det gjaldt trygdeboliger i storbyene rundt 1990.

Husleiefastsettelse basert på låsing til et historisk nivå, eventuelt med sjablonmessige oppjusteringer, har en mindre klar begrunnelse. Det

historiske nivået kan relatere seg til leienivået i et bestemt år, for eksempel i 1940, med tillatte oppjusteringer etterpå, samt påplusninger som følge av faktiske ekstraordinære utgifter påløpt etter dette som følge av betydelig rehabilitering. Den gamle Husleiereguleringsloven som gjaldt fram til 1967¹⁴ hadde slike leiefastsettelsesprinsipper. Ligning (10) illustrerer disse prinsippene, slik de er beskrevet i Gulbrandsen (1983, s.113). For en bolig bygd før 1930 og omfattet av loven, var den høyest lovlige husleie som kunne kreves i 1967 – P_{1967} – bestemt av ligning (10):

$$(10) P_{1967} = P_{1940} + 1/9[P_{1940}] + 1/3[P_{1954}] + EKU$$

Her er P_{1940} og P_{1954} husleia i henholdsvis 1940 og 1954. EKU betyr ekstraordinære utgifter. En slik form for husleiefastsettelse innebærer normalt sett fallende realhusleier, det vil si at husleiene stiger med lavere takt enn den generelle inflasjonen. Selv om kommunal sektor var unntatt fra Husleiereguleringsloven vet vi fra Hansen og Åhren (1991) at Oslo kommune rundt 1990 stort sett fulgte Husleiereguleringslovens bestemmelser i sine eldre leiegårder.

Begge typer leiefastsettelse som behandles i dette delkapittelet har tradisjonelt innebåret en betydelig grad av subsidiering. Også leiefastsettelse basert på et utgiftsdekningsprinsipp kan innebære en viss subsidiering siden den ser bort fra alternativavkastningen på boligkapitalen. Nordvik og Pedersen (1997) definerte subsidier som følger:

Kommunen subsidierer en leietaker hvis de ressursene som går med til å tilby leieboligen, i beste alternative anvendelse - målt i kroner, er verdt mer enn kommunens nettoinntekt av å la et gitt hushold leie boligen til en gitt husleie. Størrelsen på subsidiene er lik differansen mellom disse to størrelsene.

Eller for å uttrykke det noe enklere: subsidier er lik kommunens kostnad ved å tilby boligen minus kommunens inntekter av utleien. Husleiefastsettelse av denne typen kan være begrunnet i fordelings- og rettferdighetsargumenter. Bakgrunnen er at en vil sikre vanskeligstilte husholdninger en rimelig bolig gjennom en slags «tvunget» overføring.

¹⁴ I hovedtrekk ble reglene beholdt i husleiereguleringsloven av 1967, men det ble nå tillatt å få dekket utgifter til vedlikehold.

5.5 Markedsbaserte leieprinsipper

Når det snakkes om markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper, som markedsleie ved ny utleie og **gjengs leie** ved justering av husleia i løpende leiekontrakter, tenkes det på en leiefastsettelse som reflekterer tilbuds- og etterspørselsforhold. Markedsleien ved ny utleie avspeiler kortsiktige svingninger, mens gjengs leie avspeiler mer langsiktige tendenser. Formelt kan en leiefastsettelse basert på markedsleie uttrykkes ved:

$$(11) P = P_M$$

P_M er markedsleienivået. Her er begrepet forstått som den leie som avtales i nylig inngåtte kontrakter. Det er viktig å merke seg at dette leienivået kan være høyere enn leienivået i et marked med fullkommen konkurranse.

Markedsleiene i det private leiemarkedet kan variere mye. Mange land har derfor bygd opp reguleringsregimer hvor formålet er å dempe fluktuationene i markedsleiene. For å dempe fluktuationene ved etablering av nye leieforhold kan det for eksempel settes tak på leieøkningen fra et år til et annet. Når det gjelder etablerte leieforhold kan fluktuationen i markedsleiene dempes gjennom regler som gir en viss treghet i leietilpasningen relativt til svingninger i markedet som fanges opp momentant i nylig inngåtte leieforhold. En oversikt over, og drøfting av, mye brukte reguleringsregimer er gitt i Lind (2001). En kort oversikt finnes også i Medby og Langsether (2006). Bakgrunnen for bestemmelsen om gjengs leie i den norske husleielovens § 4-3 er å få etablert et system hvor markedsleiene over tid blir bestemmende for leienivået i etablerte leieforhold, men hvor denne leietilpasningen skjer med en viss treghet. Hovedprinsippet bak gjengs leie er å finne gjennomsnittsleda for samtlige leieforhold i det lokale markedet. Dette kan som en forenkling¹⁵ uttrykkes ved:

$$(12) P_t = \gamma_1 P_{t-1} + \gamma_2 P_{t-2} + \gamma_3 P_{t-3} + \dots + \gamma_s P_{t-s}$$

γ -ene viser hvor stor andel av leieforholdene som er henholdsvis fra periode t-1, t-2, t-3 og ... t-s. Dersom $\gamma_1 = 0,9$ i et lokalt marked og $\gamma_1 = 0,1$ i et annet lokalt marked kan systemet gi store tilfeldige svingninger bare på grunn av at det ene lokale markedet i det vesentlige består av nye leieforhold og det andre i det vesentlige består av eldre leieforhold. En måte å unngå dette på

¹⁵ Formuleringen tar ikke hensyn til at også leiene i gamle leieforhold kan ha blitt oppjustert i periode t-1, t-2 osv.

kan prinsipielt være å benytte et glidende gjennomsnitt av markedsleier i de siste periodene, for eksempel tre perioder, noe som også representerer en treghet i tilpasningen. Dette kan uttrykkes ved: ¹⁶

$$(13) P_t = (1/3)P_{M_{t-1}} + (1/3)P_{M_{t-2}} + (1/3)P_{M_{t-3}}$$

Når det i den offentlige debatten argumenteres for å bruke en markedsbasert leiefastsettelse i den kommunale utleievirksomheten, tenker man seg som regel dette tillempet ved å anvende leier beregnet i det ordinære private leiemarkedet som husleier i tilsvarende leieforhold i den kommunale sektoren. Hvilke momenter det skal tas hensyn til ved identifisering av tilsvarende leieforhold, er ikke uten problemer. Det er selvsagt at boligens størrelse og standard, vedlikehold innvendig og utvendig og beliggenhet bør tas i betraktning. Men hva med kontraktsbetingelsene for leieforholdet, utemiljøet (fysisk og sosialt) og beboergruppens sosiale sammensetning? Vi vet, jfr. Langsether og Medby (2004) at leienivået i det private leiemarkedet varierer med eventuelle slekts- og vennsrelasjoner mellom utleier og leier - hvordan skal det tas hensyn til ved jevnføring av private og kommunale leieforhold? Fra SOU 2000: 33 vet vi at trykgheten når man ferdes ute i sitt nære bomiljø er den viktigste kvalitetsfaktoren for folk. Bør det tas hensyn til dette ved fastsettelse av leiene i den kommunale sektoren – og hvordan skal i tilfelle tilsvarende leieforhold i praksis finnes? Hvordan skal ulike former for skattemessig og annen subsidiering tas hensyn til? Dette er momenter som representerer både prinsipielle og praktiske utfordringer.

Den prinsipielle begrunnelsen for markedsbaserte husleier i kommunal sektor er at husleier på det ordinære private markedet er det beste målet på alternativavkastningen på den kommunale boligmassen. I avsnitt 5.2 drøftet vi hvorvidt dette argumentet er riktig basert på en alternativkostnads-tankegang.

Det må påpekes at bruk av markedsleie ikke er til hinder for at kommunen skal spille en boligpolitisk rolle. Noen av beboerne i kommunale boliger vil nok være utsatt for diskriminering i det private leiemarkedet selv om de er i stand til å betale husleie. De kommunale boligene har nettopp som hensikt å tilby boliger til vanskeligstilte husholdninger. Dessuten bør det bemerkes at beboerne som kvalifiserer til bostøtte ikke behøver å tape på at markedsbaserte leieprinsipper innføres. Samtidig som markedsleie innføres kan bostøtten i prinsippet trappes opp tilsvarende. I tilfellet med markedsleie

¹⁶ Fotskrift M indikerer markedsleie.

og økt bostøtte subsidieres bruttohusleia, mens det ved leiesubsidiering er snakk om en subsidiering av nettohusleia.

Et viktig argument som kan anføres mot markedsbaserte husleiefastsettelsesprinsipper er knyttet til mulige markedsimperfeksjoner. I likevekt i et marked med fullkommen konkurranse vil kostnadsdekkende husleie være sammenfallende med markedsleie. Summen av drifts- og vedlikeholdskostnader og en normalavkastning på markedsverdien av boligen er jo som vi har sett komponentene i en kostnadsdekkende husleie. En kostnadsdekkende husleie er imidlertid forskjellig fra markedsleia i tilfeller hvor betingelsene for fullkommen konkurranse ikke er oppfylt.

Et argument i favør av et kostnadsdekningsprinsipp kontra et markedsbasert prinsipp er at det i lange perioder kan være knyttet en såkalt reinprofitt, det vil si en profitt utover normalavkastningsnivået, til utleie av boliger, spesielt i de store byene. Dette innebærer at en investor som kjøper en bolig til markedspris og leier den ut får en avkastning etter skatt som ligger over normalavkastningen i økonomien. Det oppstår da en knapphetsrente som ligner monopolrenten. Denne renten er ikke knyttet til generell boligmangel, da en slik mangel vil avspeiles i boligens markedspris. I en beregning basert på NOVA's Gallupundersøkelse av 1997 fant Medby (2000) indikasjoner på at en slik knapphetsrente eksisterte på det tidspunktet. Hansen, Stang og Nordvik (1997) viste at leiekravene i annonserte boliger lå klart høyere enn de kostnadsdekkende husleiene som ble beregnet for Tromsø kommune i 1996/97.

Om denne knapphetsrenten eksisterer i dag er uvisst. Det er imidlertid potensielt mulig med en slik knapphetsrente, og vi har i perioder observert klare indikasjoner på at en slik knapphetsrente kan eksistere i enkelte perioder i visse deler av det norske leiemarkedet. Dette kan tilsi at en utviser en viss tilbakeholdenhet i å benytte reine markedsbaserte leieprinsipper i kommunal sektor.

6 Empirisk analyse av husleiefastsettelsen i kommunale boliger

6.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi gi en oversikt over hvordan kommunene fastsetter leiene i de boliger de disponerer. Vi vil først belyse hvordan metodene for leiefastsettelse varierer mellom ulike kategorier boliger. Videre skal vi undersøke om det er spesielle kjennetegn ved kommuner som benytter markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper. Til slutt skal vi gi en oversikt over utbredelsen av gjengs leie i kommunene, og undersøke hvordan innføringen av dette prinsippet varierer med spesielle kjennetegn ved kommunene. Analysene blir gjennomført på grunnlag av datamaterialet i Kommunesurveyen 2007.

Eventuell variasjon i leiefastsettelsen kan manifestere seg på flere måter: 1) For det første er det et spørsmål om det overhodet er i bruk mer enn en måte å beregne husleiene på i de norske kommunene samlet sett. 2) Dersom flere prinsipper er i bruk, kan dette manifestere seg på den måten at den enkelte kommune kun anvender ett prinsipp, men at hvilket prinsipp dette er, varierer med egenskaper ved kommunene? 3) Leiene kan imidlertid også tenkes å bli fastsatt på forskjellige måter innen de enkelte kommuner. Det interessante spørsmålet blir da om det er spesielle mønstre i denne variasjonen. Er det slik at de samme prinsipper for leiefastsettelse blir benyttet i de samme boligkategoriene, eller er det ingen slik sammenheng? 4) Dersom vi finner ulike mønstre i måten kommunene fastsetter husleiene i ulike boligkategorier på, hvordan varierer dette i tilfelle med egenskaper ved kommunene?

Hansen og Åhren (1991) viste at leiefastsettelsen i storbykommunene den gang varierte mellom ulike kategorier kommunale boliger. Det har skjedd mye på den boligpolitiske fronten siden begynnelsen av 1990-tallet. Det er momenter som taler for at leiefastsettelsen kan ha blitt mer enhetlig, både innad i, og mellom, kommunene. Den nye husleieloven som trådte i kraft 1. januar 2000 legger opp til at husleiene normalt skal bestemmes av markedet både i privat og kommunal sektor, og uavhengig av hvilke kategorier boliger det dreier seg om. Når det gjelder kommunale utleieboliger anbefaler Kommunal- og regionaldepartementet i Rundskriv H-08/02 Om kommunale husleigeforhold, at kommunene bruker kostnadsdekkende leier

ved utleie av kommunale boliger. På den annen side er det blitt en økende vekt på øremerking – og klausulering – av kommunale boliger for spesifikke målgrupper. Det har bidratt til en økende differensiering av det kommunale boligtilbudet i mer eller mindre klart avgrensede og stabile kategorier. I den grad de målgrupper som har ligget til grunn for disse kategoriseringene har hatt ulike muligheter på boligmarkedet – og det samtidig har blitt bygd ulike kategorier boliger med ulike former for finansiell støtte – har dette betydd et press i retning av mer differensierte måter å bestemme husleia på. I den grad det samtidig har skjedd en sentralisering av forvaltningen av de kommunale boligene – slik det er tilfelle i Oslo – er det rimelig å anta at disse tendensene til større differensiering har blitt motvirket. Våre data gir ikke mulighet til å si noe om hvilke endringer som har funnet sted. Det er imidlertid en utfordring stor nok å kartlegge hvordan fastsettelsen av husleiene i de kommunale utleieboligene foregår i dag.

Hvor tilfredsstillende vi makter å besvare spørsmålene om hvilke ulikheter som eksisterer i måten leiefastsettelsen i kommunale boliger foregår på – og hva som kan forklare disse ulikhetene – avhenger av flere forhold: 1) Først og fremst hvorvidt vi klarer å spesifisere, og å samle inn data fra, kategorier av boliger som differensierer godt mellom ulike måter å fastsette leiene på. 2) Dernest at vi klarer å spesifisere og å identifisere de ulike måter å fastsette leiene på som praktiseres i norske kommuner. Kartleggingen og analysene av leiefastsettelsen i dette kapittelet bygger på spørsmål 15 i spørreskjemaet. I dette spørsmålet baserte vi oss på en inndeling av kommunalt disponerte boliger i 10 kategorier. Disse kategoriene er bygd på en kombinasjon av de kategoriene vi brukte ved analysene i kapittel 4 og kommunenes disposisjonsforhold til boligene. Dette er imidlertid ikke den eneste, og kanskje heller ikke den beste, inndelingen vi kunne bruke. Vi vurderer det imidlertid slik at denne relativt detaljerte inndelingen fanger opp variasjonen i den måten leiene blir fastsatt på, relativt tilfredsstillende. Inndelingen er følgende:

- Kommunalt eide utleieboliger for vanskeligstilte
- Kommunalt eide omsorgsboliger/trygdeboliger
- Kommunalt eide boliger; klausulert etter husleielovens § 11-1, 2:
- Kommunalt eide boliger; øremerket for flyktninger
- Kommunalt eide boliger; disponert for spesielle grupper/særomsorg:
- Kommunalt eide boliger; disponert for ungdom (17-23 år)
- Kommunalt eide boliger; personalboliger

- Boliger innleid for framleie
- Privat eide boliger; klausulert etter husleielovens § 11-1, 2:
- Privat eide boliger; disponert av kommunen på annen måte:

I spørsmål 15 i spørreskjemaet spør vi, for hver av disse kategoriene boliger, på hvilken måte husleiene beregnes. Svaralternativene her består av seks ulike måter å beregne den husleia på som kommunene krever ved nyutleie av kommunale boliger. Disse seks måtene – som beskrives innledningsvis i spørsmål 15 – er basert på de leiefastsettelsesprinsippene vi redegjorde for i forrige kapittel. Den eneste forskjellen er at vi benytter en todeling når det gjelder kommuner som benytter markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper. De seks måtene å beregne leiene på er som følger:

- Hver leilighet vurderes individuelt og det kreves markedsleie, beregnet som et gjennomsnitt av den leie som observeres ved etablering av nye leieforhold for lignende leieobjekter i det private leiemarkedet.
- Leia beregnes som i alternativ a), men leienivået settes noe lavere enn leiene i det private markedet, og det legges mindre arbeid i differensiering av leiene mellom tilnærmet like leiligheter
- Leia beregnes slik at den er kostnadsdekkende: En kostnadsdekkende leie betyr en leie som i tillegg til å dekke løpende drifts- og vedlikeholdskostnader også dekker alternativkostnadene ved den kapital som er bundet i den aktuelle boligmassen)
- Leia beregnes slik at den er utgiftsdekkende; dvs. at den i tillegg til alle løpende drifts- og vedlikeholdsutgifter også dekker løpende kapital-kostnader (renter og avdrag på lån)
- Leia fastsettes ut fra leietakers betalingsevne
- Dagens leier fastsettes ved justeringer av et historisk bestemt nivå.

Innledningsvis kan det her være interessant å undersøke om de prinsippene for leiefastsettelse som anvendes er fastsatt gjennom vedtak i politiske organer i kommunene, eller om de er fastsatt administrativt eller i forhandlinger med private aktører. Tabell 15 viser at et stort flertall av kommunene har fattet vedtak om hvordan husleia skal fastsettes i de boligene kommunen selv eier. I boliger innleid for framleie eller boliger kommunen disponerer på annen måte er det imidlertid et flertall av kommunene som ikke har fattet noe vedtak om leiefastsettelsen. Når det gjelder disse privateide boligene er det også mange kommuner som svarer at

de ikke vet/er usikre på om det er fattet noe vedtak om leiefastsettelse. Dette avspeiler sannsynligvis at kommunene i praksis ofte aksepterer leienivået i privat sektor når de skaffer seg disposisjonsrett til private boliger, og også legger dette til grunn når det dreier seg om boliger de selv leier inn for framleie.

Tabell 15: Kommunene fordelt etter hvorvidt kommunestyret/bystyret eller byrådet har fattet vedtak om leiefastsettelse i de kommunale boligene, og etter hvordan kommunene disponerer disse boligene. Prosent.

| | Boligene kommunen eier | Boligene kommunen leier inn for framleie | Boligene kommunen disponerer på annen måte |
|------------------|------------------------|--|--|
| Ja | 82,5 | 25,0 | 36,5 |
| Nei | 14,5 | 59,0 | 43,5 |
| Usikker/vet ikke | 3,1 | 16,0 | 20,0 |

6.2 Leiefastsettelse i ulike kategorier kommunalt disponerte boliger ved ny utleie

I det følgende gjøres det rede for leiefastsettelsen i ulike kategorier kommunalt disponerte boliger. Her velger vi å gjengi fordelingene og gjennomgangen er mer detaljert enn tilsvarende gjennomgang i kapittel 4. Dette skyldes at leiefastsettelsesprinsipper i kommunalt disponerte boliger er hovedtema i rapporten.

Tabell 16 viser leiefastsettelsesprinsippene i kommunalt eide utleieboliger for vanskeligstilte. Vi merker oss at leiefastsettelse i forhold til et historisk bestemt nivå her er det vanligste. 56 kommuner har svart at leiefastsettelsen er basert på historiske nivåer. Utgiftsdekkende leie er nest vanligst, 45 kommuner har svart at de følger et utgiftsdekningsprinsipp.

Tabell 16: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for vanskeligstilte.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 35 | 16,2 |
| Markedsleie tillempet | 37 | 17,1 |
| Kostnadsdekkende leie | 33 | 15,3 |
| Utgiftsdekkende leie | 45 | 20,8 |
| Betalingsevne | 5 | 2,3 |
| Historisk bestemt nivå | 56 | 25,9 |
| Uaktuell | 9 | 4,2 |
| Usikker | 9 | 4,2 |
| N | 216 | |

Hvis en slår de to formene for markedsleie sammen er imidlertid dette prinsippet mest utbredt. Imidlertid er det langt flere kommuner som ikke benytter markedsleie enn det er kommuner som benytter markedsleie. Bare 35 kommuner bruker markedsleie i «reindyrket» forstand, mens 37 kommuner bruker en tillempet form for markedsleie hvor leienivået etter skjønn settes noe lavere enn leiene for tilsvarende boliger i det private markedet. 33 kommuner benytter kostnadsdekkende leier. Bare 5 kommuner setter leiene etter leietakernes betalingsevne.

Når det gjelder kommunalt eide omsorgsboliger/trygdeboliger viser tabell 17 at også her er det vanligste å benytte historisk bestemte nivåer. 62 kommuner svarer at de benytter et slikt prinsipp for leiefastsettelse. Utgiftsdekkende leie er også svært utbredt. 58 kommuner sier at leiefastsettelsen er basert på et utgiftsdekningsprinsipp. Kostnadsdekkende leie er mer utbredt her enn det vi avdekket når det gjelder kommunalt eide boliger for vanskeligstilte, mens markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper er mindre utbredt. For denne kategorien boliger er det 10 kommuner som oppgir at leiene fastsettes etter leietakers betalingsevne.

Tabell 17: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide omsorgsboliger/trygdeboliger.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 28 | 12,7 |
| Markedsleie tillempet | 26 | 11,8 |
| Kostnadsdekkende leie | 41 | 18,6 |
| Utgiftsdekkende leie | 58 | 26,2 |
| Betalingsevne | 10 | 4,5 |
| Historisk bestemt nivå | 62 | 28,1 |
| Uaktuell | 2 | 0,9 |
| Usikker | 10 | 4,5 |
| N | 221 | |

Tabell 18 viser at i kommunalt eide boliger som er klausulert etter husleieloven er også historisk bestemt nivå det vanligste. Her merker vi oss videre en høy andel som enten ikke har svart på spørsmålet eller svarer at boligkategorien er uaktuell, noe som sannsynligvis avspeiler at mange kommuner ikke klausulerer boliger de selv eier. Her er det også relativt mange som sier at de er usikre på hvilket leiefastsettelsesprinsipp som benyttes. For noen av de som har svart usikker her kan dette svaret referere seg til usikkerhet om hvorvidt kommunen har klausulerte boliger. 48 kommuner oppgir at de benytter de to formene for markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper. Tillemptet og reindyrket markedsleie er omtrent like utbredt i denne kategorien.

Tabell 18: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide klausulerte boliger.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 23 | 12,7 |
| Markedsleie tillempet | 25 | 13,8 |
| Kostnadsdekkende leie | 20 | 11,0 |
| Utgiftsdekkende leie | 35 | 19,3 |
| Betalingsevne | 3 | 1,7 |
| Historisk bestemt nivå | 44 | 24,3 |
| Uaktuell | 22 | 12,2 |
| Usikker | 18 | 9,9 |
| N | 181 | |

I kommunalt eide boliger som er øremerket for flyktninger viser tabell 19 at det vanligste er utgiftsdekkende leier. 42 kommuner oppgir at de følger en

slik praksis. 28 kommuner benytter tillempet markedsleie, mens 26 kommuner benytter kostnadsdekkende leier. Historisk bestemt leienivå er mindre utbredt her, noe som kan skyldes at boligene i denne kategorien er av nyere dato enn i de andre kategoriene vi har betraktet til nå. Vi merker oss at også her er det svært mange kommuner oppgir at boligkategorien er uaktuell eller ikke har besvart spørsmålet.

Tabell 19: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for flyktninger.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 22 | 12,3 |
| Markedsleie tillempet | 28 | 15,6 |
| Kostnadsdekkende leie | 26 | 14,5 |
| Utgiftsdekkende leie | 42 | 23,5 |
| Betalingsevne | 8 | 4,5 |
| Historisk bestemt nivå | 28 | 15,6 |
| Uaktuell | 26 | 14,5 |
| Usikker | 9 | 5,0 |
| N | 179 | |

Tabell 20 viser leiefastsettelsen i kategorien kommunalt eide boliger som er disponert for spesielle grupper/særomsorgsboliger. Her er historisk bestemt leiefastsettelse mest utbredt. 52 kommuner benytter dette prinsippet. Utgiftsdekkende leie er nest vanligst. 47 kommuner benytter utgiftsdekningsprinsippet. Utgiftsdekkende leier er her mer utbredt enn de to markedsprinsippene samlet. 10 kommuner setter leiene etter leietakernes betalingsevne.

Tabell 20: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for spesielle grupper/særomsorgsboliger.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 20 | 10,6 |
| Markedsleie tillempet | 22 | 11,7 |
| Kostnadsdekkende leie | 29 | 15,4 |
| Utgiftsdekkende leie | 47 | 25,0 |
| Betalingsevne | 10 | 5,3 |
| Historisk bestemt nivå | 52 | 27,7 |
| Uaktuell | 10 | 5,3 |
| Usikker | 9 | 4,8 |
| N | 188 | |

Når det gjelder kommunalt eide boliger som er disponert for ungdom viser tabell 21 at spørsmålet om leiefastsettelse er besvart av bare 157 av de 236 kommunene som besvarte spørreskjemaet. Av de som har svart, sier hele 46 at denne boligkategorien er uaktuell. Dette reflekterer først og fremst at boliger øremerket ungdom ikke er særlig utbredt. I kapittel 4 var slike boliger ikke inkludert som kategori. Skal vi tolke måtene det er svart på her, antyder det at knapt halvparten av kommunene har kommunalt eide boliger for ungdom. Det er også en høy andel som har svart at de er usikre på hvilket leiefastsettelsesprinsipp som benyttes. Leiefastsettelse i forhold til et historisk bestemt nivå er det vanligste prinsippet for leiefastsettelse i slike boliger. Kostnadsdekkende leie er nest vanligst.

Tabell 21: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide boliger for ungdommer.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 17 | 10,8 |
| Markedsleie tillempet | 14 | 8,9 |
| Kostnadsdekkende leie | 19 | 12,1 |
| Utgiftsdekkende leie | 17 | 10,8 |
| Betalingsevne | 2 | 1,3 |
| Historisk bestemt nivå | 26 | 16,6 |
| Uaktuell | 46 | 29,3 |
| Usikker | 17 | 10,8 |
| N | 157 | |

I kommunalt eide personalboliger viser tabell 22 at leiefastsettelse i forhold til et historisk bestemt nivå er vanligst. Kostnadsdekkende leier og utgiftsdekkende leier er lite utbredt, mens 44 kommuner svarer at de benytter en eller annen form for markedsleie. Markedsleie i reindyrket forstand er mer utbredt enn tillempet markedsleie. Vi merker oss videre at også her er det svært mange kommuner som svarer at boligkategorien er uaktuell eller ikke har besvart spørsmålet. I tillegg ser vi at det også her er en del som er usikre på hvilket leiefastsettelsesprinsipp som benyttes.

Tabell 22: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i kommunalt eide personalboliger.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 30 | 16,7 |
| Markedsleie tillempet | 20 | 11,1 |
| Kostnadsdekkende leie | 11 | 6,1 |
| Utgiftsdekkende leie | 20 | 11,1 |
| Betalingsevne | 0 | 0,0 |
| Historisk bestemt nivå | 51 | 28,3 |
| Uaktuell | 37 | 20,6 |
| Usikker | 13 | 7,2 |
| N | 180 | |

I kapittel 4 inkluderte vi ikke personalboliger som egen kategori. I kapittel 2 stilte vi spørsmål om det kunne være slik at svært mange av boligene i kategorien «tildelt uten behovsprøving» i KOSTRA kunne være personalboliger. Vi ser at dette kan være en riktig antakelse, siden en god del kommuner fremdeles disponerer personalboliger.

Tabellene 23, 24 og 25 viser leiefastsettelsen i de boligkategoriene som på ulike måter disponeres av kommunene, men som eies av private. Her må vi anta at kommunenes innflytelse på fastsettelsen av husleie kan variere mye fra kommune til kommune, avhengig av de lokale boligmarkedenes karakter og om kommunene har knesatt en egen leiepolitikk. Vi har tidligere sett, jfr. tabell 15, at leiefastsettelsen i den privateide delen av den boligmassen kommunene disponerer i liten grad har vært behandlet i politiske organer. Innflytelsen kan variere fra at kommunene i realiteten bestemmer leia til at de i realiteten må akseptere den leia som den private utleieren forlanger. Dette gjør at det i mange tilfeller kan ha vært vanskelig for kommunene å besvare spørsmålet om leiefastsettelsen i disse boligkategoriene. Vi kan derfor vente at mange vil svare at de er usikre på dette spørsmålet.

Det er særlig i valget mellom svarkategoriene markedsleie, kostnadsdekkende leie og utgiftsdekkende leie det kan ha vært vanskelig å avgjøre hva man skulle svare. Dette kan anskueliggjøres ved å se på leiefastsettelsen i boliger kommunene leier inn for framleie. Dersom kommunene i slike tilfeller selv betaler markedsleie ved innleien, og ved framleien fastsetter leiene slik at de dekker det kommunene selv betaler ved innleien (og kanskje også i tillegg dekker noe av utgiftene til drift/vedlikehold), er det rimelig å anta at de vil oppgi at leia er fastsatt til markedsleie. Det vil imidlertid heller

ikke være overraskende om de i slike tilfeller oppgir at leiene er fastsatt slik at de er utgiftsdekkende (eller evt. kostnadsdekkende).

Tabell 23 viser leiefastsettelsen i boliger innleid for framleie. Her ser vi at spørsmålet om leiefastsettelse er besvart av kun 163 kommuner og at 30 i tillegg svarer at boligkategorien er uaktuell. 32 kommuner er dessuten usikre på hvilket leiefastsettelsesprinsipp som anvendes, i tråd med hva vi ventet. Dette er sannsynligvis en heterogen kategori, og det er grunn til å anta at boliger kommunen disponerer i borettslag etter den såkalte 10-prosent regelen utgjør en del av boligene i denne kategorien. Her kan vi merke oss at det, i motsetning til samtlige av de andre kategoriene vi har betraktet hittil, er mest utbredt med markedsleie i rein forstand. 48 kommuner bruker en av de to formene for markedsbasert leiefastsettelse. Dette gjenspeiler rimeligvis at private utleiere vanligvis driver utleie av boliger på reint forretningsmessige vilkår, og at kommunene sannsynligvis selv har måttet betale markedsleie ved innleie av disse boligene. Vi ser ellers at både kostnadsdekkende og utgiftsdekkende leie oppgis relativt ofte i dette tilfellet. Dette er som forventet ut fra de vurderingene vi gjorde ovenfor.

Tabell 23: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i boliger innleid for framleie.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 35 | 21,5 |
| Markedsleie tillempet | 13 | 8,0 |
| Kostnadsdekkende leie | 23 | 14,1 |
| Utgiftsdekkende leie | 15 | 9,2 |
| Betalingsevne | 1 | 0,6 |
| Historisk bestemt nivå | 16 | 9,8 |
| Uaktuell | 30 | 18,4 |
| Usikker | 32 | 19,6 |
| N | 163 | |

Tabell 24 viser leiefastsettelsen i privateide boliger som er klausulerte etter husleieloven. Dette er en kategori boliger som svært mange kommuner ikke har. Mange besvarer derfor heller ikke dette spørsmålet. Størstedelen av de 137 kommunene som har svart, svarer dessuten enten at boligtypen er uaktuell, eller at de er usikre på hvilket leiefastsettelsesprinsipp som benyttes. Denne usikkerheten er i tråd med hva vi kan vente, jfr. drøftingene ovenfor.

Tabell 24: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i privateide klausulerte boliger.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 16 | 11,7 |
| Markedsleie tillempet | 7 | 5,1 |
| Kostnadsdekkende leie | 11 | 8,0 |
| Utgiftsdekkende leie | 9 | 6,6 |
| Betalingsevne | 0 | 0,0 |
| Historisk bestemt nivå | 10 | 7,3 |
| Uaktuell | 61 | 44,5 |
| Usikker | 25 | 18,2 |
| N | 137 | |

I denne kategorien er markedsleie i reindyrket forstand mest utbredt. Dette avspeiler kanskje også at det i realiteten er de private eierne – som driver utleie på forretningsmessige vilkår – som bestemmer leiene i denne kategorien boliger, selv om boligene disponeres av kommunene. 11 og 9 kommuner oppgir at leiene i disse boligene fastsettes slik at de er henholdsvis kostnadsdekkende og utgiftsdekkende. Her er det ingen kommuner som fastsetter leiene etter betalingsevne. Bare 10 kommuner baserer seg på historisk bestemte nivåer.

I kategorien privat eide boliger som disponeres av kommunen på annen måte er det også mange kommuner som mangler boliger, og enten ikke besvarer spørsmålet eller svarer at det er uaktuelt. Også her er det mange som er usikre på hvordan leiene beregnes. Tabell 25 viser at reindyrket markedsleie og kostnadsdekkende leie er de mest utbredte måtene å fastsette leiene på i denne kategorien.

Tabell 25: Kommunene fordelt etter hvilke måter husleiene fastsettes på i privateide boliger disponert på annen måte.

| Prinsipp | Antall kommuner | Andel |
|------------------------|-----------------|-------|
| Markedsleie | 18 | 12,7 |
| Markedsleie tillempet | 7 | 4,9 |
| Kostnadsdekkende leie | 15 | 10,6 |
| Utgiftsdekkende leie | 8 | 5,6 |
| Betalingsevne | 0 | 0,0 |
| Historisk bestemt nivå | 10 | 7,0 |
| Uaktuell | 51 | 35,9 |
| Usikker | 33 | 23,2 |
| N | 142 | |

På bakgrunn av Kommunal- og regionaldepartementets anbefaling i Rundskriv H-08/02, om at kommunene bør bruke kostnadsdekkende leier i sine utleieboliger, er det interessant å merke seg den beskjedne utbredelsen dette beregningsprinsippet har. Andelen kommuner som rapporterer at de bruker dette prinsippet varierer fra ca 8,5 prosent (når det gjelder personalboliger som kommunene eier) til vel 26 prosent (når det gjelder privateide boliger disponert på annen måte). (Her har vi sett bort fra de som har svart uaktuell/usikker). Tabellene 15-24 viser at kostnadsdekkende leier ikke er den dominerende beregningsmåten i noen av de boligkategoriene vi har spesifisert. Utgiftsdekkende leier synes gjennomgående å være mer utbredt. Andelen som oppgir at de beregner leiene på denne måten varierer fra ca 14 prosent (når det gjelder privat eide boliger som kommunen disponerer) til ca 29 prosent (når det gjelder flyktningeboliger som kommunen eier). Når det gjelder denne kategorien boliger er dessuten utgiftsdekkende leier også den mest utbredte måten å beregne leiene på.

6.3 Nærmere om markedsbasert leiefastsettelse

Det mest overraskende som er avdekket i kapittelet til nå er at markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper synes å være mindre utbredt enn hva vi på forhånd hadde antatt. Siden vi har spurt om hvilket leiefastsettelsesprinsipp som brukes når det gjelder nyingåtte kontrakter kan ikke forklaringen være at kommunene er tilbakeholdne med å innføre markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper overfor sine «gamle» beboere. Det er variasjoner mellom boligkategoriene når det gjelder bruken av markedsleier. Tabell 26 viser utbredelsen av de to typene markedsbasert leiefastsettelse i ulike boligkategorier når vi ser bort fra kommuner som har svart at boligtypen er uaktuell eller at de ikke vet hvilket leiefastsettelsesprinsipp som benyttes i kategorien. Det er en viss forskjell på de to formene for markedsleie ved at tillempet markedsleie her er definert som et leienivå som etter skjønn settes noe lavere enn leienivået i det private markedet. Kolonnen til venstre viser andelen av kommunene som benytter reindyrket markedsleie i ulike kategorier boliger.

Markedsleie er mest utbredt i de tre kategoriene privateide boliger. I boliger innleid for framleie benyttes markedsleie i 47,5 prosent av kommunene. Markedsleie er minst utbredt i omsorgsboliger/trygdeboliger. I ungdomsboliger benyttes under en fjerdedel av kommunene markedsleie i reindyrket eller tillempet forstand.

Vi ser at med unntak av personalboliger er det under 20 prosent av kommunene som bruker reindyrket markedsleie i samtlige av de kommunalt eide boligkategoriene. I boliger disponert for spesielle grupper/særomsorger er det bare 11,8 prosent av kommunene som benytter markedsleie. Vi ser imidlertid at markedsleie er mer utbredt i de privateide boligkategoriene. I boliger innleid for framleie benytter 34,7 prosent reindyrket markedsleie. Også i de andre kategoriene privateide boliger benyttes markedsleie i reindyrket form. Dette avspeiler nok sannsynligvis som vi allerede har nevnt at private i større grad enn kommunene selv driver boligmassen etter forretningsmessige prinsipper. Det kan også reflektere at private krever høyere kompensasjon for risiko enn offentlige aktører.

Tabell 26: Andel kommuner med reindyrket eller tillempet markedsbasert leiefastsettelse i de ulike kategoriene boliger.

| Boligkategori | Reindyrket markedsleie | Reindyrket eller tillempet markedsleie |
|--|------------------------|--|
| Kommunalt eide utleieboliger for vanskeligstilte | 17,7 | 36,4 |
| Kommunalt eide omsorgsboliger/trygdeboliger | 13,4 | 25,8 |
| Kommunalt eide boliger; klausulert etter husleielovens § 11-1, 2: | 16,3 | 34,0/141 |
| Kommunalt eide boliger; øremerket for flyktninger | 15,3 | 34,7 |
| Kommunalt eide boliger; disponert for spesielle grupper/særomsorg: | 11,8 | 24,9 |
| Kommunalt eide boliger; disponert for ungdom (17-23 år) | 18,1 | 33,0 |
| Kommunalt eide boliger; personalboliger | 23,1 | 38,5 |
| Boliger innleid for framleie | 34,7 | 47,5 |
| Privat eide boliger; klausulert etter husleielovens § 11-1, 2: | 34,0 | 45,1 |
| Privat eide boliger; disponert av kommunen på annen måte: | 31,0 | 43,1 |

Det er også interessant å avdekke hvordan kommunene fordeler seg med hensyn til i hvor mange av de 10 boligkategoriene vi har spesifisert her, de bruker markedsleie. Dette framgår av tabell 27. Det er ikke alle kommuner som har alle de 10 boligkategoriene. Det er noe vi bør ta hensyn til når vi betrakter resultatene. Vi merker oss at det er 11 kommuner som benytter markedsleie i samtlige boligkategorier. 6 kommuner bruker markedsleie i reindyrket form i samtlige boligkategorier. 19 kommuner bruker bare markedsleie i en av boligkategoriene. 14 kommuner bruker markedsleie i reindyrket form i bare en boligkategori. Ved nærmere undersøkelse av disse 14

kommunene fant vi at 10 av dem kun brukte dette leiefastsettelsesprinsippet i boliger innleid for framleie.

Tabell 27: Kommuner fordelt etter antall kategorier boliger hvor de bruker henholdsvis reindyrket markedsleie og reindyrket eller tillempet markedsleie.

| Boligkategori | Reindyrket markedsleie | Reindyrket eller tillempet markedsleie |
|---|------------------------|--|
| Brukes i samtlige 10 kategorier | 6 | 11 |
| Brukes i 9 kategorier | 2 | 2 |
| Brukes i 8 kategorier | 1 | 3 |
| Brukes i 7 kategorier | 5 | 11 |
| Brukes i 6 kategorier | 3 | 7 |
| Brukes i 5 kategorier | 3 | 12 |
| Brukes i 4 kategorier | 7 | 10 |
| Brukes i 3 kategorier | 9 | 11 |
| Brukes i 2 kategorier | 9 | 8 |
| Brukes i kun 1 kategori | 14 | 19 |
| Totalt antall kommuner som bruker markedsleie i en eller flere boligkategorier | 59 | 95 |

Vi ser at reindyrket markedsleie brukes i en eller flere kategorier boliger i 59 kommuner. Det finnes videre 36 kommuner som bruker tillempet markedsleie i en eller flere kategorier boliger. 95 av kommunene som er med i denne undersøkelsen har altså en leiefastsettelse basert på markedsprinsipper. Dette utgjør 39,8 prosent av kommunene som er med i undersøkelsen. Et flertall av kommunene i undersøkelsen benytter altså ikke markedsbasert leiefastsettelse i nye kontrakter, verken i reindyrket eller tillempet form, i noen av sine boliger.

Noen kommuner angir som vi har sett at de benytter markedsleie, men det framgår ikke hvordan de finner fram til dette nivået. En kan derfor spørre seg om det egentlig er markedsleier som benyttes. Dette er et plausibelt spørsmål all den tid det ikke finnes noen offentlig tilgjengelig statistikk som viser markedsleier på et så disaggregert nivå som kommuner. I Kommunesurveyen 2007, jfr. spørsmål 16, spurte vi derfor alle kommuner som oppgav at de bruker markedsleie, hvordan markedsleiene konkret ble beregnet. Overraskende nok svarer 35,9 prosent av kommunene som benytter markedsleie at de ikke vet eller er usikre på hvordan markeds-

leienivået finnes. 17,4 prosent sier at de benytter leiekraft fra annonser og nettsteder til å finne markedsleienivået. 15,7 prosent innhenter data fra flere segmenter av det private leiemarkedet. 1 kommune (0,8 prosent) benytter data fra store private utleiende i kommunen. 23,2 prosent av kommunene sier at de benytter data fra alle disse kildene.

På tross av at det er utbredt at kommuner har et system for leiefastsettelse som er basert på markedsprinsipper er det sjelden at det forhandles om leia ved inngåelse av leieforhold i kommunalt disponerte boliger. Bare 12,7 prosent av kommunene (29 kommuner) sier at det gis mulighet for slike forhandlinger.

6.4 Variasjoner i markedsbasert leiefastsettelse

Det er ulike kommuners overgang til markedsbasert husleiefastsettelse som har skapt mest debatt i mediene og det har vært en vanlig oppfatning at markedsbaserte prinsipper for leiefastsettelse har blitt mer utbredt i de seinere årene. Vår motivasjon for å foreta denne undersøkelsen var delvis å undersøke om dette inntrykket var riktig. Vi har sett at et flertall av kommunene i undersøkelsen ikke benytter leiefastsettelse basert på markedsprinsipper. Det kan likevel være deler av landet – og/eller typer av kommuner – hvor denne typen leiefastsettelse er mer utbredt. Det er derfor interessant å avdekke om markedsleie er like utbredt i alle deler av landet. Tabell 28 viser at bruken av markedsleie i reindyrket forstand varierer mellom kommuner ut fra hvilket fylke de ligger i. Her skal en være oppmerksom på at antall kommuner i de ulike fylkene som har svart på undersøkelsen varierer, jf. kapittel 3. Tabellen kan likevel gi et intuitivt bilde på hvor i landet den markedsbaserte leiefastsettelsen er mest vanlig. Vi ser at 42,9 prosent av kommunene i Vest-Agder som har svart på undersøkelsen oppgir at de bruker markedsleie i reindyrket forstand. På den annen side er det bare 5,9 prosent av kommunene i Hedmark som bruker den rene formen for markedsleie. Vi merker oss videre at det ikke synes å være noen entydig sammenheng mellom sentral beliggenhet og en sterkt markedsbasert leiefastsettelse i kommunalt disponerte boliger. Bare 8,1 prosent av de kommunene i Akershus som har besvart undersøkelsen oppgir at de bruker dette prinsippet i sin leiefastsettelse. Av de 4 største byene oppgir kun Oslo at de benytter markedsleie i reindyrket forstand, mens både Bergen, Trondheim og Stavanger oppgir at de ikke gjør det.

Tabell 28: Antall og andel kommuner som bruker reindyrket markedsleie i ulike fylker.

| | Antall svarkommuner | Antall kommuner med reindyrket markedsleie fylket | Andel |
|------------------|------------------------|---|-------|
| Østfold | 9 | 2 | 22,2 |
| Akershus | 12 | 1 | 8,3 |
| Oslo | 1 | 1 | 100 |
| Hedmark | 17 | 1 | 5,9 |
| Oppland | 11 | 3 | 27,3 |
| Buskerud | 9 | 3 | 33,3 |
| Vestfold | 8 | 3 | 37,5 |
| Telemark | 8 | 3 | 37,5 |
| Aust-Agder | 7 | 2 | 28,6 |
| Vest-Agder | 7 | 3 | 42,9 |
| Rogaland | 15 | 5 | 33,3 |
| Hordaland | 21 | 5 | 23,8 |
| Sogn og Fjordane | 16 | 4 | 25 |
| Møre og Romsdal | 21 | 8 | 38,1 |
| Sør-Trøndelag | 20 | 2 | 10 |
| Nord-Trøndelag | 16 | 4 | 25 |
| Nordland | 20 | 4 | 20 |
| Troms | 8 | 3 | 37,5 |
| Finnmark | 10 | 2 | 20 |

Tabell 29 viser kommuner med markedsleie når vi også inkluderer de kommunene som bruker dette prinsippet i tillempet form. Vi merker oss at andelen stiger i flere av fylkene. Spesielt merker vi oss at når vi inkluderer kommuner som bruker tillempet markedsleie har 6 av de 12 kommunene i Akershus som besvarte undersøkelsen en markedsbasert leiefastsettelse, mens bare 1 av 12 svarkommuner i dette fylket praktiserer markedsleie i reindyrket forstand. I fylkene Oppland, Buskerud, Vest-Agder og Møre og Romsdal, benytter et flertall av kommunene leiefastsettelse basert på markedsprinsipper. I Akershus, Vestfold og Telemark benytter halvparten av kommunene markedsprinsipper, mens det i de andre fylkene er et flertall av kommunene som benytter andre former for leiefastsettelse. Blant fylkene har Oppland den høyeste andelen av kommunene som bruker markedsleie (63,6 prosent), mens Hedmark har den laveste andelen (17,6 prosent). Det kan nevnes at både Bergen og Stavanger bruker markedsleie i tillempet versjon, mens Trondheim ikke bruker noen form for markedsleie i kommunalt disponerte boliger.

Tabell 29: Antall og andel kommuner som bruker reindyrket eller tillempet markedsleie i ulike fylker.

| | Antall svarkommuner | Antall kommuner med markedsleie | Andel |
|------------------|---------------------|---------------------------------|-------|
| Østfold | 9 | 4 | 44,4 |
| Akershus | 12 | 6 | 50 |
| Oslo | 1 | 1 | 100 |
| Hedmark | 17 | 3 | 17,6 |
| Oppland | 11 | 7 | 63,6 |
| Buskerud | 9 | 5 | 55,6 |
| Vestfold | 8 | 4 | 50 |
| Telemark | 8 | 4 | 50 |
| Aust-Agder | 7 | 2 | 28,6 |
| Vest-Agder | 7 | 4 | 57,1 |
| Rogaland | 15 | 7 | 46,7 |
| Hordaland | 21 | 7 | 33,3 |
| Sogn og Fjordane | 16 | 7 | 43,8 |
| Møre og Romsdal | 21 | 11 | 52,4 |
| Sør-Trøndelag | 20 | 5 | 25 |
| Nord-Trøndelag | 16 | 7 | 43,8 |
| Nordland | 20 | 6 | 30 |
| Troms | 8 | 3 | 37,5 |
| Finnmark | 10 | 2 | 20 |

Det er også grunn til å undersøke om det er forskjeller mellom kommuner i forhold til antall innbyggere når det gjelder bruk av markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper. Et argument for at det skulle være en slik forskjell er at kommuner med få innbyggere vil ha tynne leiemarkeder som gjør at de vil ha større vanskeligheter med å finne ut hva som er leienivået på det private leiemarkedet. I tabell 30 har vi delt inn svarkommunene i 6 grupper ut fra innbyggertall. Vi ser at kommuner mellom 5 000 og 9 999 innbyggere i størst grad bruker reindyrket markedsleie, mens kommuner med 50 000 innbyggere eller mer faktisk i minst grad bruker rein markedsleie. Av de 9 mest folkerike kommunene som har svart, er det faktisk bare Oslo som bruker reindyrket markedsleie. I høyre kolonne hvor vi har inkludert de kommunene som bruker tillempet markedsleie er forskjellene mellom kategoriene mindre. Her utmerker kommuner mellom 10 000 og 19 999 innbyggere seg ved at en høy andel av kommunene i kategorien bruker markedsbasert leiefastsettelse. Det er kun i denne kategorien at et flertall

kommuner benytter markedsbaserte prinsipper. I alle andre kategorier er det et flertall av kommunene som ikke benytter prinsippet.

Tabell 30: Andel kommuner som bruker reindyrket eller tillempet markedsleie etter kommunenes innbyggertall.

| Kommuner gruppert etter antall innbyggere | Antall svar-kommuner i kategorien | Andel med reindyrket markedsleie | Reindyrket eller tillempet markedsleie |
|---|-----------------------------------|----------------------------------|--|
| Mindre enn 3000 | 81 | 22,2 | 37,0 |
| 3000-4999 | 40 | 25 | 37,5 |
| 5000-9999 | 45 | 37,8 | 42,2 |
| 10000- 19999 | 39 | 17,9 | 38,5 |
| 20000-49999 | 22 | 27,3 | 54,6 |
| 50000 eller flere | 9 | 11,1 | 44,4 |

Vi har sett at bruken av markedsleie varierer mellom ulike deler av landet. Men, de deskriptive analysene gir ingen tilfredsstillende forklaring på hvilke faktorer som forklarer den observerte variasjonen. For å belyse dette på en bedre måte må vi benytte en multivariat regresjonsanalyse. En slik regresjonsmodell er spesifisert i (14). Her er den avhengige variabelen en dummyvariabel som settes lik 1 for kommuner som bruker markedsleie i reindyrket eller tillempet form i noen av sine boligkategorier og 0 for andre kommuner. I dette tilfellet kan vi ikke bruke en lineær regresjonsmodell fordi vi har en avhengig variabel som bare kan anta to verdier. Vi må da bruke en logistisk regresjonsmodell, blant økonomer ofte kalt logitmodell.¹⁷

Regresjonsmodellen har følgende form:

$$(14) L = \ln \left(\frac{P}{1-P} \right) = B_0 + B_1 X_1 + \dots + B_i X_i + E$$

Modellen estimeres ved hjelp av Maximum Likelihood.¹⁸ Den avhengige variabelen viser ikke sannsynligheten for å ha verdien 1 på avhengig variabel, men derimot logaritmen av oddsen for å ha verdien 1, også kalt logiten.

¹⁷ Det vises til Maddala (1983) for en nærmere beskrivelse av logitmodellen (og den beslektede probitmodellen). Her vises det også hvorfor lineær regresjonsanalyse er uegnet i modeller hvor den avhengige variabelen er en dummyvariabel.

¹⁸ En norsk oversettelse vil være sannsynlighetsmaksimeringsmetoden.

Koeffisientene er heller ikke umiddelbart tolkbare.¹⁹ Koeffisientene (B_1 osv.) foran forklaringsvariablene (X-ene) viser hvor mye logiten endres når en forklaringsvariabel øker med en enhet. E er et restledd. I vårt tilfelle med markedsleie (MB) som avhengig variabel har vi følgende modell:

$$(15) \quad L = \ln\left(\frac{P(MB = 1)}{1 - P(MB = 1)}\right) = B_0 + B_1 \text{Komand} + B_2 \text{Komfor} + B_3 \text{D}_{\text{bel}} + B_4 \text{D}_{\text{pol}} + E_i$$

Vi har valgt å inkludere følgende forklaringsvariabler: Andelen kommunalt disponerte boliger eid av kommunen²⁰ (Komand), en dummy for om noen av de kommunalt disponerte boligene drives i regi av kommunale foretak (Komfor), en beliggenhetsdummy som viser om kommunen har sentral beliggenhet (D_{bel}), dvs. at kommunen ligger i høyeste sentralitetsklasse i SSBs inndeling. Dessuten inngår en politisk dummy (D_{pol}) som viser om det er sosialistisk/sosialdemokratisk flertall i kommunestyret.

Positivt fortegn innebærer at logaritmen av oddsen for å ha markedsbasert leie øker med høyere verdi på forklaringsvariabelen og omvendt ved negativt fortegn. Vi forventer følgende fortegn:

- Negativt fortegn av kommunal andel
- Positivt fortegn av kommunalt foretak
- Usikkert fortegn av sentralitet
- Negativt fortegn av sosialistisk/sosialdemokratisk flertall

Begrunnelsene for disse vurderingene er at vi har sett at markedsleie brukes mer i privateide boliger og at boligmasse organisert i foretaksform er mer kommersielt drevet. Når det gjelder politisk flertall antar vi at sosialistiske/sosialdemokratiske partier er mer tilbakeholdne med å bruke markedsbaserte leieprinsipper enn borgerlige partier fordi partier på venstresiden generelt er mer skeptiske til markedsløsninger. Effekten av sentral beliggenhet er vi usikre på.

¹⁹ Vi skal likevel se at logiten kan omformes til tolkbare oddsrater.

²⁰ Det vanlige i logitmodeller er at forklaringsvariablene inngår i kategorier, men denne variabelen er ikke omformet til kategorier.

Tabell 31: Resultater logistisk regresjon.

| | B | S.E. | Wald | Sig. | Exp(B) |
|------------------|--------|-------|-------|-------|--------|
| Komand | 0,01 | 0,517 | 0,011 | 0,915 | 1,057 |
| Komfor | 0,555 | 0,332 | 0,553 | 0,457 | 1,280 |
| D _{bel} | 0,526 | 0,31 | 2,878 | 0,090 | 1,692 |
| D _{pol} | 0,246 | 0,008 | 1,595 | 0,207 | 1,010 |
| Konstant | -1,543 | 0,765 | 4,068 | 0,044 | 0,214 |

Avhengig variabel: Markedbasert leieprinsipp

I tabell 31 ser vi at det ikke avdekkes noen signifikant effekt av noen forklaringsvariabel, dersom vi krever et signifikansnivå på 5 prosent. Vi har også utført beregninger hvor frie inntekter og antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere var inkludert blant forklaringsvariablene. Disse variablene hadde heller ikke signifikant effekt. Når det gjelder politisk flertall er fortegnet ikke en gang i tråd med hva vi hadde forventet. Dette resultatet er overraskende i forhold til en tidligere beregning basert på færre observasjoner. Den høyre kolonnen i tabell 31 viser oddsraten. I den tidligere beregningen var effekten av politisk flertall signifikant negativ med en oddsrate på 0,463, i denne beregningen er den 1,010. Når det gjelder sentral beliggenhet, hvor den beregnede effekten er signifikant på 9 prosent nivå, er oddsraten 1,692. Dette innebærer at forholdet mellom oddsen for å ha leiefastsettelse basert på markedsprinsipper i minst en boligkategori for kommuner som ligger i den høyeste sentralitetsklasse og den tilsvarende oddsen for å ha leiefastsettelse basert på markedsprinsipper i kommuner med en mindre sentral beliggenhet, er 1,692. At oddsraten er større enn 1 innebærer at oddsen for å ha leiefastsettelse basert på markedsprinsipper er større i sentralt beliggende kommuner enn i mindre sentralt beliggende kommuner. En oddsrate på ca 1,7 kan tolkes som om at sjansen (oddsen) for å ha markedsbasert leie i kommunalt disponerte boliger i sentralt beliggende kommuner er omtrent 1,7 ganger større enn sjansen for å ha en leiefastsettelse basert på dette prinsippet i mindre sentralt beliggende kommuner.

At regresjonsberegningene gir et slikt resultat gir grunn til å spørre hvilke realiteter som skjuler seg under betegnelsen markedsleie, og de andre betegnelsene vi har brukt for å karakterisere ulike måter å fastsette leiene på. Ett forhold er her at respondentene i Kommunesurveyen har hatt problemer med å klassifisere de måtene dette gjøres på i egen kommune som enten markedsleie, tillempet markedsleie eller kostnadsdekkende leie for eksempel.

Et annet forhold er at disse betegnelsene ofte brukes som del av en politisk retorikk. Det gir rom for at ulike praksiser kan ha blitt rapportert med den samme betegnelse fra ulike kommuner, og at den samme praksis i ulike kommuner kan ha blitt rapportert med ulike betegnelser. De kategoriene som ble brukt i spørreskjemaet måtte defineres med få ord. Dette gav en del «frihetsgrader» i definisjonene som igjen gav mulighet for at de kan være brukt retorisk. I den grad dette har skjedd kan det forklare at regresjonsanalysen ikke gir noen signifikante effekter. Det er imidlertid to andre forklaringer. Den ene er at bruken av markedsleie er influert av bestemte egenskaper ved kommunene og/eller deres befolkning, men at vi – så langt – ikke har kommet på sporet av hvilke egenskaper det dreier seg om. Den andre er at hvorvidt markedsleie brukes eller ikke i kommunene, er ganske tilfeldig. Hva som her er riktig er så langt et åpent spørsmål.

6.5 Hvor vanlig er justeringer til gjengs leie?

Til nå har vi betraktet leiefastsettelse ved ny inngåelse av leiekontrakter i kommunalt disponerte boliger. Det har imidlertid også betydning hvilke prinsipper kommunene benytter for leiefastsettelse ved fornyelse av eksisterende kontrakter. Begrepet gjengs leie ble introdusert i husleieloven som ble vedtatt i 1999²¹. Ifølge denne loven er det anledning til å kreve at leia – både i tidsbestemte og tidsubestemte kontrakter – justeres til såkalt gjengs leie hvert tredje år i løpet av kontraktsperioden.²² Fornyetelse av en tidsbestemt kontrakt som er utløpt, er å betrakte som inngåelse av ny kontrakt. Ved slike fornyelser kan markedsleie brukes. Tidsbestemte kontrakter kan imidlertid ikke ha en varighet på mindre enn 3 år, med visse unntak.²³ Bestemmelsen om rett til å kreve regulering til gjengs leie hvert tredje år har som formål å redusere begge parters risiko dersom leienivået skulle utvikle seg svært forskjellig fra nivået på det tidspunkt leieforholdet ble etablert. Når markedsleiene endres over lengre perioder vil denne reguleringsbestemmelsen vanligvis slå ut til gunst for utleier når leiene stiger og til gunst for leier når de faller, jamført med en situasjon uten reguleringsmulighet. Det er grunn til å anta at det i kommunalt disponerte boliger kan

²¹ Det vises til Medby og Langsether (2006) for en nærmere drøfting av begrepet gjengs leie.

²² I tillegg er det rett til å kreve indeksregulering av leia, men dette har vi ikke oppfattet som et så vesentlig forhold at vi har inkludert det i undersøkelsen.

²³ Det eneste unntaket som er relevant for kommunalt disponerte boliger er at det kan benyttes en kortere kontraktsperiode enn 3 år i klausulerte boliger.

oppstå protester hvis leiene settes høyere enn markedsleie. Vi antar derfor at leia i slike tilfeller ofte vil bli satt til det laveste av gjengs leie og markedsleie. Slik gjøres det for eksempel i Oslo. Tabell 32 viser andel og antall kommuner som benytter bestemmelsen om gjengs leie. Dersom vi holder usikker/vet ikke gruppen utenom oppgir 59,3 prosent av kommunene at de ikke bruker gjengs leie bestemmelsen og at de heller ikke har planer om å bruke bestemmelsen. 4 kommuner (2 prosent) har imidlertid vedtatt at bestemmelsen skal brukes. 38,7 prosent av kommunene oppgir at de bruker bestemmelsen om gjengs leie, men noen kommuner bruker denne bestemmelsen bare ved utleie til vanskeligstilte. 33,8 prosent av kommunene oppgir at de bruker bestemmelsen for alle eller de fleste av de boligene de disponerer.

Tabell 32: Andel og antall kommuner som bruker bestemmelsen om gjengs leie.

| | | |
|--|-----|------|
| Nei, denne reguleringsbestemmelse brukes ikke | 121 | 52,6 |
| Nei, denne bestemmelsen brukes ikke ennå, men det er vedtatt at den skal brukes | 4 | 1,7 |
| Ja, men den brukes bare ved utleie av de kom. eide ordinære boligene for vanskeligstilte | 10 | 4,3 |
| Ja, den brukes for de fleste/alle boligene kommunen disponerer | 69 | 30,0 |
| Usikker/vet ikke | 26 | 11,3 |
| N | 230 | |

Vi har også undersøkt om de kommunene som bruker markedsleie i større grad enn andre kommuner bruker adgangen til å justere husleiene til gjengs leie etter 3 år. Blant de 59 kommunene som bruker reindyrket markedsleie i en eller flere av boligkategoriene de disponerer, er det 6 kommuner som har ubesvart/vet ikke som svar på spørsmålet. Av de resterende kommunene er det 46,3 prosent som har svart ja på spørsmålet og 54,7 prosent som har svart nei på spørsmålet. Andelen som bruker gjengs leie er faktisk lavere blant kommuner som bruker reindyrket markedsleie enn i kommuner som bruker andre prinsipper for leiefastsettelse i nye kontrakter. Når vi også inkluderer kommunene som bruker tillempet markedsleie er det 9 kommuner som har ubesvart/vet ikke på spørsmålet. Av de resterende kommunene er det 48,9 prosent av kommunene som bruker gjengs leie ved fornyelse av tidsubestemte kontrakter, mens 51,1 prosent av kommunene ikke bruker bestemmelsen.

Det er overraskende at et (riktignok knapt) flertall av kommunene som bruker markedsleie i nye kontrakter samtidig ikke bruker bestemmelsen om gjengs leie for å justere leiene i løpende leiekontrakter. Dette må bety at disse

kommunene kun bruker tidsbestemte leiekontrakter på 3 år eller mindre for å unngå at beboerne «låses inne» i kommunalt disponerte boliger. Dersom kommunene har klausulert boliger som gjennomgangsboliger med hjemmel i husleielovens § 11-2, kan de i prinsippet bruke så korte leieperioder de ønsker – så langt potensielle leietakere aksepterer det. (Leietaker vil imidlertid her ofte stå i en svak forhandlingsposisjon, uten valgmuligheter).

Av de 79 kommunene som bruker gjengs leie ved justering av løpende kontrakter, bruker 24 kommuner rendyrket markedsleie ved inngåelse av nye kontrakter. Hvis vi inkluderer også de kommunene som bruker tillempet markedsleie i nye kontrakter, finner vi at 43 av 79 kommuner som bruker bestemmelsen om gjengs leie også bruker et markedsprinsipp ved inngåelse av nye kontrakter. 36 kommuner bruker gjengs leie ved justering av leia i løpende kontrakter, men andre prinsipper enn markedsleie ved inngåelse av nye kontrakter. I prosent utgjør dette hhv. 54,4 og 45,6.

Vi må oppsummere med at det ikke synes å være noen klar sammenheng mellom bruk av gjengs leie ved justering av leia i eksisterende kontrakter og bruk av markedsleie ved inngåelse av nye kontrakter.

Også når det gjelder gjengs leie har vi spurt hvordan kommunene beregner gjengs leie. Det er oppsiktsvekkende mange kommuner som er usikre eller ikke vet hvordan denne leia beregnes. 27,6 prosent av kommunene svarer dette. Det er også litt overraskende at 6 kommuner oppgir at de benytter leiekraft fra annonser og at 2 kommuner oppgir at de innhenter data fra store private utleiere i kommunen. Dersom dette skal være meningsfylt må kommunen ha samlet inn slike data over lang tid og deretter beregnet gjengs leie som et glidende gjennomsnitt av leiekraftene de tre foregående årene. Eller de må gjøre et anslag på hvor lenge kontraktene har vart. 27,6 prosent av kommunene oppgir at de benytter data fra flere segmenter av det private leiemarkedet, mens 37,9 prosent oppgir at de bruker data fra alle disse kildene.

6.6 Variasjoner i bruken av gjengs leie

Det er betydelige forskjeller mellom ulike fylker når det gjelder bruken av gjengs leie. Bestemmelsen brukes mest i kommuner som ligger i Akershus og minst i kommuner som ligger i Finnmark. Vi merker oss også at det er 7 kommuner i Hedmark som bruker gjengs leie bestemmelsen, mens det bare var 1 kommune i fylket som benyttet markedsleie i nye kontrakter.

Tabell 33: Antall og andel kommuner som bruker bestemmelsen om gjengs leie i ulike fylker.

| | Antall kommuner som besvarte spørsmål om gjengs leie | Antall kommuner som bruker bestemmelsen fylket | Andel kommuner som bruker bestemmelsen |
|------------------|--|--|--|
| Østfold | 8 | 5 | 62,5 |
| Akershus | 12 | 7 | 58,3 |
| Oslo | 1 | 1 | 100 |
| Hedmark | 16 | 7 | 43,8 |
| Oppland | 10 | 4 | 40 |
| Buskerud | 8 | 5 | 62,5 |
| Vestfold | 6 | 4 | 66,7 |
| Telemark | 8 | 3 | 37,5 |
| Aust-Agder | 6 | 4 | 66,7 |
| Vest-Agder | 5 | 2 | 40 |
| Rogaland | 13 | 5 | 38,5 |
| Hordaland | 19 | 5 | 26,3 |
| Sogn og Fjordane | 13 | 5 | 38,5 |
| Møre og Romsdal | 20 | 2 | 10 |
| Sør-Trøndelag | 20 | 5 | 25 |
| Nord-Trøndelag | 13 | 6 | 46,2 |
| Nordland | 17 | 6 | 35,3 |
| Troms | 6 | 1 | 16,7 |
| Finnmark | 9 | 1 | 11,1 |

Fra tabell 34 ser vi at det er en klar positiv sammenheng mellom kommunenes befolkningsstørrelse og bruken av gjengs leie. Vi skal imidlertid merke oss at dette justeringsprinsippet er mindre utbredt i de største bykommunene – de med folketall over 50 000 – enn i de nest største – de med folketall fra 20 000 til 50 000.

Tabell 34: Andel kommuner som bruker gjengs leie etter kommunenes innbyggertall

| Kommuner gruppert etter antall innbyggere | Antall svarkommuner i kategorien | Andel som bruker gjengs leie |
|---|----------------------------------|------------------------------|
| Mindre enn 3000 | 68 | 20,6 |
| 3000-4999 | 36 | 27,8 |
| 5000-9999 | 40 | 27,5 |
| 10000- 19999 | 37 | 54,1 |
| 20000-49999 | 20 | 90 |
| 50000 eller flere | 9 | 66,7 |

7 Oppsummering

Rapporten er basert på to datakilder, KOSTRA og en egen undersøkelse vi har gjort i prosjektet. Frafallet er naturlig nok langt større i vår egen undersøkelse enn i KOSTRA, men vi tror ikke frafallet er så skjevt at det påvirker resultatene i vesentlig grad.

Tall fra KOSTRA viser at det er betydelige variasjoner mellom kommuner når det gjelder antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere avhenger som forventet positivt av kommunenes frie inntekter og demografiske forhold som eldreandel og andel sosialhjelpsmottakere. Reisetid til kommunesentrum medfører også at antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere øker.

Det er også betydelige variasjoner når det gjelder om kommunene selv eier sine boliger eller om det er private som eier de kommunale boligene. De eneste faktorene som har signifikant effekt på kommunal eierandel er andel av befolkningen bosatt i tettbygd strøk og andelen sosialhjelpsmottakere. Begge faktorer har en negativ effekt på den kommunale eierandelen, noe som er overraskende.

Graden av målrettet utleie til vanskeligstilte varierer også mellom norske kommuner. Data fra KOSTRA viser at ikke alle kommuner praktiserer en like streng behovsprøving når det gjelder tilgangen til kommunalt disponerte boliger. Flere kommuner tildeler boliger uten behovsprøving. Vi antar imidlertid at noen av boligene som tildeles uten behovsprøving er tjenesteboliger, men har ikke noe grunnlag for å anslå hvor høy andel av boligene dette dreier seg om.

Resultatene fra regresjonsanalysene viser at andelen boliger fordelt uten behovsprøving avhenger positivt av kommunens frie inntekter, effekten er imidlertid bare svakt signifikant. Den avhenger som forventet også positivt av antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Det er videre en sterk negativ effekt av andelen sosialhjelpsmottakere.

Verken når det gjelder dimensjonering, eierform eller grad av målretting avdekkes det noen signifikant effekt av politisk flertall i kommunen.

De fleste kommuner oppgir at de disponerer boliger i alle de kategoriene vi har spesifisert i vår undersøkelse. Det er noe mindre vanlig at kommuner disponerer klausulerte boliger enn at de disponerer boliger i de

andre kategoriene. Når det gjelder tildeling av boliger er det store ulikheter mellom de ulike kategoriene boliger med hensyn til hvilke instanser/etater som foretar tildelingen. Når det gjelder drift av boligene er det i alle kategorier vanligst at eiendomsetat/teknisk etat står som utleier av boligene.

Vi har spesifisert fem ulike hovedprinsipper for fastsettelse av husleiene i kommunale boliger. De fem prinsippene er som følger:

- Kostnadsdekkende husleier
- Utgiftsdekkende husleier
- Husleier basert på vurderinger av betalingsevne el.
- Historisk betingede husleier
- Husleier basert på markedsprinsipper

I den empiriske delen av studien undersøker vi hvilke av disse prinsippene norske kommuner bruker i sin leiefastsettelse. Den eneste forskjellen er at vi deler det markedsbaserte prinsippet i en reindyrket og en tillempet form. I den reindyrkede formen vurderes hver leilighet individuelt og det kreves markedsleie, beregnet som et gjennomsnitt av den leie som observeres ved etablering av nye leieforhold for lignende leieobjekter i det private leiemarkedet. I tillempet form settes leienivået noe lavere enn leiene i det private markedet, og det legges mindre arbeid i differensiering av leiene mellom tilnærmet like leiligheter

Resultatene av vår undersøkelse viser at markedsbaserte leiefastsettelsesprinsipper synes å være mindre utbredt ved inngåelse av nye leiekontrakter, enn hva vi på forhånd hadde antatt. I reindyrket form er det bare 59 kommuner som bruker markedsleie i noen av boligkategoriene. Dersom vi inkluderer kommuner som bruker tillempet markedsleie er det 95 kommuner som bruker markedsbaserte prinsipper i sin leiefastsettelse. Siden vi har 236 kommuner med i vår undersøkelse viser dette at et flertall av norske kommuner ikke bruker markedsbaserte prinsipper i sin leiefastsettelse. Mange av kommunene som bruker markedsleie bruker prinsippet bare i deler av sin boligmasse. Det er variasjoner mellom boligkategoriene når det gjelder bruken av markedsleier. Markedsleie er mest utbredt i de tre kategoriene privateide boliger. I boliger innleid for framleie benyttes markedsleie i 47,5 prosent av kommunene. Markedsleie er minst utbredt i ungdomsboliger og i omsorgsboliger/trygdeboliger.

I en regresjonsanalyse med formål å finne hvilke faktorer som forklarer variasjonen mellom kommunene med hensyn til bruken av leiefastsettelse

basert på markedsprinsipper, finner vi ingen signifikante effekter, verken av hvorvidt sosialistiske/sosialdemokratiske partier har flertall i kommunestyret, om kommunen selv eier en høy andel av de kommunalt disponerte boligene, om boligene forvaltes gjennom kommunale foretak, eller om kommunen er beliggende mer eller mindre sentralt.

79 kommuner benytter husleielovens bestemmelse som gir anledning til å justere leiene til såkalt gjengs leie etter 3 år. Det er overraskende at mange kommuner som bruker markedsleie i nye kontrakter ikke bruker bestemmelsen om gjengs leie for å justere leiene i løpende kontrakter. Dette må bety at disse kommunene kun bruker tidsbestemte leiekontrakter som er kortere enn 3 år for å unngå at beboerne «låses inne» i kommunalt disponerte boliger. Det finnes også kommuner som bruker gjengs leie ved justering av gamle kontrakter som ikke bruker noe markedsprinsipp ved inngåelse av nye kontrakter. Også dette kan være motivert ut fra å hindre innelåsing i kommunalt disponerte boliger.

Summary

This report presents the empirical analysis of a project where we have been investigating different aspects of the municipal housing sector in Norway. Social housing in Norway is mostly undertaken by the municipalities. However, in some cases, the housing units are owned by private landlords. The main object of this study is the rent determination in social housing. The rents in social housing have traditionally been determined independently of the private rental market. In recent years, however, market-based rent setting is supposed to have become more common, partly as a result of the new Tenancy Act of 1999. This act opens up for market-based rent setting both in the private and municipal housing sector.

The aim of this project has been to study differences between municipalities regarding the following questions:

- Is the rent determination in social housing based on market rents in the private sector, on costs (including opportunity costs), on expenditures, related to some historical level or is it related to the income level of the tenants?
- What are the size, structure and routines of management applied in the municipal housing sector?
- What is the involvement of private landlords in social housing?
- What is the degree of means-testing regarding access to the dwellings?

Our analysis is based on data obtained from two sources. First, we used data from Statistics Norway. Secondly, as a part of the project, we carried out a new survey, based on a web-based questionnaire sent to all Norwegian municipalities.

Our analysis shows considerable differences between municipalities with respect to all the questions mentioned above. Our main finding is that market-based rent setting is still used only by a minority of Norwegian municipalities. In new contracts, 60.2 per cent of the municipalities in our survey do not use private market rent estimates in their rent determination for any housing unit. Even municipalities that use such rent setting procedures, do not use this principle for all housing units.

In ongoing contracts, the Tenancy Act allows adjustment to a reference rent (based on the market level) after three years. Such adjustment is also

allowed in municipal housing. However, most municipalities in our survey (59.3 per cent) do not practise such adjustments.

Finally, there seems to be a weak correlation between rent determination in new and existing contracts.

Referanser

Borge, Lars Erik (1995): «Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments», *Public Choice*, 1995, 353-373.

Gulbrandsen, Lars (1983): *Boligmarked og boligpolitikk. Eksemplet Oslo*. Universitetsforlaget, Oslo 1983.

Hansen, Thorbjørn og Åhren, Per (1991): *Vanskeligstilte boligsøkere*, Program for storbyrettet forskning/Norges byggforskningsinstitutt, Storbyforskning 16:1991, Oslo

Hansen, Thorbjørn (1994): Tilbudet av kommunale utleieboliger i Norge, Prosjektrapport nr. 165, Norges byggforskningsinstitutt.

Hansen, Thorbjørn, Stang, Eigil og Nordvik, Viggo (1997): *Kommunale utleieboliger – Lønner det seg?*, Prosjektrapport nr. 223, Norges Byggforskningsinstitutt.

Hansen, Thorbjørn og Brattbakk, Ingar (2002): Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993., Prosjektrapport nr.338, Norges Byggforskningsinstitutt.

Langsether, Åsmund (2005): *Bolig med kommunens bistand. En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*. NOVA Rapport 17/05.

Langsether, Åsmund, Gulbrandsen, Lars og Annaniassen, Erling (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. NOVA Rapport 2/03.

Langsether, Åsmund og Medby, Per (2004): *Husleieindekser og husleiestatistikk*. Byggforsk Skriftserie nr.1 / NOVA Rapport 10/04.

Langsether, Åsmund og Skårberg, Anna (2007): *Kommunene som boligeier. Praktis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. NOVA Rapport 5/07.

Maddala, G.S. (1983): *Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge University Press.

Medby, Per (2000): «Om beregning av bruttoavkastning ved utleie», internt upublisert arbeidsnotat, Norges Byggforskningsinstitutt.

Medby, Per og Langsether, Åsmund (2006): *Det kommunale leiemarkedet – Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelsen i kommunale utleieboliger*, NOVA Skriftserie nr. 3/06.

Moen, Espen og Riis, Christian (2004): «Kommunen som utleier – implementering av gjengs leie», *Oeconomica DA*, 22. september 2004.

Nordvik, Viggo og Pedersen, Bjørn (1997): «Kommunal subsidiering av bolig», Paper presentert på ENHR konferanse.

Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold. Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet.

Rundskriv H-08/2002 Om kommunale husleigeforhold. Kommunal- og regionaldepartementet

St.meld. nr. 23 (2003-04): *Om boligpolitikken.*

Sveriges offentlige utredningar (SOU 2000: 33): *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering.*

Lovverk

Lov om husleieavtaler (husleieloven) av 1999

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 1967

Vedlegg 1

Liste over variablene brukt i regresjonsmodellene:

Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere.

Andel kommunalt eide boliger av totalt antall kommunalt disponerte boliger

Andel kommunalt disponerte boliger som fordeles uten behovsprøving

Frie inntekter, dvs. skatteinntekter pluss rammeoverføringer til kommunen, målt i 1000 kroner per innbygger

Andel personer over 75 år

Andel sosialhjelpsmottakere

Andel innbyggere bosatt i tettbygd strøk

Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret, målt i minutter

Dpol= Dummyvariabel satt lik 1 i kommuner med sosialistisk/sosialdemokratisk flertall i kommunestyret, 0 ellers.

Storby= Dummyvariabel som er satt lik 1 i kommuner som ligger i storby, 0 ellers.

Sentral beliggenhet= Dummyvariabel som er satt lik 1 i kommuner som ligger i høyeste sentralitetsnivå i SSB's inndeling, 0 ellers.

Komfor= Dummyvariabel som settes lik 1 hvis noen av de kommunalt disponerte boligene er drevet i regi av et kommunalt foretak, 0 ellers.

Fordelingsegenskaper for forklaringsvariablene i regresjonsmodellene

(Unntatt dummyvariablene)

| | | Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere | Andel disponerte boliger som er kommunalt eide | Andel eldre over 75 år i kommunen | Andel boliger tildelt uten behovsprøving | Andel bosatt i tettbygd strøk | Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter | Andel som mottar sosialhjelp | Frie inntekter |
|-------------|----|---|--|-----------------------------------|--|-------------------------------|--|------------------------------|----------------|
| Mean | | 23,81 | 85,67 | 9,0081782 | 15,50 | 49,504 | 9,26 | 2,79 | 31,60474 |
| Median | | 21,00 | 94,00 | 9,1358098 | ,00 | 50,300 | 7,50 | 2,60 | 29,71050 |
| Percentiles | 25 | 16,00 | 78,00 | 7,4228574 | ,00 | 29,200 | 5,60 | 2,00 | 25,26100 |
| | 50 | 21,00 | 94,00 | 9,1358098 | ,00 | 50,300 | 7,50 | 2,60 | 29,71050 |
| | 75 | 30,00 | 100,00 | 10,512968 | 19,80 | 70,750 | 10,50 | 3,40 | 35,57450 |

Vedlegg 2 Spørreskjemaet

N O V A

Kommunale leieboliger; forvaltning og fastsetting av husleia

Med dette spørreskjemaet forsøker vi å kartlegge hvordan kommunene forvalter, og fastsetter husleia i, de utleieboligene de disponerer. Noen av spørsmålene må du kanskje konferere med andre om før du svarer. Vi foreslår derfor at du printer ut skjemaet og kladder svarene før du går i gang med besvarelsen på skjermen. Selve besvarelsen tar da bare noen få minutter.

Om utfyllingen

- Printer du ut skjemaet så merk; kun en side kan printes ut ad gangen.
- Når du har besvart en side og klikker på symbolet NESTE, lagres svarene dine.
- Du kan gå ut av skjemaet på et hvilket som helst stadium, og komme tilbake og fortsette besvarelsen der du sluttet.
- Pass på at du ikke trykker på SEND (i slutten av skjemaet) før du har besvart hele skjemaet. Da vil du bli registrert med et ufullstendig svar.

Har du spørsmål?

Spørsmål angående denne undersøkelsen rettes til: Åsmund Langsether (prosjektleder, NOVA): ala@nova.no, tlf: 22541247 og Per Medby (NIBR, prosjektmedarbeider): per.medby@nibr.no, tlf: 22958958. Spørsmål vedr. utfylling av skjemaet (får du det ikke opp på skjermen, har du mistet det, ol.) kan rettes til Marte Buaas; marte.buaas@nova.no

NOVA og NIBR er underlagt offentlighetslovens bestemmelser om taushetsplikt og behandler de opplysninger vi samler inn i tråd med det. Opplysninger fra denne undersøkelsen vil ikke bli gjengitt på en måte som gjør at den enkelte kommune kan identifiseres, så sant det ikke dreier seg om opplysninger som er offentlig tilgjengelige.

Vi håper du/dere har anledning til å besvare dette spørreskjemaet innen mandag 22. januar.

Dess flere som svarer, desto mer holdbare konklusjoner kan vi trekke på grunnlag av de svarene vi får. Ved at du svarer er du med og øker verdien av de andres svar!

Lykke til!

Skriv inn:

Kommunennummer;

Kommunenavn;

Spm 1: Hvilken etat/instans i kommunens forvaltning er du ansatt i? (Er du ansatt i privat selskap/stiftelse som står for forvaltningen/den daglige driften av kommunens utleieboliger, krysser du av for den relevante kategorien for det tilfellet)

- Eiendomsetaten
- Teknisk etat
- Kommunalt foretak (KF) for forvaltning av kommunale boliger
- Boligkontoret i kommunen (selvstendig i forhold til sosialkontoret)
- Sosialetaten (inklusive boligkontor organisert som avdeling ved sosialkontoret)
- Kommunal stiftelse
- Boligbyggelag/Annet privat selskap/stiftelse opprettet for å drifte kommunale utleieboliger
- Annen etat; beskriv;

Om den kommunale utleievirksomheten.

I dette spørreskjemaet bruker vi begrepet "Kommunalt disponerte utleieboliger" på samme måte som i KOSTRA. Det omfatter: 1) Alle boliger som kommunen eier. 2) Alle boliger kommunen har leid inn for framleie. 3) Alle boliger som er privat eid, men hvor kommunen (evt. bydelen) bestemmer tildelingen, enten etter avtale med eier/utbygger, eller med hjemmel i husleielovens §§ 11-1 og 11-2 (klausuleringsvedtak).

Oppgavene med å forvalte kommunalt disponerte leieboliger kan deles i to: 1) Søknadsbehandling og tildeling, 2) Forvaltningsoppgaver tilknyttet funksjonen som utleier (kontraktsinngåelse, fastsetting av husleia, håndtering av mislighold ol).

De boligene kommunene disponerer kan være av forskjellig type; forbeholdt ulike kategorier boligsøkere. For hver av de typer boliger som er spesifisert i spm 2 til og med spm 7 nedenfor vil vi vite om dette er en boligkategori som er tilgjengelig i/disponeres av din kommune. For hver boligtype som er tilgjengelig, oppgi hvilke instanser/etater som: a) Tildeler disse boligene til søkerne, og b) Er tillagt øvrige forvaltningsoppgaver (står som utleier).

Spm 2: Disponerer kommunen ordinære boliger (dvs. boliger som ikke er øremerket for bestemte grupper) for vanskeligstilte?

- Ja
 Nei
 Usikker/vet ikke

Spm 2a): Dersom svart ja på Spm 2, hvilke instanser/etater tildeler og står som utleier for disse boligene (flere kryss mulig):

| | Tildeler ordinære boliger (dvs. boliger som ikke er øremerket for bestemte grupper) | Står som utleier for disse boligene |
|---------------------------------------|---|-------------------------------------|
| Kommunalt boligselskap (KF) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eiendomsetat/tekn. etat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sosialkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kommunal stiftelse | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligbyggelag/andre private organer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Organer i bydel/sosialdistrikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Et sentralt, tverretatlig inntaksteam | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Egne inntaksteam for hver boligtype | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rådmann/Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Usikker/vet ikke | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Spm 3: Disponerer kommunen omsorgsboliger (boliger for folk med funksjonssvekkelser, bygd med finansiering fra "Handlingsplan for eldreomsorg" eller "Opptappingsplan for psykisk helse")?

- Ja
 Nei
 Usikker/vet ikke

Spm 3a) Dersom svart ja på spm 3, hvilke instanser/etater tildeler og står som utleier for disse boligene (flere kryss mulig):

| | Tildeler omsorgsboliger | Står som utleier for omsorgsboligene |
|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Kommunalt boligselskap (KF) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eiendomsetat/tekn. etat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sosialkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kommunal stiftelse | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligbyggelag/andre private organer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Organer i bydel/sosialdistrikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Et sentralt, tverretatlig inntaksteam | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Egne inntaksteam for hver boligtype | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rådmann/Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Usikker/vet ikke | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Spm 4: Disponerer kommunen trygdeboliger?:

- Ja
 Nei
 Usikker/vet ikke
-

Spm 4 a) Dersom svar ja på spørsmål 4, hvilke instanser/etater tildeler og står som utleier for disse boligene (flere kryss mulig):

| | Tildeler trygdeboliger | Står som utleier for trygdeboliger |
|---------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| Kommunalt boligselskap (KF) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eiendomsetat/tekn. etat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sosialkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kommunal stiftelse | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligbyggelag/andre private organer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Organer i bydel/sosialdistrikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Et sentralt, tverretatlig inntaksteam | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Egne inntaksteam for hver boligtype | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rådmann/Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Usikker/vet ikke | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Spm 5: Disponerer kommunen boliger klausulert (øremerket) som spesialboliger eller gjennomgangsboliger med hjemmel i husleielovens § § 11-1, 2?

- Ja
- Nei
- Usikker/vet ikke

11) Spm 5 a) Dersom svart ja på spm 5, hvilke instanser/etater tildeler og står som utleier for disse boligene (flere kryss mulig):

| | Tildeler boliger klausulert (øremerket) som spesialboliger eller gjennomgangsboliger med hjemmel i husleielovens § § 11-1, 2 | Står som utleier for boliger klausulert (øremerket) som spesialboliger eller gjennomgangsboliger med hjemmel i husleielovens § § 11-1, 2 |
|---------------------------------------|--|--|
| Kommunalt boligselskap (KF) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eiendomsetat/tekn. etat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sosialkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kommunal stiftelse | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligbyggelag/andre private organer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Organer i bydel/sosialdistrikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Et sentralt, tverretatlig inntaksteam | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Egne inntaksteam for hver boligtype | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rådmann/Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Usikker/vet ikke | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Spm 6: Disponerer kommunen boliger for flyktninger?:

- Ja
 Nei
 Usikker/vet ikke

Spm 6 a) Dersom svart ja på spm 6, hvilke instanser/etater tildeler og står som utleier for disse boligene (flere kryss mulig):

| | Tildeler boliger for flyktninger | Står som utleier for boliger for flyktninger |
|---------------------------------------|----------------------------------|--|
| Kommunalt boligselskap (KF) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eiendomsetat/tekn. etat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sosialkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kommunal stiftelse | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligbyggelag/andre private organer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Organer i bydel/sosialdistrikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Et sentralt, tverretatlig inntaksteam | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Egne inntaksteam for hver boligtype | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rådmann/Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Usikker/vet ikke | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Spm 7: Disponerer kommunen boliger underlagt ulike særomsorger (Hvpu, rusomsorg, andre)?

- Ja
 Nei
 Usikker/vet ikke

Spm 7 a) Dersom svart ja på spm 7, hvilke instanser/etater tildeler og står som utleier for disse boligene (flere kryss mulig):

| | Tildeler boliger underlagt ulike særomsorger (Hvpu, rusomsorg, andre) | Står som utleier for boliger underlagt ulike særomsorger (Hvpu, rusomsorg, andre) |
|---------------------------------------|---|---|
| Kommunalt boligselskap (KF) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eiendomsetat/tekn. etat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sosialkontor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kommunal stiftelse | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Boligbyggelag/andre private organer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Organer i bydel/sosialdistrikt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Et sentralt, tverretatlig inntaksteam | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Egne inntaksteam for hver boligtype | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rådmann/Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Usikker/vet ikke | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Spørsmålene 8 – 13 angår rutiner som brukes ved tildelingen av de leieboligene som forvaltes av den etat du arbeider i/er tilknyttet.

Spm 8: Når det gjelder de boliger som forvaltes av den etat du arbeider i; hvordan foregår søknadsbehandlingen ved tildeling av boliger der? (Kryss av for den praksis som er vanligst; kun ett kryss mulig):

- Tildelingsorganet fatter formelt vedtak om alle boligsøknader, hvor det framgår om søknaden er innvilget eller ikke. Dersom innvilget bolig ikke er ledig, settes søker på venteliste i avvente av at passende bolig blir ledig.
- I første omgang føres søkerne opp på en søkerliste. Søknadene realitetsbehandles først når det er ledighet i aktuelle boliger. Den som da tildeles bolig får brev med tilbud om konkret bolig. Ingen får direkte avslag på sine søknader.
- Saksbehandlingen er som beskrevet i pkt b), men søkere som har stått på søkerliste over en viss tid (f.eks. 3-4 mndr. eller mer) uten å ha blitt tildelt bolig, må fornye sin søknad.
- Usikker/vet ikke

Spm 9: Hvilke rutiner følger man overfor søkere som blir tilbudt/tildelt bolig? (Kryss av for den praksis som vanligvis følges; kun ett kryss mulig):

- Søkere som blir tildelt bolig får vanligvis tilbud om kun ett boligalternativ
- Søkere som blir tildelt bolig får vanligvis tilbud om flere alternativer som de kan velge mellom
- Usikker/vet ikke

Spm 10: Gis søkere som blir tildelt bolig anledning til å foreta besiktigelse av den aktuelle boligen før de bestemmer seg for om de vil akseptere tilbudet? (Kryss av; kun ett kryss mulig):

- Nei, det skjer sjelden eller aldri
- Ja, det gjennomføres slik besiktigelse for søkere som krever det
- Ja, alle får tilbud om slik besiktigelse
- Usikker/vet ikke

Spm 11: Settes det opp en tilstandsrapport for leiligheten når en ny leietaker flytter inn? (Kryss av; kun ett kryss mulig):

- Nei, det skjer sjelden eller aldri
- Ja, det er vanlig praksis
- Det er varierende praksis på dette området
- Usikker/vet ikke

Spm 12: Dersom det settes opp tilstandsrapport; lages den i tilfelle på grunnlag av en felles befaring av utleier og leietaker (kun ett kryss mulig)?

- Nei, den settes opp av utleier uten felles befaring
 - Ja, den settes opp av utleier, men etter felles befaring
 - Ja, den settes opp av partene i fellesskap, etter befaring
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 13: Dersom en søker har takket nei til et konkret boligtilbud, hvilke konsekvenser får det for vedkommende? (Kryss av; kun ett kryss mulig):

- Vedkommende får tilbud om å stå på venteliste, og å få nytt tilbud når anledningen byr seg
 - Vedkommende må søke på nytt for å komme i betraktning for et nytt botilbud
 - Ved kommende får karantene i en viss periode før hun/han kan søke på nytt
 - Usikker/vet ikke
-

I de neste spørsmålene er vi interessert i hvordan husleiene fastsettes i de boligene kommunen/bydelene eier og disponerer.

Spm 14: Har kommunestyret/bystyret/byrådet fattet vedtak om hvordan husleia skal beregnes:

A. I de boligene kommunen eier?

- Ja
- Nei
- Usikker/vet ikke

B. I de boligene kommunen leier inn for framleie?

- Ja
- Nei
- Usikker/vet ikke

C. I de boligene kommunen disponerer på annen måte?

- Ja
- Nei
- Usikker/vet ikke

Den leia kommunen/bydelen krever ved etablering av nye leieforhold kan beregnes på samme måte for hele den boligmassen kommunen disponerer eller beregnes på forskjellig måte for ulike segmenter av denne boligmassen, avhengig av hvilken kategori boliger det dreier seg om og/eller hvilken målgruppe det leies ut til.

Nedenfor har vi beskrevet 6 ulike måter å beregne den husleia på som kommunene krever ved nytteleie av kommunale boliger:

a) Hver leilighet vurderes individuelt og det kreves en leie lik markedsleia for lignende leieobjekter i det private leiemarkedet

b) Leia beregnes som i alternativ a), men leienivået settes noe lavere enn leiene i det private markedet, og det legges mindre arbeid i differensiering av leiene mellom tilnærmet like leiligheter

c) Leia beregnes slik at den er kostnadsdekkende: En kostnadsdekkende leie betyr en leie som i tillegg til å dekke løpende drifts- og vedlikeholdskostnader også dekker alternativkostnadene ved den kapital som er bundet i den aktuelle boligmassen)

d) Leia beregnes slik at den er utgiftsdekkende; dvs. at den i tillegg til alle løpende drifts- og vedlikeholdsutgifter også dekker løpende kapitalkostnader (renter og avdrag på lån)

e) Leia fastsettes ut fra leietakers betalingsevne

f) Dagens leier fastsettes ved justeringer av et historisk bestemt nivå.

Spm 15: Angi hvilken av disse beregningsmåtene som er brukt for å beregne husleiene i følgende segmenter av den kommunalt disponerte boligmassen. (Dersom boligtypen er uaktuell, kryss g). Er du usikker kryss av for h)):

| | a) | b) | c) | d) | e) | f) | g) | h) |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| A) Kommunalt eide utleieboliger for vanskeligstilte: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| B) Kommunalt eide omsorgsboliger/trygdeboliger: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| C) Kom. eide boliger; klausulert etter husl. § 11-1, 2: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| D) Kom. eide boliger; øremerket for flyktninger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| E) Kom. eide boliger; disp. for spes. grupper/særomsorg: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| F) Kom. eide boliger; disp. for ungdom (17-23 år) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

G) Kom. eide boliger; personalboliger:

H) Boliger innleid for framleie:

I) Priv. eide boliger; klausulert etter husl. § 11-1, 2:

J) Priv. eide boliger; disponert av kom. på annen måte:

Spm 16: Dersom leia i noen boligtyper er fastsatt med referanse til markedsleia (dvs at svaralternativene a) og b) er brukt i spm 15), hvordan beregner man denne markedsleia? (Kryss av den vanligste praksisen; kun ett kryss):

- Den beregnes på grunnlag av leiekraft for leiligheter i det private markedet, lyst ledig ved annonser i aviser og på nettet
- Den beregnes på grunnlag av data om leiene i nye leiekontrakter som store private utleiere i kommunen inngår for lignende boliger
- Den beregnes på grunnlag av data om leiene innhentet fra flere segmenter av det private leiemarkedet
- Den beregnes på grunnlag av data fra alle disse kildene
- Usikker/vet ikke

Spm 17: Gis det mulighet for at boligsøkerne kan prute på/oppta reelle forhandlinger om leia, før de aksepterer et konkret tilbud når det gjelder utleieboliger som forvaltes av den etat hvor du arbeider?

- Ja
- Nei
- Usikker/vet ikke

Spm 18: Dersom ja på spm 17, hvor vanlig er det at kommunen/etaten går inn i slike forhandlinger?

- Det skjer sjelden eller aldri
- Det skjer dersom leietakeren forlanger det
- Det er vanlig praksis
- Usikker/vet ikke

Spm 19: Bruker man i din kommune husleielovens bestemmelser om at leia kan justeres til såkalt gjengs leie etter tre år for hele eller deler av den boligmassen kommunen/bydelen disponerer? (Ett kryss):

- Nei, denne reguleringsbestemmelse brukes ikke
 - Nei, denne bestemmelsen brukes ikke ennå, men det er vedtatt at den skal brukes
 - Ja, men den brukes bare ved utleie av de kom. eide ordinære boligene for vanskeligstilte
 - Ja, den brukes for de fleste/alle boligene kommunen disponerer
 - Usikker/vet ikke
-

Spm 20: Dersom ja på spm 19, hvordan blir gjengs leie beregnet (kryss av; kun ett kryss mulig)?

- Den beregnes på grunnlag av leiekraft for leiligheter lyst ledig ved annonser i aviser og på nettet
 - Den beregnes på grunnlag av data om leiene i nye leiekontrakter som store private utleiere i kommunen inngår for lignende boliger
 - Den beregnes på grunnlag av data om leiene innhentet fra flere segmenter av det private leiemarkedet
 - Den beregnes på grunnlag av data fra alle disse kildene
 - Usikker/vet ikke
-


Spm 21: Dersom ja på spm 19, hvor ofte har regulering av leia til gjengs leie resultert i klager fra leietaker, og hvor mange klagesaker har blitt ført videre til rettsapparatet?

Antall klager reist overfor utleier i 2006 (dersom ingen, skriv 0):

Antall saker fremmet for rettsapparatet i 2006 (dersom ingen, skriv 0):

- Usikker/vet ikke
-

Har du merknader til denne undersøkelse, vennligst gi dem her:



Ønsker du tilsendt sluttrapporten fra denne undersøkelsen, kryss av her:

Ja

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.