

Lillin Knudtzon
Rolf Barlindhaug
Arne Holm

Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger

Andre publikasjoner fra NIBR:

Eks.

NIBR-rapport 2011:1	Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune
NIBR-rapport 2011:3	Sosial boligpolitikk i Norge
NIBR-rapport 2011:8	Kommunal- og samfunns- økonomiske effekter av boligsosial politikk
NIBR-rapport 2011:11	Omlagging av bostøtten i 2009
NIBR-rapport 2011:15	Boligkarriere for startlansøkere
NIBR-rapport 2011:18	Globalisering og boligpolitikk

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Lillin Knudtzon, Rolf Barlindhaug og Arne Holm

Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger

NIBR-rapport 2011:33

Tittel: **Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger**

Forfatter: Lillin Knudtzon, Rolf Barlindhaug og Arne Holm

NIBR-rapport: 2011:33

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-917-4

Prosjektnummer: O-2985

Prosjektnavn: Tilskudd til utleieboliger

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Lillin Knudtzon

Referat: I rapporten gis en bred orientering om tilskuddsordningens innretning og bruk. Tilskuddet gis til kommuner for at de skal etablere flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi finner at målene i hovedsak nås, men at det er rom for forbedringer.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2011

Antall sider: 139

Pris: 250

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord

I denne rapporten evalueres Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Rapporten er i hovedsak skrevet av sosiolog og prosjektleder Lillin Knudtzon, men sosialøkonom Rolf Barlindhaug har skrevet mye av delkapittel 3.6 og 3.7. Statsviter Arne Holm har i hovedsak skrevet delkapittel 4.8 og har bidratt tekstlig og med empiri-innsamling. Sosialøkonom Per Medby har fremskaffet noe av det statistiske materialet.

Vi takker ansatte i Husbanken som velvillig har stilt opp til intervjuer og gitt annen informasjon. Videre takker vi representanter fra kommunene som har hjulpet med tilbakemelding på utkast til spørreskjema og ansatte i kommuner og private utbyggere som har latt seg intervju om praksis og erfaringer.

Oslo, desember 2011

Trine Monica Myrvold
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	7
Sammendrag.....	9
Summary	12
1 Tilskudd til kommunale utleieboliger	15
1.1.1 Introduksjon	15
1.1.2 Kort om ordningen.....	16
1.2 Evalueringsdesign	18
2 Metode og data	21
2.1 Mangfold av metoder og data	21
2.2 Intervju med informanter	21
2.3 Spørreundersøkelse.....	22
2.3.1 Svarprosenter og begrensninger.....	23
2.3.2 utfordringer knyttet til respondentens kunnskaper...	25
2.4 Statistikk	26
2.5 Dokumentgjennomgang	26
3 Husbankens arbeid.....	27
3.1 Innledende om de ulike aspektene	27
3.2 Fordeling av midler mellom regionkontor	27
3.2.1 Fordelingen mellom kontorene og kriteriene de er basert på	28
3.2.2 utfordringer knyttet til fordelingen i regionene	29
3.3 Tilskuddsfordeling	30
3.3.1 Store kommuner får i større grad enn små	31
3.3.2 Toppår i 2009	31
3.3.3 Søknader som forskyves fra et år til neste.....	33
3.3.4 Fordeling på ulike formål.....	34
3.3.5 Tilskuddsandel.....	37
3.3.6 Varierende mengde avslag i ordningen.....	39
3.3.7 Lite avslag betyr ikke at behovet er dekket	41

3.3.8	Kommuner er i hovedsak søker og mottaker	43
3.4	Regionkontorenes veiledning og informasjon	44
3.4.1	Særlig innsats rettet mot samarbeidskommuner og programkommuner	45
3.4.2	Annen informasjon og veiledning	47
3.5	Kontroll	50
3.5.1	Kontroll av saksopplysninger i søknaden.....	50
3.5.2	Oppfølging av kommunene etter ferdigstillelse	51
3.5.3	Uklart hva som skal skje ved salg av boliger som har fått tilskudd	53
3.6	Tilskuddsutmåling, Husbankens simulator og utfordringer knyttet til husleie.....	54
3.6.1	Leiefastsettingsprinsipper i kommunene.....	54
3.6.2	Husbankens råd om leiefastsetting og bolig- utvalget.....	55
3.6.3	Husbankens simulator.....	58
3.7	Erfaringer med tilskuddsutmålinger og simulator.....	61
3.7.1	Regionkontorenes syn på og bruk av simulatoren	61
3.7.2	Regionkontorene om fastsettelse av husleie og FDV-kostnader	62
3.7.3	Tilskuddsandeler ved søknad og tildeling.....	64
3.7.4	Gjennomgang av søknader.....	65
3.7.5	Kommunenes erfaring med bruk av simulatoren	68
3.8	Nasjonalt fagansvar for tilskuddet.....	72
4	Kommunenes behov og bruk.....	74
4.1	Innledning	74
4.2	Organisatoriske sider i kommunene.....	74
4.3	Utfordringer for ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet	76
4.3.1	Grupper det er særlige utfordringer knyttet til	78
4.3.2	Utfordringer i kommuner som har fått tilskudd versus de som ikke har fått.....	82
4.4	Utfordringer knyttet til kommunale boliger.....	83
4.4.1	Behovet for kommunale boliger til vanskeligstilte....	84
4.4.2	Eieretablering.....	85
4.4.3	Sirkulasjon i boligmassen og organisering av boligtildeling.....	88
4.4.4	Utfordringer knyttet til boligenes egnethet	89
4.5	Ordningens betydning og egnethet	90
4.5.1	Ordningen ses som viktig av kommunene.....	90
4.5.2	Hva som ville gjøre ordningen mer egnet	93

4.6	Kommuner som ikke søker	95
4.7	Salg av kommunale boliger og netto tilvekst	97
4.7.1	Salg av kommunale boliger	97
4.7.2	Ønsket om netto tilvekst, salg og egnethet	99
4.8	Private aktørers rolle.....	100
5	Utforming av ordningen.....	105
5.1	Innledning	105
5.2	Om ordningen treffer mål og forventninger.....	105
5.2.1	Husbanken prioriterer kommuner med særlig boligososiale utfordringer.....	105
5.2.2	De prioriterte målgruppene treffer, men andre vanskeligstilte tilgodeses også.....	108
5.2.3	Ordningen ser ut til å ha gunstig virkning og kommunene ønsker mer midler.....	109
5.2.4	Stor interesse, lite avslag, lite prioriteringer.....	110
5.3	Formelle krav og utfordringer på kontrollsidene	111
5.3.1	Ikke oversikt over beboere	111
5.3.2	Uklare signaler og varierende praksis knyttet til salg.....	112
5.4	Utfordringer og mulige forbedringer	114
5.4.1	Føringer i retningsgivende dokumenter og veiledere kan bli mer omfattende, klarere og mer konsistente	114
5.4.2	Uensartet praksis i regionkontorene – behov for mer kontakt på tvers for aktuelle saksbehandlere	116
5.4.3	Husbanken bør vurdere om det kan være nødvendig med noe mer rapportering og kontroll knyttet til bruk av boliger.....	116
5.4.4	Ordningen kan støtte bedre opp om overgang fra leie til eie av bolig.....	117
5.5	Konklusjon.....	118
	Litteratur	120
	Vedlegg 1 Tabeller	122
	Vedlegg 2 Spørreskjema.....	124

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Vesentlige endringer i ordningen 2005-2011	17
Tabell 2.1	Antall kommuner i regionen og svarprosent på de ulike regionkontorene.	24
Tabell 2.2	Antall kommuner som har fått tilskudd i 2009-2011 og antall kommuner som mener de har søkt i samme periode.....	25
Tabell 3.1	Fordeling av tilskudd til utleieboliger for 2010 på regionkontor	28
Tabell 3.2	Andel av landets kommuner, fordelt på kommunestørrelse, som har fått tilskudd i perioden 2009 - medio 2011. Prosent.....	31
Tabell 3.3	Antall kommuner som har fått tilsagn 2002-2010.....	32
Tabell 3.4	Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp pr bolig i hele 1000 etter formål i de enkelte år for perioden 2002-2010. N=10898.....	34
Tabell 3.5	Andel av tilskuddsmidlene til de ulike formål i de enkelte år i perioden 2002-2010. Prosent. N=10898	35
Tabell 3.6	Andel av boligene med tilskudd fordelt på ulike formål de enkelte år i perioden 2002-2010. Prosent..	36
Tabell 3.7	Fordeling av boliger i perioden 2002-2010 på Husbankens regionkontor og type formål. Prosent...	37
Tabell 3.8	Tilskuddsandel (i prosent av totalkostnad) for årene 2008-2011*. Prosent av antall saker (N)	38
Tabell 3.9	Antall avslag pr. år og rammebeløp 2002-2010	40
Tabell 3.10	Andel boliger til ulike aktører fordelt på de enkelte år i perioden 2002-2010. Prosent N=10898	43
Tabell 3.11	Andel av tilskuddsbeløpet til ulike aktører fordelt på regionkontor i perioden 2002-2010. Prosent.....	44
Tabell 3.12	Kommunens kontakt med Husbanken siste tre år. Prosent.....	49

Tabell 3.13	Andel kommuner som bruker ulike prinsipper for fastsetting av leie. Hver kommune kan bruke flere prinsipper. Prosent.....	55
Tabell 3.14	Tilskuddsandel ved søknad og innvilget tilskuddsandel. Periode 2008 – 2011*. N=1193 (prosjekter). Prosent av total.....	64
Tabell 3.15	Innvilget tilskuddsandel etter regionkontor. Periode 2008 – 2011*. N=1193 (prosjekter). Prosent	65
Tabell 3.16	Har kommunen brukt simulatoren i noen av prosjektsøknadene de siste 3 årene? Fordelt etter region. Prosent	69
Tabell 4.1	Andel kommuner med ulik grad av utfordring knyttet til ulike grupper vanskeligstilte. Prosent.....	77
Tabell 4.2	Andel kommuner av ulik størrelse som har søkt etter folketallsinndeling. Prosent	95
Tabell 4.3	Grunner for kommunene til å ikke søke om tilskudd. Hver kommune kan angi flere svar. Prosent.....	96
Tabell 4.4	Hvorfor kommunen har valgt å selge kommunale boliger siste tre år. Hver kommune kan angi flere svar. Prosent	98
Tabell 4.5	Fordeling av tildelte antall boliger etter type søker, første halvdel 2011	101
Tabell 5.1	Andel av årlige tilskudd som har gått til samarbeidskommunene 2005-2011. Prosent	106
Tabell A.1	Full versjon av tabell XX Andel kommuner med ulik grad av utfordring knyttet til ulike grupper vanskeligstilte. Prosent	122
Tabell A.2	Erfaringer med avslag.....	123

Figuroversikt

Figur 1.1	Antall millioner kroner fordelt til kommunene 2002-2010.....	16
Figur 1.2	Antall boliger finansiert gjennom ordningen 2002-2010.....	17
Figur 1.3	Modell for studie av måloppnåelse knyttet til effektkjede.....	19
Figur 3.1	Kommunepyramiden i Husbanken Midt-Norge.....	46
Figur 3.2	Tilskuddsandel som funksjon av FDV per kvm per år. For tilfeldig satt husleie og prosjektkostnader per kvadratmeter.....	63
Figur 3.3	Andel kommuner som har brukt og som ikke har brukt simulatoren blant samarbeidskommunene og andre kommuner. Prosent.....	70
Figur 3.4	Andel som er enig eller uenig i fire påstander om simulatoren. Prosent.....	71
Figur 4.1	I hvilken grad kommunen har uløste utfordringer med å skaffe boliger til flyktninger og bostedsløse. Prosent.....	78
Figur 4.2	I hvilken grad kommunen har uløste utfordringer med å skaffe boliger til personer med rusproblemer og personer med kombinasjonen rus og psykiatri. Prosent.....	79
Figur 4.3	Andel med grad av uløste utfordringer i samarbeidskommunene og i andre kommuner knyttet til personer med rusproblemer. Prosent.....	80
Figur 4.4	Andel med grad av uløste utfordringer i samarbeidskommuner, andre store kommuner og mindre kommuner knyttet til personer med rus- og psykiatri. Prosent.....	81
Figur 4.5	Andel kommuner som har ulik grad av utfordring med bosetting av bostedsløse blant de som har fått tilskudd i 2009-2011 og ikke. Prosent.....	82

Figur 4.6	Andel kommuner som har ulik grad av utfordring med bosetting av psykisk syke blant de som har fått tilskudd i 2009-2011 og ikke. Prosent.....	83
Figur 4.7	Andelen av kommunene, fordelt på størrelse og samarbeid med Husbanken, som satser aktivt på eieretablering blant eksisterende kommunale leietakere. Prosent.....	86
Figur 4.8	Andelen av kommunene, fordelt på størrelse og samarbeid med Husbanken, som vurderer eieretablering før tildeling av utleiebolig til målgruppen. Prosent.....	87
Figur 4.9	Andel kommuner som mener ordningen er viktig for bygging, kjøp og utbedring. Prosent.....	91
Figur 4.10	Andel kommuner som mener ordningen bidrar til en bedre tilpasset boligmasse for utleie blant de som har fått og ikke fått tilskudd i 2009-2011. Prosent.....	92

Sammendrag

Lillin Knudtzon, Rolf Barlindhaug og Arne Holm

Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger

NIBR-rapport 2011:33

I denne rapporten evalueres et av Husbankens mange virkemidler overfor kommunene i deres arbeid for de vanskeligstilte på boligmarkedet - tilskudd til anskaffelse og utbedring av kommunale utleieboliger.

Vi har sett på resultater og virkninger de senere årene og hvor godt ordningen er innrettet. For å belyse dette har vi benyttet både dokumentstudier, kvalitative intervjudata med nøkkelinformanter i Husbankens regionkontor, Husbankens registerdata, innsendte søknader og informasjon fra kommunene.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til alle landets kommuner med en svarprosent på 57. Blant de 226 kommunene som har mottatt tilskudd i perioden 2009-2011, er svarprosenten på 67. Små kommuner er underrepresentert, og vi antar at kommuner med mindre utfordringer på feltet har svart i mindre grad enn kommuner med større boligsosiale utfordringer.

Tilskudd til utleieboliger i kommunene ble innført i 1994. Årlige tildelte beløp har variert, med et toppår i 2009 på 805 millioner kroner. Tilsagnsrammen for 2011 var på 405 millioner. I perioden 2002-2010 er 10 901 kommunale utleieboliger anskaffet eller utbedret.

Tilskuddet gis til etablering og utbedring av kommunale utleieboliger etter søknad. Etablering av bolig kan skje både ved kjøp av eksisterende boliger og oppføring av nye boliger. Søkere er primært kommuner, men stiftelser og andre aktører kan også få

tilskuddet gitt at boligene skal brukes av kommunene til de riktige målgruppene.

Målgruppen er vanskeligstilte på boligmarkedet inkludert ungdom. Prioriterte målgrupper er i henhold til retningslinjene for ordningen, bostedsløse, flyktninger, personer som trenger oppfølgingstjenester og boliger i gode bomiljø til vanskeligstilte husstander med barn. Videre skal kommuner med store boligsosiale utfordringer prioriteres.

Vi finner i evalueringen at:

- De spesifiserte målgruppene treffer godt i forhold til kommunenes boligsosiale utfordringer
- Det er kommuner med størst boligsosiale utfordringer som i størst grad får tilskuddet
- Kommunene er jevnt over fornøyd med forholdet til Husbanken knyttet til ordningen
- Ordningen er ”perifer” for kommunene i den forstand at et fåtall har et vedvarende samarbeid med Husbanken knyttet til ordningen, men ordningen er viktig for å anskaffe flere kommunale utleieboliger
- Kommunene har behov for flere utleieboliger, og flertallet ville søkt om tilskudd til flere prosjekter både hvis det var mer midler i ordningen og hvis det var høyere tilskuddsandel
- Husbanken evner å balansere etterspørsel og midler til fordeling slik at det er lite avslag på søknader som kvalifiserer og derfor lite behov for å prioritere blant innkomne søknader
- Behovet for å prioritere mellom ulike prosjekter og kommuner kan bli større fremover, og en manglende likeartet praksis ved regionkontorene kan medføre forskjellsbehandling på tvers av regioner for ellers likeartede søkere
- En desentralisert forvaltning av ordningen med regionkontor som saksbehandler og primærkontakt, er gunstig for dialogen med kommunene, men fordrer tiltak for å sikre likeartet praksis

-
- Føringer i retningsgivende dokumenter og veiledere kan bli mer omfattende, klarere og mer konsistente på noen punkter
 - Husbanken bør vurdere om det kan være nødvendig med noe mer rapportering og kontroll knyttet til bruk og salg av boliger
 - Dagens regelverk knyttet til tilbakebetaling av ikke-nedskrevet beløp ved salg av boligen til beboer er for det første svakt formidlet til kommunene og for det andre ugunstig i forhold til ønsket om mer overgang fra leie til eie

Samlet sett gir evalueringen grunnlag for å konkludere med at ordningen fungerer i tråd med mål og forutsetninger, men at det er rom for enkelte forbedringer.

Summary

Lillin Knudtzon, Rolf Barlindhaug og Arne Holm

Evaluation of the Norwegian State Housing Bank's grant to municipal rental housing

NIBR Report 2011:33

In this report, an evaluation is made of one of the Norwegian State Housing Bank's many schemes devised for local authorities that are working to help disadvantaged households in the housing market – the grant to assist the acquisition and renovation of municipal rental housing.

We have looked at the scheme's performance and outcomes over the past few years, and how well the scheme is configured. In shedding light on these matters we have studied documents, examined qualitative interview data from interviews with key informants at the regional offices of the Housing Bank, the Housing Bank's register data, applications filed with the Housing Bank by municipal authorities, as well as information provided by the latter.

A survey to all the country's municipal authorities was conducted. The response rate was 57 per cent. Of the 226 municipalities in receipt of grants in the period 2009–2011, the response rate was 67 per cent. Small municipalities are underrepresented, and we presume municipalities with fewer challenges in this area were less likely to respond than municipalities facing major social housing challenges.

The municipal rental housing grant was introduced in 1994. Annual allocation sums have varied. 2009 was the year with the highest disbursed sum, amounting to NOK 805 million. The allocation ceiling for 2011 was NOK 405 million. In the period 2002–2010, a total of 10,901 municipal rental housing units were procured or renovated.

The grant is awarded to help in the establishment and renovation of municipal rental accommodation after an application has been filed. A dwelling unit can be procured either by purchasing existing housing or building new ones. Applicants are usually local authorities, though foundations and other stakeholders can apply as long as the housing in question is used by the municipal authorities for the intended target groups.

The target group is disadvantaged households in the housing market, and includes adolescents. Prioritised target groups under the scheme's guidelines are the homeless, refugees, persons in need of follow-up services, and dwellings in good residential environments for disadvantaged households with children.

The findings of the evaluation are as follows.

- The specified target groups are pertinent in relation to the municipalities' social housing challenges
- The municipalities with the greatest social housing challenges are also the most likely to obtain the grant
- The municipalities are generally speaking content with their working relations with the Housing Bank on matters to do with the scheme
- The scheme is “peripheral” to the municipalities insofar as only a minority of them work with the Housing Bank on a permanent basis on matters to do with the scheme; the scheme is nonetheless important as it enables the acquisition of a larger number of municipal rental housing units
- The municipalities need more rental housing units, and most local authorities would have applied for grants for more projects if the scheme had had more money to dispense and the grant ratio was higher
- The Housing Bank manages to balance demand with available means, and the rejection rate of otherwise qualifying applications is therefore low. There is little need, in other words, to prioritise between received applications.
- The need to prioritise between different projects and municipalities could, however, grow in the future, and the absence of uniform procedures at the regional offices could

result in differential treatment region by region of otherwise comparable applicants

- A decentralised administration of the scheme with regional offices as the processing bodies and primary contacts is beneficial for the dialogue with the municipalities, but requires steps to be taken to ensure procedural consistency
- Guidance in normative documents and circulars could be more comprehensive, clearer and more consistent on certain points
- The Housing Bank should also consider whether more feedback and oversight over the use and sale of housing units might be necessary
- Current regulations concerning the return of non-written-down values from the sale of a property to its resident(s) are firstly not communicated with sufficient clarity to the municipal authorities, and secondly are unfavourable in relation to the desire to convert rental occupation into home ownership

In sum, the evaluation allows one to conclude that the scheme is working in line with stipulations and targets, but there is room for certain improvements.

1 Tilskudd til kommunale utleieboliger

1.1.1 Introduksjon

Et av Husbankens hovedfokus er innsatsen mot de vanskeligstilte på boligmarkedet. Til dette arbeidet har Husbanken et sett av virkemidler rettet direkte mot den enkelte bruker og et sett rettet mot kommunene for å sette dem i stand til å etablere et godt og variert tilbud til sin befolkning.

I denne rapporten evalueres ordningen med tilskudd til anskaffelse og utbedring av kommunale utleieboliger. Vi spør hvilke resultater og virkninger man har hatt de senere årene og hvor godt den er utformet. For å belyse dette har vi benyttet både dokumentstudier, kvalitative intervjudata med nøkkelinformanter, Husbankens registerdata, innsendte søknader og informasjon fra kommunene.

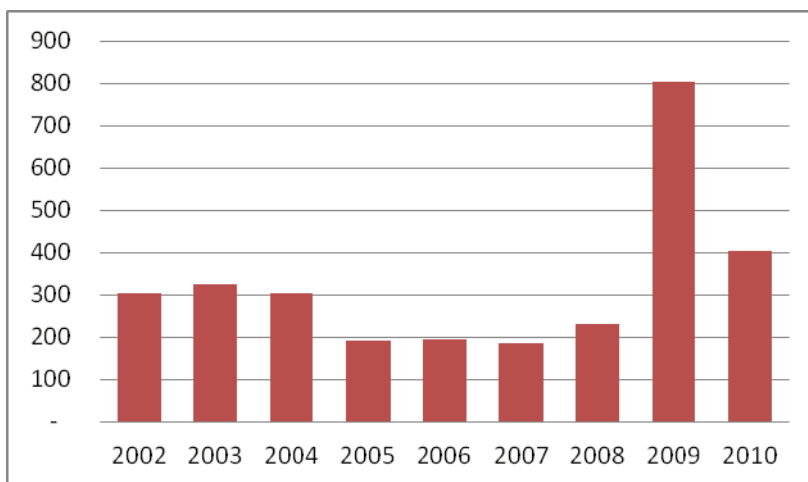
Dette er ikke en bred diskusjon av tilskuddet som boligsosialt virkemiddel, men en dyptgående vurdering av hvor godt dette statlige tilskudd er innrettet i forhold til krav til god statlig tilskuddsforvaltning (FIN 2003 og 2004), kommunenes behov og målene som er satt for ordningen.

I dette kapittelet presenteres noen hovedtrekk ved ordningen og hvordan vi har evaluert den. Kapittel 2 er et metodekapittel som gjør rede for de tilnærminger vi har valgt, utfordringer i datainnsamlingen og konsekvenser for resultatene. Kapittel 3 beskriver Husbankens rolle, mens kapittel 4 belyser kommunenes behov og bruk. I kapittel 5 gis en hovedkonklusjon på analyse av måloppnåelse og noen utvalgte sider ved ordningens utforming diskuteres.

1.1.2 Kort om ordningen

Tilskudd til utleieboliger i kommunene ble innført i 1994 (Husbanken 1994, s. 34). Det første året var det bevilget 50 millioner i tilskudd, mens kun snaut 35 millioner ble tildelt kommunene. Årlige tildelte beløp har variert (figur 1.1), med et toppår i 2009 på 805 millioner kroner grunnet en ekstraordinær tiltakspakke. Tilsagnsrammen for 2011 var på 405 millioner.

Figur 1.1 *Antall millioner kroner fordelt til kommunene 2002-2010.*

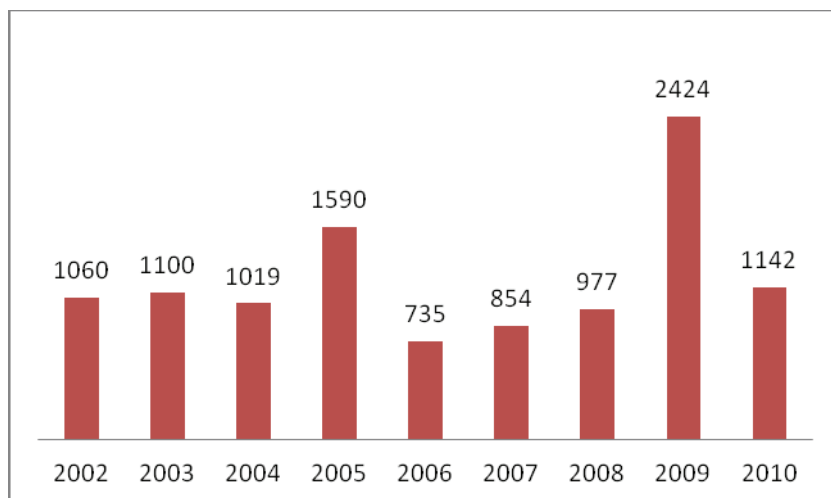


Kilde: Husbankens data

Tilskuddet gis til etablering og utbedring av kommunale utleieboliger etter søknad. Etablering av bolig kan skje både ved kjøp av eksisterende boliger og oppføring av nye boliger. Søkere er primært kommuner, men stiftelser og andre aktører kan også få tilskuddet gitt at boligene skal brukes av kommunene til de riktige målgruppene.

For 2011 har departementet bedt Husbanken prioritere kommuner som har store boligsosiale utfordringer og som kan vise til netto tilvekst av egnede boliger som en følge av tiltaket (KRD 2011:7). Rammen for ordningen fordeles av Husbanken sentralt til regionkontorene som behandler innkomne søknader.

Antall boliger som årlig er finansiert gjennom ordningen har også variert mye, fra 735 i 2006 til 2424 i 2009 (figur 1.2). Dette følger til en viss grad størrelsen på rammene.

Figur 1.2 *Antall boliger finansiert gjennom ordningen 2002-2010*

Kilde: Husbankens data

Blant de 10 901 boligene som er finansiert over de siste ni årene, er det rundt 36 prosent som er bygget og 30 og 32 prosent som er brukt på henholdsvis utbedring og på kjøp (inkludert kombinasjonen kjøp og utbedring). Mer om fordelingen på de ulike formålene kommer vi tilbake til i kapittel 3.3.

Ordningsordningen har gjennomgått en del endringer de siste årene. Tabell 1.1 tydeliggjør noen av de viktigste endringene fra 2005.

Tabell 1.1 *Vesentlige endringer i ordningen 2005-2011*

År	Tiltak / endring
2005	Omlegging av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Reduksjon i tilskuddsandelen fra 30 til 20 prosent (samtidig som dekningsgraden i bostøtten for kommunalt disponerte boliger er økt fra 70 til 80 prosent).
2008	I forbindelse med revidert budsjett for 2008 åpnes det for at prosjektene kan få opptil 40 prosent tilskudd
2009	Økte ressurser til ordningen som et ledd i bekjempelse av finanskrisen. Krav om netto tilvekst av kommunale boliger på nasjonalt nivå
2011	Følgende skal prioriteres: kommuner med store boligsosiale utfordringer, kommuner med netto tilvekst av egnede boliger og bosetting av flyktninger Midlene kan benyttes til utleieboliger for ungdom generelt

Krav om netto tilvekst av utleieboliger på nasjonal nivå kom inn i 2009, mens det i 2011 ble gitt føringer på at man også på kommunenivå skulle prioritere kommuner som kunne vise til netto tilvekst av egnede boliger. I budsjettforslaget for 2012 opprettholdes kravet om netto tilvekst på nasjonalt nivå, men det legges til at

(...) det er samtidig viktig at de lokale forholdene vurderes i forbindelse med forholdet mellom nye boliger og oppgradering av eksisterende boliger (Prop. 1 S KRD (2011-2012) s. 119).

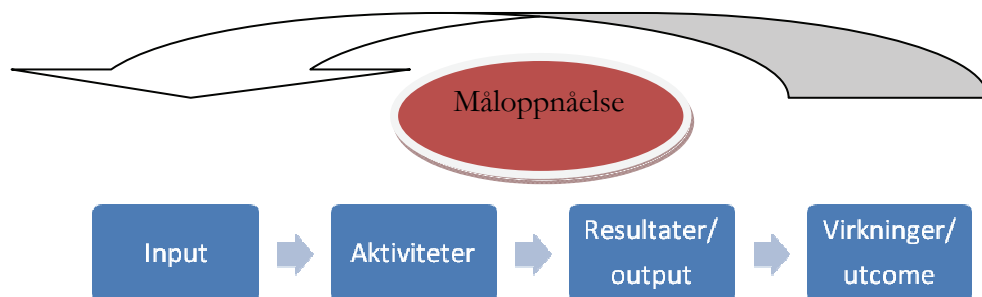
Utleieboligenes egnethet er en viktig side ved dette som vi vil komme tilbake til særlig under presentasjonen av kommunenes bruk og behov knyttet til ordningen.

1.2 Evalueringsdesign

Denne evalueringen er i hovedsak en målorientert evaluering, men innebærer også et element av prosessorientert evaluering. I målrettede evalueringer er hensikten å belyse effektene av tiltakene som er gjennomført i organisasjonen i forhold til målsettingene. Prosessorientert evaluering er opptatt av hvordan man kan forbedre en innsats underveis i en prosess – evalueringen er orientert mot innsikt, forståelse og læring (Sverdrup 2002:32), for slik å bedre tiltakets grad av måloppnåelse. Vi ønsker både å vurdere i hvilken grad målene med boligtilskuddet er nådd, og å belyse hvordan dagens utforming av ordningen fungerer med tanke på å styrke den ytterligere.

I målvaluering er det vanlig å belyse et tiltak i forhold til en effektkjede som starter med ressurser og føringer (input), som brukes til aktiviteter, som gir målbare resultater (output) og som man ønsker skal ha visse virkninger i det empiriske feltet (outcome). Måloppnåelsen belyses ved å se aktiviteter, resultater og virkninger i forhold til de angitte føringene og forventningene. Ofte vil det være vanskelig å belyse effekter langt ut i effektkjeden, dvs. virkningene i samfunnet. Effektkjeden er tegnet opp i figur 1.3.

Figur 1.3 Modell for studie av måloppnåelse knyttet til effektkjede



Input består av føringer fra departement og Storting, de målene som er satt, og av de midlene som brukes til dette formålet. Vår beskrivelse av målene for ordningen inngår for det første i beskrivelse av de enkelte aktivitetene som ordningen innebærer, dvs. de er integrert i fremstillingen av hvordan ordningen gjennomføres i dag. For det andre inngår målene i en diskusjon om i hvilken grad praksis og resultater møter disse målene (tilbakepekende pil i figur 1.3 som belyses i kapittel 5).

Aktiviteter favner primært Husbankens rolleutøvelse, men også kommunenes innsats inngår. For Husbanken sin del handler det om bl.a. informasjon til kommunene, prioriteringer, beregning av tilskuddsandel og kontroll. For kommunenes del er aktivitetene blant annet hvordan utleieboliger inngår i det bolig sosiale arbeidet og om de selger, kjøper eller utbedrer utleieboliger. Tilsvarende er eventuelle private aktørers aktiviteter også bygging av boliger.

Resultater er eksempelvis antall nye eller tilpassede boliger, antall kommuner som har benyttet seg av ordningen og hvordan kommunene opplever at ordningen er til hjelp til å få en mer egnet boligmasse. Hvordan de private deltakere på denne arenaen vurderes er også et resultat som belyses.

Virkningene som aktiviteter og resultater medfører i samfunnet er ikke alltid like direkte målbare. De ulike aktørenes vurderinger og oppfatninger av virkningene vil utgjøre hovedmaterialet for en analyse av disse.

Analysen av *måloppnåelsen* gjøres ved å holde aktiviteter, resultater og virkninger opp mot føringer og forventninger. Hvordan

kommunene som brukere av ordningen opplever at Husbanken yter sine tjenester inngår som en del av materialet her.

Rapporten er disponert slik at diskusjoner av måloppnåelse vil gjøres i tilknytning til presentasjonen av relevante resultater og virkninger. Problemstillinger både knyttet til ordningens egnethet og til måloppnåelse vil derfor komme inn løpende i teksten. Imidlertid vil det i kapittel 5 gjøres en oppsummering knyttet til måloppnåelse, formelle krav og noen utfordringer som evalueringen har avdekket.

2 Metode og data

2.1 Mangfold av metoder og data

Rapporten er basert på informasjon hentet inn fra en lang rekke kilder. Vi vil i dette kapitlet presentere disse og knytte noen kommentarer til metodiske utfordringer.

Bruk av ulike kilder gir også ulike perspektiver på ordningen. Informasjon fra kommunene gir oss et brukerperspektiv, mens informasjon fra Husbanken gir oversikts- og utførerperspektiv. Ønsket har vært et samlet sett helhetlig bilde av ordningen slik den virker.

2.2 Intervju med informanter

Vi har besøkt samtlige av Husbankens regionkontorer og intervjuet saksbehandlere og mellomledere med ansvar for ordningen. Ved noen kontorer har det vært gruppeintervju og ved andre har det vært gjort individuelle intervjuer. Uttalelser eller meninger er imidlertid anonymisert i denne rapporten. Disse intervjuene er en av hovedkildene i evalueringen.

Vi har også innhentet informasjon fra Husbankens strategikontor, og invitert alle regiondirektørene til å komme med innspill om ordningen.

Kommunenes situasjon belyses i hovedsak gjennom en survey, men på enkelte tema har det vært ønskelig å få noe fylligere informasjon fra kommuner med erfaring på feltet. Vi har derfor vært i kontakt med et mindre antall kommuner i tilknytning til enkelte tema. Vi har også hatt samtaler med representanter for private aktører.

2.3 Spørreundersøkelse

En annen hovedkilde i evalueringen er en elektronisk spørreundersøkelse til landets kommuner¹. Denne belyser både boligsosiale utfordringer og gir et brukerperspektiv på ordningen og Husbankens rolleutøvelse.

Ca 200 av kommunene har verken søkt eller fått tilskudd i løpet av de siste tre årene (2009-2011). Vi har valgt å sende spørreskjema også til disse for å få informasjon om hvorfor de ikke søker på tilskuddet og for å få innsikt i hvilke boligsosiale utfordringer disse har.

Oppdragsgiver, representanter fra Husbanken og flere kommuner har vært involvert i utarbeidingen av skjemaet ved å gi innspill om tema, spørsmål og svarmuligheter. En pilotstudie ble gjort i tre kommuner, som fikk anledning til å kommentere spørreskjemaet, som så ble justert i ettertid. Undersøkelsen ble sendt ut 18. oktober, endelig svarfrist ble satt til 2. november og uttak av resultater skjedde 4. november. Kommunene hadde dermed 2,5 uker svarfrist.

Tematisk er undersøkelsen bredt sammensatt og berører ansvarsfelt som i de fleste kommuner ansvarsmessig vil ligge i ulike avdelinger og enheter. Dette kan enten medføre at flere aktører har måttet involveres for å besvare skjemaet, eller det kan ha medført at kommunene har latt kun én person svare, selv om denne kan ha hatt dårlig innsikt i deler av det som spørres etter.

Erfaringsmessig er den førstnevnte løsningen med flere som svarer, lite gunstig for svarprosenten, mens den sistnevnte kan være negativ for kvaliteten på svarene.

Alternativet var en snevrere undersøkelse knyttet til kun bruk av ordningen og kontakt med Husbanken I dialog med Husbanken og oppdragsgiver ble det besluttet at man ville gå for en bred undersøkelse på tross av svakheter knyttet til forventet svarprosent og presisjon i svarene.

¹ Undersøkelsen er sendt til 428 av landets 430 kommuner. I to kommuner gikk aldri e-posten igjennom på tross av gjentatte forsøk over flere dager.

Undersøkelsen er sendt til Husbanken kontaktpersoner med ansvar for det fagfeltet ordningen omhandler, der slike finnes. I de fleste kommunene Husbanken som har et utstrakt samarbeid med finnes en slik kontaktperson.

For kommuner tilhørende ett regionkontor fikk vi adresse til de fleste rådmenn i kommunen, og undersøkelsen ble sendt dit. I de resterende kommunene hvor vi ikke hadde adresse til kontaktperson, er spørreskjemaet sendt til kommunens ordinære postmottak.

Det er store variasjoner regionkontorene imellom når det gjelder i hvilken grad de har slike kontaktpersoner. I noen regioner er spørreskjemaet nesten utelukkende sendt til enkeltpersoners e-postadresse, mens det i andre tilfeller i stor grad er sendt til kommunenes postmottak. Hvilken innflytelse de to ulike utsendelsesstrategiene har for svarprosenten er vanskelig å si. På den ene siden kan det gjøre det mer forpliktende for den enkelte å besvare undersøkelsen når det kommer en mail adressert direkte til vedkommende. På den andre siden blir post som er kommet registrert til postmottak, noe som kan bidra til å stimulere til å svare. For ansvarlige ved postmottaket kan det imidlertid være vanskeligere å treffe riktig person med en gang, og mailen kan bli sirkulert fra person til person uten at noen tar ansvar for å fange den opp. Dette vil kunne slå negativt ut i forhold til sannsynligheten for at noen svarer på henvendelsen.

2.3.1 Svarprosjenter og begrensninger

Det er 57 prosent som har svart på hele eller deler av undersøkelsen og 230 kommuner (54 prosent) som har fullført undersøkelsen. Blant de 226 kommunene som har mottatt tilskudd i perioden 2009-2011, er det 151 som har svart, noe som gir en svarprosenten på 67.

Blant de 42 samarbeids- eller programkommunene² som er med i spørreundersøkelsen, er det kun seks som ikke har svart, noe som gir en svarprosent på 86 i denne viktige subgruppen. Det er blant disse vi finner kommunene med størst boligsosialt behov og som trolig har mest erfaring med bruk av ordningen.

² Kommuner som Husbanken arbeider spesielt tett overfor, se mer i delkapittel 3.4.

Høy svarprosent blant kommuner som benytter ordningen er en styrke for undersøkelsen, men samtidig betyr det at kommuner med lite erfaring med ordningen er underrepresentert. Dette medfører mindre innsikt i hvilke vurderinger kommuner gjør som bevisst velger ikke å søke midler fra ordningen. Der dette kan ha betydning for resultatene, vil vi kommentere det i rapporten.

Det er også en noe skjev fordeling av svarene mellom de ulike regionkontorene, se tabell 2.1.

Tabell 2.1 *Antall kommuner i regionen og svarprosent på de ulike regionkontorene.*

Regionkontor	Svarprosent	N
Sør Drammen	74	35
Vest	62	85
Øst	57	89
Midt	53	85
Sør Arendal	46	48
Bodø	38	60
Hammerfest	36	28

Svarprosenten er lavest for de nordligste kontorene med 36 og 38 prosent. Dette kan henge sammen med kommunestørrelse – de minste kommunene svarer i mindre grad enn de større³, og de nordlige regionene har flere små kommuner enn de andre⁴. I utgangspunktet kan det også tenkes å henge sammen med at vi valgte å sende ut skjema til rådmenn i region Hammerfest. Hvis vi ser svarene i sammenheng med om kommunene har fått tilskudd fra Husbanken de siste årene, skiller imidlertid ikke de nordligste regionene seg fra de andre – to av tre kommuner som har fått tilskudd svarer på undersøkelsen også i disse regionene. Den lave svarprosenten antas derfor å henge sammen med at små kommuner, som ikke anser ordningen for viktige for seg, svarer i mindre grad enn andre.

³ Svarprosenten for kommuner med under 2000 innbyggere er 39.

⁴ 47 prosent av kommunene med tilknytning til regionkontoret i Bodø har mindre enn 2000 innbyggere og 36 prosent i region Hammerfest.

Fra region Hammerfest er det kun 10 kommuner som har svart.

Selv om svarprosenten har sine begrensninger, har svarene en tilstrekkelig bredde slik vi vurderer det, til å belyse de sentrale problemstillingene i denne analysen.

2.3.2 Utfordringer knyttet til respondentens kunnskaper

Som nevnt omhandler skjemaet flere dimensjoner knyttet til boligsosialt arbeid og kommunale boliger, og det er ikke å forvente at en respondent i hver kommune kjenner svarene til alle spørsmålene. Dette kan for det første få betydning for andelen som svarer 'vet ikke' på spørsmålene. For det andre kan det innebære at svarene som gis ikke er "riktige".

Vi har sett etter om det kommunene opplyser ser ut til å stemme overens med det vi vet fra Husbankens data.

Tabell 2.2 *Antall kommuner som har fått tilskudd i 2009-2011 og antall kommuner som mener de har søkt i samme periode.*

	Har søkt på tilskuddet	Har ikke søkt på tilskuddet	Vet ikke om de har søkt
Har fått iflg. Husbanken	121	14	14
Har ikke fått iflg. Husbanken	16	42	19
Sum	137	56	33

Det er 137 kommuner som opplyser om at de har søkt på tilskuddet i perioden 2009-2011, og de fleste av disse har også fått tilskudd. 16 søkerkommuner har ikke fått tilskudd. Blant de 56 som mener de *ikke* har søkt på tilskuddet, er det 42 som heller ikke er registrert som mottakere av tilskuddet, og dette er derfor konsistent. Videre er det ingen inkonsistens mellom å ikke vite om kommunen har søkt og at kommunen ikke har fått tilskudd.

Som vi ser i tabellen, har imidlertid 14 kommuner som mener de *ikke* har søkt på tilskudd i perioden, faktisk fått tilskudd i henhold til Husbankens data. Dette avspeiler en manglende konsistens og

kan være en utfordring for funnernes pålitelighet. Vi har likevel valgt å la disse enhetene være med i undersøkelsen.

I tillegg er det 14 kommuner som har fått tilskudd, men hvor respondenten i undersøkelsen ikke kjenner til at det er søkt. Dette er et mindre problem, men det avspeiler kanskje at vi i noen tilfeller ikke har nådd frem til de informantene som kunne ha gitt mest innsikt i en del av de temaene vi søker å belyse i undersøkelsen.

2.4 Statistikk

Vi har fått oversendt data for ordningen for perioden 2002 til 2010/11 fra Husbanken. Dataene er fullstendige registerdata, dvs. at de ikke innebærer noe frafallsproblematikk.

Vi har brukt disse dataene til å gi oversikter over hvordan midlene er fordelt over tid og på ulike formål og regioner. Vi har også sett nærmere på forholdet mellom søkte og tildelte tilskuddsbeløp og tilskuddsandeler.

2.5 Dokumentgjennomgang

I tillegg til intervjudata og surveyen, har vi benyttet relevant litteratur som utredninger, regelverk og rapporter. Dette omfatter for det første offentlige dokumenter som belyser boligsosial politikk og boligsosiale utfordringer og overordnede bestemmelser knyttet til økonomistyring i staten. I tillegg har vi brukt dokumenter knyttet direkte til ordningen som forskrift, retningslinjer og veiledninger, samt Husbankens årsmeldinger og halvårsrapporter. Disse dokumentene belyser både ordningens intensjoner og mål, samt hvordan den er ment å fungere i forhold til kommuner.

Vi har i arbeidet med evalueringen også bedt om innsyn i enkeltsaker og dokumenter som har kunnet belyse de spørsmål vi har reist. Slikt innsyn har vi blant annet fått i form av referater fra direktørmøter og interne notater til slike møter. Dette vil i stor grad være interne dokumenter, og vi vil derfor referere til disse i fotnoter i stede for å sette dem inn i litteraturlisten.

3 Husbankens arbeid

3.1 Innledende om de ulike aspektene

Husbanken har en desentralisert struktur med hovedkontor og regionkontor. I evalueringen ser vi i hovedsak på arbeidet knyttet til aktiviteter på regionnivå. Hovedkontoret i Drammen, inkludert strategikontoret, har overordnet ansvar for ordningen og sørger for fordeling av midler mellom de enkelte regionkontorene samt statistikk og rapportering på bruk av midler.

Regionkontorene har ansvaret for å implementere og administrere ordningen vis a vis kommunene. Dette handler for det første om å informere kommunene og andre relevante aktører om ordningen og ha kontakt med og følge opp disse, inkludert å samtale om aktuelle prosjekter og de muligheter og begrensninger som ligger i gjeldende ordning. Husbankens regionkontorer saksbehandler søknadene om tilskudd.

I tillegg har regionkontor Øst nasjonalt fagansvar for ordningen. Dette innebærer en faglig koordinerings- og veiledningsrolle knyttet til ordningen, men ikke et linjelederansvar overfor de andre regionkontorene.

Vi skal i det følgende se nærmere på noen kjerneaktiviteter knyttet til ordningen ved de ulike kontorene.

3.2 Fordeling av midler mellom regionkontor

Regjeringen fastlegger den årlige rammen for boligtilskuddet. Dette fremkommer første gang i utkast til tildelingsbrev på høsten og siden i selve tildelingsbrevet som kommer i januar. Husbankens direktørmøte vedtar fordelingen av dette beløpet mellom regionkontorene.

3.2.1 Fordelingen mellom kontorene og kriteriene de er basert på

Fordelingen mellom Husbankens regionkontorer har de siste årene vært gjort med utgangspunkt i et sett av kriterier, hvorav folketallet i kommunene har vært en hovedfaktor. Andre kriterier har i perioden 2009-2011 omfattet; andel unge mellom 18 og 35 år, tildelt bostøtte per innbygger, antall bostedsløse, boligprisnivå, andel eldre over 60 år og bosetting av flyktninger⁵. I 2010 fikk region Øst ved den opprinnelige fordelingen 45 prosent av midlene, Sør og Vest fikk snaut 20 prosent av midlene, Midt-Norge fikk drøyt 10 prosent og regionene i nord fikk rundt tre prosent (se opprinnelig fordeling i kolonne 3 i tabell 3.1).

Tabell 3.1 *Fordeling av tilskudd til utleieboliger for 2010 på regionkontor*

Regionkontor	Opprinnelig fordeling 2010*		Senere fordeling 2010**	Fordeling 2011***
	Millioner	Prosent	Prosent	Prosent
Øst	141,0	45,3	38,8	41,1
Sør	59,0	19,0	20,1	18,6
Vest	58,8	18,9	20,7	18,0
Midt-Norge	33,4	10,7	12,6	12,6
Bodø	10,4	3,3	5,0	6,0
Hammerfest	8,6	2,8	2,9	3,8
Totalt	311,2	100,0	100,1	100,0

* Vedtatt av Direktørmøtet 16-17/10

** Forventet resultat for 2010 pr 17. jan 2011 (notat)

*** Vedtatt av Direktørmøtet 23/3-11

I løpet av 2010 ble noe av midlene omfordelt mellom regionkontorene ut fra søknadsmengde. Midler ble særlig overført fra regionkontor Øst til regionkontorene Vest og Midt.

Fordelingsmodellen har vært diskutert innad i Husbanken, og i 2010 ble det satt i gang et arbeid med å videreutvikle den. To ulike fordelingsnøkler ble brukt i 2011 i en totrinnsprosess (halve beløpet ble fordelt i januar og det gjenstående i mars). I

⁵ Husbanken notat (datert 11. januar 2010, s. 3)

fordelingen for 2011 inngår totalt innbyggertall i regionen, antall innbyggere som bor i Husbankens satsingskommuner og verdier i Husbankens indikatormodell.

I Husbankens indikatormodell rangeres alle norske kommuner etter boligsosiale utfordringer basert på tre ulike indikatorer: vanskeligstilte på boligmarkedet, boligmarked og kommunal aktivitet. Modellen er utviklet av Husbanken i samarbeid med en rekke forskningsinstitusjoner i 2009 og 2010. Som sådan er den uavhengig av fordelingen av tilskuddsmidler, men det er et ønske fra ledelsen i Husbanken at denne modellen skal inngå i fordelingene på ulike tilskuddsposter.

Fordelingsmodellen som ble brukt i mars 2011 er ikke den endelige. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal arbeide videre med modellen fram mot fordelingen av tilskuddsmidlene for 2012.

3.2.2 Utfordringer knyttet til fordelingen i regionene

Fordelingen av tilskuddet i en totrinnsprosess ved at regionkontorene får en ramme som de så fordeler videre på de enkelte prosjektene, kan innebære forskjellsbehandling av likeartede prosjekter i ulike regioner. Et prosjekt som får tildelt midler i én region kan bli vurdert annerledes og kanskje ikke nå opp i en annen. Regioner hvor mange av innbyggerne bor i kommuner med store boligsosiale utfordringer, er ment å få en forholdsmessig større andel av midlene. Det er samtidig ikke noen direkte kobling mellom hvilke kommuner som genererer ekstra midler og hvilke kommuner som får tilskudd. I teorien kan en kommune med få boligsosiale problemer i en region med mange vanskeligstilte, ha større sjanse til å få innvilget et prosjekt enn en tilsvarende kommune i en region som er mindre tilgodesett budsjettmessig.

De regionkontorene som har de minste beløpene til fordeling kan også ha dårligere muligheter til å støtte store prosjekter fordi slike vil ta en uforholdsmessig stor andel av potten.

I en intern høringsuttalelse fra et regionkontor i tilknytning til arbeidet med ny fordelingsmodell, kommer det frem en slik bekymring for at ulikt handlingsrom i regionene har medført forskjellsbehandling av kommunene.

I en desentralisert struktur, ligger også en mulighet for at ulike saksbehandlings- og vurderingspraksiser vokser frem i de ulike regionene. Videre kan regelverket tolkes ulikt. I teorien vil en sentralisert saksbehandling gjøre det lettere å se søknader i sammenheng og bidra til en ensartet søknadsbehandling. Samtidig har desentralisering en stor styrke i at det er lettere for saksbehandlerne i regionkontorene å ha en oversikt over behovssituasjonen og boligtilbudet i de enkelte kommunene, enn de ville hatt innenfor en mer sentralisert beslutningsstruktur. Dette er trolig gunstig for å få behovstilpassede løsninger i de enkelte regionene, selv om det kan gi skjevheter regionene imellom.

Sentralisering av søknadsbehandlingen av denne ordningen ser ikke ut til å være ønsket fra regionnivå i Husbanken. Ved regionkontorene blir det fremhevet at kontakten med kommunene i det vedvarende arbeidet er av avgjørende betydning, og at denne kontakten er vesentlig bedre med en regional struktur med regionkontorer i en relativ nærhet til kommunene. Lokal kjennskap til regionene blant saksbehandlere fremheves som viktig. Ved regionkontorene kjenner man lokale behov og utfordringer, og de mener at kommunene opplever det som en fordel med en desentralisert struktur. ”Hvis målet er service er regional saksbehandling bra” sies det ved et regionkontor.

Hvis det blir et større behov for prioritering mellom ulike søkere vil et behov for mekanismer som sikrer konsistent prioritering mellom søkere bli enda viktigere enn det fremstår i dagens situasjon.

Husbanken har en regional struktur, og det er ikke grunnlag for å hevde at det bør være unntak for denne ordningen. Det er imidlertid viktig at Husbanken er bevisst de utfordringene som finnes i tilknytning til ulik behandling av kommuner innenfor ordningen og tar grep når det viser seg å være nødvendig. Dette skal vi komme mer tilbake til i kapittel 5.

3.3 Tilskuddsfordeling

I det følgende skal vi se noe nærmere på hva som er finansiert av tilskuddet de senere årene og eventuelle regionale forskjeller. Vi vil i hovedsak konsentrere oss om perioden 2008-2011.

3.3.1 Store kommuner får i større grad enn små

Vi har sett nærmere på hvilke kommuner som har fått tilskudd fra Husbanken de siste tre årene basert på tall fra Husbanken. Denne informasjonen er også lagt inn i surveyundersøkelsen og brukes i noen grad som bakgrunnsvariabel.

Som vi ser i tabellen under, varierer andelen av kommunene som har fått tilskudd etter kommunestørrelse (basert på innbyggertall).

Tabell 3.2 *Andel av landets kommuner, fordelt på kommunestørrelse, som har fått tilskudd i perioden 2009 - medio 2011. Prosent*

Kommunestørrelse - innbyggertall	Andel som har fått tilskudd	N
< 1 999	19	96
2 000 - 4 999	37	136
5 000 - 9 499	59	83
9 500 - 19 999	91	64
20 000 - 49 999	95	38
50 000 - 600 000	100	13
Total	52	430

Kilde: Husbankens data

Mens alle de største kommunene har fått tilskudd minst ett av de siste tre årene, er det under en femtedel av de aller minste kommunene som har fått tilskudd. Så godt som alle kommuner med 20 000 til 50 000 innbyggere, og ni av ti kommuner med 9 500 til 20 000 innbyggere har fått tilskudd.

Vi skal også merke oss at mer enn halvparten av kommunene i Norge har færre enn 5000 innbyggere (232 kommuner). Av disse er det 29 prosent som har fått tilskuddet siste tre år.

3.3.2 Toppår i 2009

Som vi så i tabell 1.1, gikk det ca 300 millioner årlig til ordningen i perioden 2002-2004 og ca 200 millioner årlig i perioden 2005-2008. Med bakgrunn i finanskrisen i 2008 ble det i januar 2009 vedtatt en tiltakspakke som ga Husbanken økte midler på flere ordninger blant annet denne. Rammen ble mer enn doblet fra opprinnelig

forslag for 2009 og ble totalt på 805 millioner. Om dette skriver Husbanken:

For å utnytte pengene som kom i regjeringens tiltakspakke, ble det nødvendig å tilby ressursene på en strategisk riktig måte for kommunene. Det er forbundet med utfordringer å tilby tilskudd som utløser kommunale investeringer når disse kommer utenom kommunenes økonomiplanarbeid. Kommunene tok utfordringen. (Husbanken 2010:14).

Det er flere utfordringer knyttet til å øke aktivitetene i kommunene, men disse vil variere avhengig av hvorvidt en øker aktiviteten ved kjøp av boliger eller ved nybygging. Det er langt enklere og raskere å kjøpe en bolig, gitt at bevilgningen er på plass, enn å bygge. Til det siste vil det høre en langvarig prosess, som begynner med planlegging, prosjektering og gjennomføringen av boligbyggingsprosjektet. Det langsiktige perspektivet knyttet til nybygging resulterte i at regionkontorene i 2009 i større grad valgte å gi tilskudd i form av rammebevilgning til kommunene. Dette innebar et tilslag på et gitt beløp for et bestemt antall boliger.

Det økte beløpet i 2009 gjorde at Husbanken utvidet sin informasjonsaktivitet overfor kommunene. Flere regionkontor forteller at de reklamerte for ordningen og jobbet aktivt overfor kommunene for å få dem på banen, og dette resulterte i flere søkerkommuner. Totalt fikk 176 kommuner tilsagn på tilskuddet i 2009 mot 89 i 2008 og 127 i 2010 (Tabell 3.3).

Tabell 3.3 *Antall kommuner som har fått tilsagn 2002-2010*

År	Antall kommuner som har fått tilskudd
2002	101
2003	103
2004	88
2005	77
2006	78
2007	98
2008	89
2009	176
2010	127

Kilde: Husbankens data

Den økede informasjonen om tilskuddet i 2009 fikk betydning også for budsjettåret 2010. Selv om det totale tilskuddsbeløpet ble halvert, ble antallet kommuner som fikk tilskuddet kun redusert med 28 prosent. Den økede informasjonsaktiviteten overfor kommunene ser ut til å ha ført til at flere kommuner kjenner til og etterspør ordningen.

Økt kunnskap om ordningen og interesse fikk også betydning for tildelingene i 2010. Søknader som kom inn sent i 2009 ble skjøvet på til 2010, slik at mye av 2010 midlene ble tildelt kommunene allerede tidlig på året.

3.3.3 Søknader som forskyves fra et år til neste

2009 var et spesielt år som medførte ekstraordinær informasjons- og innsalgsaktivitet fra regionkontorene og påfølgende større interesse fra kommunene. Regionkontorene forteller at dette opplevdes som kompliserende for 2010 da tilskuddsbeløpet ble halvert. Ved flere regionkontor hadde de så stor pågang at de i februar anslo at de hadde kvalifiserte søknader på opp mot hele det foreslåtte årsbeløpet for regionen for 2010⁶. En løsning dette året ble en omfordeling mellom regionkontorene i august for å kunne møte den spesielt store etterspørselen ved noen kontor (se tabell 3.1 hvor forskjellen mellom opprinnelig og senere fordeling av 2010 midlene fremgår).

Ved regionkontorene har de to typer praksis overfor kommuner som kommer med forespørsler sent på året. Vanligvis oppfordrer de kommunene til å søke og opplyser at tildeling ikke kan skje før tidligst neste år, men de kan også be kommunene avvente nytt budsjettår. En situasjon med søknader som var klare for tildeling allerede tidlig på året, var i noen grad en realitet også ved inngangen til 2011. I følge informantene i regionkontorene har det imidlertid vært mindre press på midlene i 2011.

Praksis med å forskyve søknaden til neste år er ikke en løsning som kan brukes over lengre tid ved at en søknad nedprioriteres i flere omganger, presiserer en informant. Det har heller ikke vært nødvendig de siste årene, og som vi skal komme tilbake til i et senere avsnitt, har det vært lite avslag på ordningen.

⁶ Notat 8 februar 2010 til Direktørmøtet fra Strategikontoret

3.3.4 Fordeling på ulike formål

Ordningen skal kunne brukes til både kjøp, bygging og utbedring av bolig. I tillegg kan det være en kombinasjon med kjøp og utbedring.

Utbedring kan tilsynelatende høres ut som noe mindre kostbart enn kjøp og nybygg. I realiteten er mange av de utbedringene som denne ordningen skal finansiere, store og kostnadskrevede inngripen. Det kan eksempelvis være ombygging fra 10 slitte og små leiligheter til fire større boenheter som er spesielt tilrettelagt.

Det varierer fra år til år hvor mange av utbedringene som er så vidt omfattende. Dette kommer til syne når vi ser på statistikken over kostnader per bolig i hver kategori (se tabell 3.4). Tilskuddsbeløpene som ble gitt til utbedring lå i gjennomsnitt pr bolig på 167 000 kroner i 2004 som er året med høyest gjennomsnittsbeløp til dette formålet. I 2006 var imidlertid gjennomsnittsbeløpet gitt til utbedring på 46 000 kroner, så variasjonen er stor fra år til år.

Tabell 3.4 *Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp pr bolig i bele 1000 etter formål i de enkelte år for perioden 2002-2010. N=10898*

	Kjøp	Kjøp + utbedring	Opp- føring	Utbe- dring	Annet	Snitt i alt
2002	263	0	355	108	0	285
2003	271	0	357	68	73	296
2004	291	0	298	167	200	297
2005	227	176	337	97	194	120
2006	293	570	338	46	262	263
2007	301	274	264	111	124	216
2008	318	380	280	140	416	237
2009	318	293	483	120	422	332
2010	395	394	336	91	561	353

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Husbanken

En stor variasjon i tallene fra år til år ser vi også på kombinasjonene kjøp og utbedring. I 2006 ble det gitt gjennomsnittlig 570 000 kroner til de boligene som ble kjøpt og samtidig utbedret, mens det året etter ble gitt gjennomsnittlig 274 000 til hver bolig med samme formål. Trolig slår spesielle prosjekter spesielt sterkt inn og gir disse resultatene for dette

formålet. I 2006 utgjorde prosjektene med kjøp og utbedring kun fire prosent av de fordelte midlene, se tabell 3.5.

Maksimalt tilskuddsandel gikk ned fra 30 til 20 prosent i 2005, men ble fra sent 2008 satt til 40 prosent for visse prosjekter. I hvilken grad avspeiles dette i tallene? Gjennomsnittsbeløpet for kjøpte boliger falt fra 291 000 til 229 000 kroner fra 2004 til 2005, noe som er i tråd med forventet resultat. Gjennomsnittlig beløp til oppføring gikk imidlertid ikke ned fra 2004 til 2005. Deretter har gjennomsnittlig beløp til oppføring svingt, og var høyere i 2006 enn i 2007, 2008 og 2010. I 2009 var gjennomsnittlig beløp pr bolig som ble bygget 483 000 kroner.

Gjennomsnittsbeløpet til kjøp har konsekvent steget fra 2005 til 2010 og lå i 2010 på 395 000 kroner.

Samlet sett har det meste av midlene gått til kjøp og bygging i perioden 2002-2010 – fra 74 til 92 prosent av midlene hvert år har gått til kjøp eller oppføring (tabell 3.5).

Tabell 3.5 *Andel av tilskuddsmidlene til de ulike formål i de enkelte år i perioden 2002-2010. Prosent. N=10898*

	Kjøp	Kjøp + utbedring	Opp- føring	Utbe- dring	Annet	Sum
2002	36	0	49	15	0	100
2003	24	0	64	12	0	100
2004	28	0	46	26	1	101
2005	29	1	53	15	2	100
2006	30	4	58	8	0	100
2007	33	9	40	17	0	99
2008	37	10	33	17	3	100
2009	31	8	44	11	6	100
2010	32	12	41	11	4	100

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Husbanken

Fordelingen varierer noe fra år til år, og over tid har kjøp inklusiv kjøp med utbedring, fått en større andel av midlene (44 prosent i 2010 mot rundt 24-36 prosent i perioden 2002-2006). Andelen av midlene som har gått til utbedringer har svingt mye fra åtte prosent til 26 prosent.

Hvis vi ser på fordelingen til de ulike formålene basert på antall boliger som er finansiert, og ikke på midlene, er det enda større svingninger fra år til år (tabell 3.6). Andelen av boligene ett år som har gått til utbedring har variert fra rekordhøye 64 prosent i 2005 til beskjedne 15 prosent i 2010.

Tabell 3.6 *Andel av boligene med tilskudd fordelt på ulike formål de enkelte år i perioden 2002-2010. Prosent*

	Kjøp*	Opp- føring	Utbedring	Annet	Sum	N
2002	40	39	21	0	100	1060
2003	26	53	21	0	100	1100
2004	29	45	25	1	100	1019
2005	16	19	64	1	100	1590
2006	29	45	26	0	100	735
2007	31	33	35	1	100	854
2008	34	28	36	2	100	977
2009	40	31	24	5	100	2424
2010	39	43	15	2	99	1139
2002 -2010	32	36	30	2	100	10898

*Kjøp inkluderer kombinert kjøp og utbedring.

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Husbanken

For perioden sett under ett (2002-2010), har fordeling av boliger på de ulike formålene vært relativt lik – 32 prosent av boligene er kjøpt (inkludert kjøpt og utbedret), 36 prosent av boligene i perioden er bygget, mens 30 prosent av boligene som har fått tilskudd i perioden er blitt utbedret.

Vi har sett etter om det er forskjell mellom regionene knyttet til type formål, og i neste tabell ser vi at så er tilfelle.

Tabell 3.7 *Fordeling av boliger i perioden 2002-2010 på Husbankens regionkontor og type formål. Prosent*

Regionkontor	Kjøp*	Oppføring	Utbedring	Annet	Sum	N
Øst	24	31	43	2	100	4518
Sør	52	33	9	5	99	1822
Vest	31	47	22	0	100	1877
Midt	36	33	30	1	100	1660
Bodø	32	50	18	0	100	589
Hammerfest	21	31	47	1	100	432
Landet	32	36	30	2	100	10898

* Kjøp og kjøp med utbedring

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Husbanken

Det er store variasjoner mellom regionkontorene i hvor stor andel av boligene de gir tilskudd til som er kjøpt, bygget eller utbedret.

Av tabellen ser vi først at den samlede mengden boliger (kolonne N) er størst på Husbankens regionkontor, avdeling Øst. Dette regionkontoret har i perioden 2002 til 2010 gitt tilskudd til 4 518 boliger. Av disse var 55 prosent nyanskaffelser, dvs. enten kjøp, inkludert kjøp og utbedring, eller oppføring. 41 prosent av boligene handlet om utbedring.

Høyest andel utbedringssaker hadde en i perioden på Hammerfest regionkontor med 45 prosent av boligene. Dette regionkontoret hadde lavest antall boliger totalt i perioden, med 432.

I den andre enden av skalaen finner vi region Sør, hvor en høyest andel av boligene i perioden 2002-2010 ble kjøpt eller oppført – til sammen 85 prosent av boligene. Andelen boliger som ble utbedret ligger her på ni prosent i perioden.

Denne store forskjellen mellom regionkontorene kan muligvis handle om uensartet praksis, eller det kan avspeile god regional tilpasning ved at behovene er ulike i regionene.

3.3.5 Tilskuddsandel

Fra 2005 til 2008 var maksimalt tilskuddsandel 20 prosent. Fra midten av 2008 kunne 40 prosent tilskudd gis til prosjekter med

oppfølging i boligen. Vi har sett nærmere på tilskuddsandelene for perioden 2008-2011 for å se hvordan de fordeler seg.

Tabell 3.8 *Tilskuddsandel (i prosent av totalkostnad) for årene 2008-2011*. Prosent av antall saker (N)*

Tilskudd	2008	2009	2010	2011*	Alle år
< 19,5	11	10	13	8	10
19,5-20,5	64	53	52	47	54
20,6-39,5	17	19	16	36	20
39,6-40,5	2	10	12	5	8
40,6 +	7	8	7	5	7
Sum	100	100	100	100	100
N	250	546	356	219	1371

* Pr september 2011. Kilde. Egne beregninger basert på data fra Husbanken

Tabellen viser hvor mange av sakene som har fått mindre enn 20 prosent tilskudd (< 19,5), hvor mange som har fått 20 prosent tilskudd (19,5-20,5), hvor mange som har fått mellom 20 og 40 prosent (20,6-39,5), hvor mange som har fått 40 prosent (39,5-40,5) og hvor mange som har fått mer enn 40 prosent (40,6 +).

Et markert funn er at det har vært en stor vekst i andelen prosjekter hvor det stilles krav om oppfølging i boligene og som får mer enn 20 prosent tilskudd. I 2008 fikk 26 prosent av prosjektene mer enn 20 prosent tilskudd, mens andelen i 2009 og 2010 var på henholdsvis 37 og 35 prosent. I 2011 (frem til september) utgjør prosjekter hvor det stilles krav om oppfølging i boligene nesten halvparten av sakene - 46 prosent.

En øket tendens til at det gis mer enn 20 prosent tilskudd kan avspeile at det er slike boliger kommunene har størst behov for. Imidlertid kan det også henge sammen med at økonomien er bedre i denne typen prosjekter, slik at det er slike boliger kommunene ønsker å bygge eller kjøpe. Ved et regionkontor var dette en side ved ordningen de trakk frem; tilskuddet ble mer interessant for kommunene da man fikk mulighet til å få 40 prosent tilskudd, for med kun 20 prosent var det for dårlig økonomi i det. Personer som trenger oppfølgingstjenester er en prioritert gruppe i ordningen, så at flere prosjekter går til denne gruppen, er ikke nødvendigvis negativt. I den grad dette avspeiler at den enkelte

kommune ikke etablerer bolig til dem som trenger det mest, men tilpasser boligtilbudet der det er best økonomi, kan det være mer problematisk.

Fra tabellen ser vi at noen prosjekter får *mer* enn 40 prosent tilskudd. I henhold til Husbanken handler dette for alle sakene i 2011 og for de fleste sakene i 2010 om ulike versjoner av feilkoding. Fem saker fikk imidlertid faktisk tildelt 100 prosent tilskudd i 2010. Disse var alle utbedringer og små beløp.

Praksisen med å gi 100 prosent er ikke i tråd med regelverket⁷, og Husbanken har tatt tak i dette. I 2011 ble det tatt inn ny tekst i veilederen for tilskuddet der det understrekes at tilskuddet ikke kan overstige 20 (eventuelt 40 prosent) av utbedringskostnadene (Husbanken 2011c:3).

At prosjekter kvalifiserer til 40 prosent tilskudd betyr ikke at dette nødvendigvis er riktig tilskuddsandel hvis inntektene i prosjektet kan bære mer av kostnadene. Imidlertid lå tilskuddet ofte på 20 og 40 prosent i 2008 (i 66 prosent av sakene), og i 2009 (i 63 prosent av sakene). Med innføringen av Husbankens utregningsverktøy kalt simulatoren (se avsnitt 3.6 og 3.7) i 2010, skulle man i teorien kunne se en større spredning på tilskuddsandelene slik at færre saker endte på 20 og 40 prosent i 2010 og 2011 sammenlignet med 2008 og 2009. Dette vises ikke i statistikken for 2010, men tallene for 2011 indikerer en slik tendens. I 2011 har 52 prosent av sakene endt på 20 eller 40 prosent mot 63 prosent av sakene i 2009.

Flere regionkontor opplyser også at simulatoren har gjort det lettere for prosjekter som økonomisk sett ikke trenger maksimalt tilskudd å finne frem til tilskuddsandel som ikke ligger på disse maksimumsgrensene.

3.3.6 Varierende mengde avslag i ordningen

Antall saker hvor det er gitt avslag på søknader om tilskudd varierer fra år til år. I 2002 var det mange avslag, mens det i perioden 2005-2008 var lite avslag. I 2009 og 2010 har det igjen vært flere avslag. Dette kommer frem av tabell 3.9.

⁷ Et unntak har vært tilskudd til utbedring av kriseboliger som har kunnet få 100 prosent tilskudd, og som i en del tilfeller har vært registrert på denne ordningen. Tilskuddet er nå avvirket.

Tabell 3.9 *Antall avslag pr. år og rammebeløp 2002-2010*

	Avslag	Rammebeløp i millioner kr
2002	241	303
2003	62	329
2004	26	302
2005	31	191
2006	11	193
2007	5	185
2008	8	231
2009	57	804
2010	44	404
Sum	485	2942

Kilde: Husbanken

Ifølge Husbankens regionkontor har avslagene de siste tre årene i hovedsak vært gitt til prosjekter som Husbanken mener ikke kvalifiserer for tilskudd etter ordningen. Dette er blant annet:

- saker som omhandler rent vedlikehold (ikke oppgradering),
- saker der det er private som søker og hvor avtale med kommunen ikke er på plass
- saker der gjennomgang med simulatoren viser at prosjektet ikke har behov for tilskudd

Avslag kan i noen tilfeller også være saker som er flyttet over fra denne ordningen til en annen. Et eksempel kan være at prosjektet heller får investeringstilskudd som kan gis til bygging av boliger for personer som trenger oppfølging. Et annet eksempel er søknader fra privatpersoner som hører inn under ordningen med videretildeling fra kommunen.

Regionkontorene forteller at de sjeldent eller aldri har gitt avslag ut fra manglende midler der kommunenes prosjekter har kvalifisert til tilskuddet. I stedet har de når midlene ikke har strukket til, overført søknaden til neste år. Både i 2010 og 2011 har det vært søknader som har kommet inn året før og som har fått tildelt tilskudd med nytt budsjettår. I et par tilfeller er disse registrert som avslag ett år og tilslag året etter.

Surveyundersøkelsen til kommunene viser at det er ni kommuner som mener de har fått avslag fordi midlene i ordningen var brukt opp.

Ved et regionkontor, hvor de ikke har hatt noen avslag de siste fire årene, begrunner de det med den gode dialogen de har i forkant – prosjekter som ikke kvalifiserer kommer ikke inn som søknader.

3.3.7 Lite avslag betyr ikke at behovet er dekket

Ved samtale med regionkontorene om avslag og prioriteringer var det en helt klar oppfatning at lite avslag ikke avspeiler at behovet i kommunene er møtt. Som det sies ved et regionkontor:

Hadde det vært mer midler kunne vi vært mer på. Vi jobber på og løser det på annet vis. Vi får ned tilskudsbehovet.

At mengden søknader er knyttet til den aktiviteten Husbanken har utad er en realitet de fleste regionkontorene forteller om. Det innebærer at mengden søknader knyttet til denne ordningen er en dårlig indikator på hvilket behov det er ute blant kommunene.

På spørsmål om kommunen ville søkt om tilskudd til flere prosjekter hvis det var mer midler i ordningen, svarer 31 prosent av kommunene i vår undersøkelse at de er enig og 20 prosent at de er delvis enig.⁸ Det indikerer at halvparten av kommunene som kjenner til og bruker ordningen aktivt, tilpasser seg størrelsen på potten som skal fordeles i regionene. I tillegg er det blant de kommunene i vår undersøkelse som ikke har søkt på tilskuddet de siste tre årene, kun 31 prosent som forteller at de ikke har behov for utleieboliger til målgruppen. Dette indikerer at det også blant de som ikke søker er et behov.⁹

Regionkontorene prøver hvert år å finne en balanse mellom midlene de har til rådighet og aktiviteten i kommunene. Denne balansen hvor man får inn omtrent riktig mengde søknader i forhold til potten, kan bringe med seg utfordringer hvis det blir mer interesse enn midlene tillater. Som de sier i et regionkontor:

⁸ 221 kommuner har svart på spørsmålet

⁹ Ut fra en antatt skjevhet i hvilke kommuner som svarer, kan det imidlertid antas at det blant de som ikke har svart på undersøkelsen er en høyere andel som ikke har behov for utleieboliger.

Først selger vi oss inn til kommunene. Vi kan ikke trekke tilbake tilbudet når de så kommer og søker.

Her forteller de om en ganske omfattende søknad fra en ikke-prioritert kommune som de ønsker å gi tilsagn. Hvis det ikke kommer noen nye store søknadsbeløp fra prioriterte kommuner, kan kommunen få ja til sitt omfattende prosjekt. Søknaden må imidlertid ligge på vent.

I 2009 arbeidet Husbanken mye med å få inn prosjekter til ordningen, og klarte å disponere hele den tildelte rammen. Interessen var vedvarende inn i 2010 og prosjekter fra 2009 fikk tildelt midler først. Også fra 2010 til 2011 ble det overført søknader, mens etterspørselen i 2011 ikke har vært like stor. De ulike regionkontorene har en noe ulik oppfatning av hva denne tilsynelatende synkende interessen skyldes. Noen mener man ved den ekstraordinære satsingen i 2009 (og delvis 2010 med betydelig større beløp enn 2008), har tatt unna for de største behovene. Like fullt tror de fleste regionkontorene at behovet for flere utleieboliger ute i kommunene fremdeles er langt større enn det midlene gir dem mulighet for å møte. Situasjonen med lite avslag og lite trykk på å prioritere mellom kvalifiserte søknader, tror regionkontorene er midlertidig.

Fra surveyundersøkelsen til kommunene vet vi at det er 12 kommuner som ikke har søkt fordi de ikke kjenner ordningen. Selve undersøkelsen kan ha gjort ordningen mer kjent slik at det vil bli et større press fremover.

I tildelingsbrev og retningslinjer er det understreket at visse kommuner og målgrupper skal prioriteres. At dette må skje i større grad fremover er en situasjon regionkontorene forventer.

Det skal også nevnes at det finnes andre grunner enn manglende behov som gjør at kommunene ikke søker. Disse diskuteres nærmere i kapittel 4.6. Den grunnen for å ikke søke som oppgis av flest (15 kommuner) er at kommunen mangler driftsmidler til oppfølgingstjenester av slike boliger.

Det er også 44 prosent¹⁰ av kommunene i vår undersøkelse som sier seg enig eller delvis enig i at kommunens bruk av denne

¹⁰ N=174

ordningen begrenses av midler til oppfølgingstjenester. Det ser ut som at det er visse regionale forskjeller i dette, og at kommunene som hører til Husbanken region Øst og region Sør Drammensavdeling i større grad begrenses av midler til oppfølgingstjenester. Over 60 prosent av kommunene i begge regioner er enig eller delvis enig i at kommunens bruk av denne ordningen begrenses av midler til oppfølgingstjenester.

Problemstillingen er kjent, og i en studie av arbeidet med å frembringe omsorgsboliger, fant man at nesten en av fire kommuner oppgir at manglende økonomi til tjenester i boligene er en svært viktig grunn til at de ikke har bygget omsorgsboliger (Dyb og Myrvold 2009:110).

3.3.8 Kommuner er i hovedsak søker og mottaker

Som nevnt innledningsvis er det ikke kun kommuner som kan søke på tilskuddet. Imidlertid er dette den helt klart største gruppen søkere, se tabell 3.10.

Tabell 3.10 *Andel boliger til ulike aktører fordelt på de enkelte år i perioden 2002-2010. Prosent N=10898*

Type søker År	Kommune*	Stiftelse	Aksje- selskap	Annet**	Sum
2002	72	15	7	6	100
2003	48	29	13	10	100
2004	60	24	12	4	100
2005	87	6	5	2	100
2006	78	12	3	7	100
2007	88	4	2	6	100
2008	84	8	2	6	100
2009	76	14	6	4	100
2010	79	5	12	3	100
Totalt	75	13	7	5	100

*Kommune er inkludert interkommunale- og regionale samarbeid og kommunale foretak.

**Annet er inkludert utbygger

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Husbanken

Samlet over perioden 2002-2010 er det 75 prosent av søknadene som har kommet fra kommuner. Stiftelser står for 13 prosent av søknadene, og aksjeselskap for syv prosent. Kategorien ”andre” inkluderer personer og utbyggere, og omfatter fem prosent av søknadene i perioden.

Vi har sett etter ulike profiler på de ulike regionkontorene, og det er en viss forskjell mellom regionkontorene i hvem som søker som vi ser i tabell 3.11.

Tabell 3.11 *Andel av tilskuddsbeløpet til ulike aktører fordelt på regionkontor i perioden 2002-2010. Prosent*

	Kommune*	Stiftelse	Aksjeselskap	Annet**	Sum
Øst	66	11	13	10	100
Sør	70	13	11	5	100
Vest	82	10	6	2	100
Midt	78	19	1	1	100
Bodø	64	30	4	2	100
Hammerfest	29	56	9	6	100

*Kommune er inkludert interkommunale- og regionale samarbeid og kommunale foretak.

**Annet er inkludert utbygger

Kilde: Egne beregninger basert på data fra Husbanken

Hammerfest skiller seg ut med en svært stor andel stiftelser blant søkerne. På forespørsel til regionkontoret viste det seg at disse alle er kommunale stiftelser. Det er derfor vanskelig å vite hvor stor andel av søknadene som samlet kommer fra kommunene eller kommunale stiftelser. Vi ser like fullt at aksjeselskap og ”annet” samlet har en større søkerandel i region Øst enn i de andre regionene, og at det særlig i region Midt er lite etterspørsel fra slike aktører.

3.4 Regionkontorenes veiledning og informasjon

Det er regionkontorene som har den løpende kontakten med kommunene knyttet til Husbankens sett av virkemidler. Vi skal se litt nærmere på informasjon og annet utadrettet arbeid mot kommunene og på Husbankens oppfølging og kontroll.

3.4.1 Særlig innsats rettet mot samarbeidskommuner og programkommuner

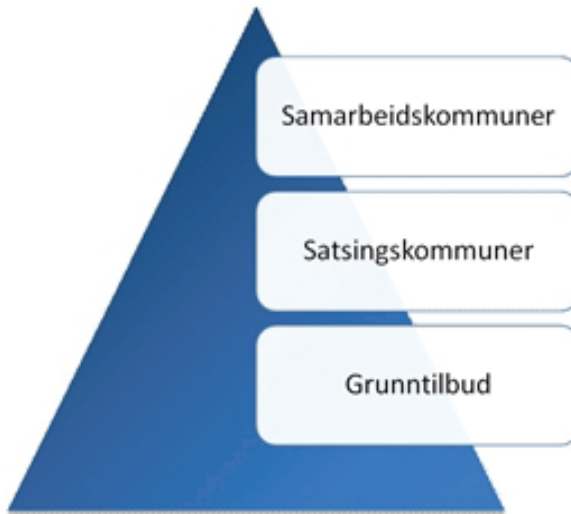
De senere årene har Husbanken konsentrert mye innsats mot satsingskommuner og programkommuner definert gjennom de regionale boligsosiale utviklingsprogrammene. I dette arbeidet legger Husbanken til rette for et langsiktig og forpliktende samarbeid med de kommunene som har de største boligsosiale utfordringene. Samarbeidet innebærer at kommunene får kjennskap til alle Husbankens virkemidler.

Om arbeidet sier en regiondirektør:

Gjennom de boligsosiale utviklingsprogrammene arbeider vi i langsiktig partnerskap med kommunene for å gjøre dem varig bedre i stand til å bosette vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet å bli boende i boligen.

Særlig gir arbeidet med de boligsosiale utviklingsprogrammene kommunene mulighet til å se hele velferdsfeltet i sammenheng og dermed ha grunnlag for bedre planlegging. Kravet om at de boligsosiale utviklingsprogrammene skal forankres i kommunenes kommunale planverk, sikrer investeringsmidler i hele den kommunale planperioden (4 år). Vår erfaring er at de fleste kommunene har økt investeringene i kommunalt disponerte utleieboliger i løpet av arbeidet med de boligsosiale utviklingsprogrammene.

I Husbanken Midt-Norge bruker man en pyramide for å illustrere Husbankens tilbud til de ulike kommunene (Figur 3.1).

Figur 3.1 *Kommunepyramiden i Husbanken Midt-Norge*

Samarbeids- og satsingskommunene er valgt ut fordi de er de kommunene i regionen med de største boligsosiale utfordringene. Med samarbeidskommunene inngås en gjensidig forpliktende avtale om samarbeid for en bestemt periode, og disse vil kunne prioriteres først. Satsingskommunene får blant annet skreddersydd tilbud om kompetansehevede tiltak. (Husbanken Midts nettsider og Husbanken Midt 2010)

De andre regionkontorene har tilsvarende skiller mellom kommuner de har en større satsing mot (som også blir betegnet programkommuner eller partnerskapskommuner), og resten av kommunene i regionen. Til sammen er det 42 slike angitte kommuner som har spesielt store boligsosiale utfordringer innen regionen og som Husbanken arbeider spesielt tett opp mot. Disse kommunene er ofte regionsentra, og de er alle relativt store i en norsk sammenheng med mer enn 9500 innbyggere. Uavhengig av de ulike betegnelsene regionkontorene bruker på disse kommunene i sine boligsosiale utviklingsprogram, refererer vi til dem her som 'samarbeidskommuner'.

I undersøkelsen til kommunene har vi lagt inn om kommunen er samarbeidskommune eller ikke for å kunne se etter systematiske forskjeller i svarene. Vi har også laget et skille mellom større og

mindre kommuner som går på 9500 innbyggere. Tallet er satt slik at alle samarbeidskommunene kommer inn i gruppen større kommuner. Det gjør det mulig å holde mindre kommuner utenfor og sammenligne samarbeidskommunene med andre større kommuner som man kan anta kan ha noen likeartede boligsosiale utfordringer.

Regionkontorene forteller at det er egne satsinger og spesiell oppfølging knyttet til samarbeidskommunene, men det varierer noe mellom kontorene hvor godt de har kommet i gang og i hvilken grad tilskudd til utleieboliger er inkludert i dette arbeidet.

Alle de 42 samarbeidskommunene har fått tilskudd til utleieboliger i løpet av de siste tre årene. Vi kommer tilbake til hvor mye av midlene som har gått til disse i kapittel 5.

3.4.2 Annen informasjon og veiledning

I regionkontorene har de også ulike andre former for kontakt- og informasjonsvirksomhet ved markedsansvarlige. I et regionkontor forteller de at det årlig gis tilbud til alle kommuner om å delta på konferanser (for eksempel med Fylkesmannen) og på produktmøter der fokus er rettet mot de tre viktigste virkemidlene i Husbanken.

Flere regionkontor forteller om ulike versjoner av kommunenettverk der de deltar og presenterer ordningen. Ved et regionkontor har de 7-11 kommuner i hvert nettverk, og de opplever det som krevende logistikkmessig å få alle til å møte samtidig. Disse nettverkene kan være spunnet ut fra kommuner som allerede har et interkommunalt samarbeid. Kontoret har møter med alle kommuner hvert år, og brukte i 2011 to store seminarer i stedet for nettverksmøter.

Et annet regionkontor trekker frem fagdager som en arena å informere på i tillegg til at de også har kommunebesøk.

I forbindelse med selve søkeprosessen kan det også være store elementer av informasjon og veiledning. Søkernes kompetanse varierer fra de som sender inn ferdig utfylt søknad med alle nødvendige vedlegg, til de som må veiledes til å finne frem relevant informasjon

Store prosjekter med mange boliger søkes det ofte om i god tid, mens der det er snakk om en enkeltbolig, kan søknad komme også etter at boligen er kjøpt.

I tillegg til at tilskudd til kommunale boliger promoterer gjennom Husbankens informasjonsarbeid, har ordning eksistert lenge og antas derfor å være kjent. De fleste regionkontorene mener ordningen er rimelig godt kjent blant de store kommunene som har jevnlig behov for å bruke den. Små kommuner har ikke behov hvert år, og man antar at det blant disse er flere som ikke kjenner ordningen like godt. Samtidig er slike kommuner ikke i kjernen av målgruppen ettersom det er de største kommunene som jevnt over har de største boligsosiale utfordringene. I henhold til retningslinjene er det disse som skal prioriteres:

Søknader fra kommunene med de største boligsosiale utfordringene og søknader fra kommuner som skal bosette flyktninger skal prioriteres (Husbanken 2011b:2)

Når disse skal prioriteres i tildelingene blir de også prioritert i informasjonsarbeidet.

Vi har i surveyen spurt kommunene hvor godt de kjenner til ordningen. Til sammen 82 prosent av kommunene svarer at de er godt eller ganske godt kjent med den. Tre prosent av kommunene svarer at de ikke kjenner ordningen og at kommunen ikke har søkt om tilskudd noen gang.¹¹

Blant de 36 av samarbeidskommunene som har deltatt i vår surveyundersøkelse er det to som mener man i kommunen kjenner dårlig til ordningen, og en som hevder man ikke kjenner til ordningen i det hele tatt og heller ikke har søkt de siste tre årene. Dette kan avspeile at undersøkelsen ikke har nådd frem til riktig person i kommunen, eller det kan indikere at Husbanken ikke samarbeider så tett med disse kommunene knyttet til akkurat denne ordningen.

Surveyen bekrefter antakelsen om at store kommuner kjenner til ordningen i større grad enn mindre kommuner. Blant kommuner

¹¹ Man kan imidlertid anta at kommuner som kjenner ordningen er noe overrepresentert blant dem som har svart på undersøkelsen, så andelen som kjenner lite til ordningen blant landets 430 kommuner må antas å være høyere.

med 9500 eller flere innbyggere, er det 71 prosent som kjenner godt til ordningen, mens det blant kommuner med inntil 9500 innbyggere kun er 31 prosent som kjenner godt til ordningen. I denne gruppen er det 21 prosent som kjenner ordningen lite.

Blant dem som kjenner ordningen har vi spurt hvordan de vil beskrive den direkte kontakten de har hatt med Husbanken de siste tre årene. Resultatene fremkommer av tabell 3.12 nedenfor.

Tabell 3.12 *Kommunens kontakt med Husbanken siste tre år. Prosent*

Kontaktform	Samarbeidskommuner	Andre større kommuner	Mindre kommuner
Kommunen og Husbanken har et etablert og vedvarende samarbeid knyttet til ordningen	47	21	4
Kommunen tar kontakt regelmessig med Husbanken ved behov knyttet til ordningen	31	52	24
Kommunen har hatt sporadisk kontakt med Husbanken knyttet til ordningen	14	27	46
Kommunen har hatt lite eller ingen kontakt med Husbanken knyttet til ordningen	6	0	14
Vet ikke	3	0	12
Sum	100	100	100
N	36	48	146

Som tabellen viser, er andelen som har et tett og vedvarende samarbeid knyttet til tilskuddsordningen langt høyere blant samarbeidskommunene enn blant de små kommunene og markert høyere enn blant andre store kommuner. Mens nær halvparten av samarbeidskommunene mener at kommunen har et etablert og vedvarende samarbeid knyttet til ordningen, svarer kun fire prosent av de mindre kommunene det samme. Dette bekrefter at

Husbanken relasjon til samarbeidskommunene er tettere enn til andre kommuner.

Mens den største andelen av de andre større kommunene (52 prosent) tar regelmessig kontakt med Husbanken ved behov knyttet til ordningen, er det flest kommuner blant de noe mindre kommunene (46 prosent) som betegner kontakten med Husbanken som sporadisk.

Ut fra informasjonen fra regionkontorene og surveyen ser det ut som at ordningen er rimelig godt kjent i kommunene generelt, og særlig blant de kommunene som anses å skulle være boligsosialt prioritert.

3.5 Kontroll

Vi skal se nærmere på tre hovedtyper kontroll knyttet til ordningen – kontroll med opplysninger i søknadsbehandlingen, oppfølging etter ferdigstillelse og oppfølging ved salg.

3.5.1 Kontroll av saksopplysninger i søknaden

I forbindelse med saksbehandlingen skal det kontrolleres at kravene i ordningen tilfredsstilles og at nødvendige opplysninger ligger ved (jfr Statens økonomireglement, FIN (2003, pkt 6.3.8.2)).

Kontroll med opplysninger gjøres av saksbehandlerne i gjennomgang av søknader. Aktuelle poster her er kvalitetsvurderinger knyttet til boligen/bygget, at beboergruppen boligen er beregnet for faller inn i målgruppen og om husleienivå og andre økonomiske forutsetninger ser rimelige ut. Det har de siste årene ikke vært så lite midler i ordningen at det har vært nødvendig å nedprioritere boliger til noen grupper vanskeligstilte for å sikre nok midler til de prioriterte målgruppene.

Om kommunen har netto tilvekst av egnede kommunale boliger (jfr. Husbanken 2011b:3) kan også være et aktuelt punkt å sjekke hvis det er snakk om prioritering av prosjekter, men en slik prioritering har ikke vært nødvendig så langt.

Der det er andre enn en kommune som søker, skal det foreligge avtale med kommunen, og i alle saker hvor boligen ikke blir kommunalt eid skal det tinglyses en klausul om beboergruppe og

kommunal tildelingsrett (Husbanken 2011c:1). Saksbehandlerne forteller at avtale med kommunen er et viktig punkt hvor de gir avslag hvis slik avtale mangler.

Saksbehandlere ved regionkontorene forteller at de kan ta kontakt med søkerkommunene i den grad de ønsker mer informasjon om enkeltelementer i søknaden. Er for eksempel avsatt månedlig beløp til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) satt uvanlig høyt, vil en forhøre seg om grunnen til dette. Saksbehandlerne er også godt orientert om bolig- og tomtemarkedene rundt i kommunene, slik at de vil kunne spørre kommunene hvis for eksempel oppgitte tomtekostnader ved bygging ser uforholdsmessig store ut. Saksbehandlernes praksis knyttet til utmåling av tilskudd med vurdering av inntekter og kostnader, kommer vi noe tilbake til i delkapittel 3.7.

For tilskudd på mer enn 20 % av beløpet er det krav i retningslinjene om at tiltaket skal være forankret i et kommunalt plandokument, eksempelvis boligsosial handlingsplan, og at det skal foreligge en beskrivelse av hvordan tjenestetilbudet i boligene skal gjennomføres (Husbanken 2011b:2). Saksbehandlerne forteller at de etterspør dette.

Vi har i evalueringen ikke etterprøvet om saksbehandlere alltid følger rutiner for kontroll av saksopplysninger, men evalueringen gir ingen indikasjoner på at det ligger vesentlige utfordringer i ordningen når det gjelder å kontrollere at nødvendig informasjon foreligger og at søknaden tilfredsstiller kravene. Praksis ved utmålingen av tilskuddet kommer vi tilbake til.

Tilskuddet er veletablert i Husbanken blant ledere og saksbehandlerne, og kompetansen i Husbanken på dette ser ut til å være stabil.

3.5.2 Oppfølging av kommunene etter ferdigstillelse

Når det gjelder oppfølging etter ferdigstillelse, skiller Husbanken mellom kommuner som mottakere og øvrige tilskuddsmottakere. Overfor slike ”øvrige tilskuddsmottakere” skal det i henhold til Husbankens veileder tas stikkprøvekontroll i form av et enkelt spørreskjema (Husbanken 2011c:5). I saker hvor kommunen er tilskuddsmottaker, skal kommunene i henhold til samme veileder rapportere på bruk av prosjektene som har fått tilskudd, og videre skal Husbanken utarbeide rutiner for dette (ibid:5).

Husbanken har så langt vi kan se, ikke etablert noen rutiner for at kommunene skal rapportere på bruk av utleieboligene. Ved flere regionkontor forteller de imidlertid at kommunene tar kontakt hvis de endrer beboer.

Bevilgningsbrevene som ble sendt ut i perioden 2006-2009 inneholdt følgende formulering:

Husbanken forbeholder seg retten til å innhente opplysninger om husleie og leietakere. Dette for å kunne kontrollere at boligene leies ut i overensstemmelse med intensjonene for ordningen.

Man kunne ut fra dette tenkt seg at Husbanken gjennomførte kontroller med at boligene faktisk bebos av dem som boligene er kjøpt/bygget/utbedret for. Husbanken har imidlertid ikke hatt rutiner for en slik type kontroll.

Ved de fleste regionkontorene oppfatter man en slik type kontroll som unødvendig. Det er i regionkontorene en utbredt oppfatning at kommunene og Husbanken på dette punktet har sammenfallende interesser, slik at kommunene ikke har noen grunn til å ha en praksis i strid med forutsetningene for ordningen. En sier ”jeg ville blitt veldig overrasket om dette ble avslørt som et problem”.

Videre fremheves det fra flere regionkontor at dette er et tillitsforhold i begge retninger som begge aktører ikke ønsker å skade. Det vil oppfattes negativt av kommunene hvis Husbanken skulle kontrollere og se nærmere etter hvem som bor i boligene. Samtidig mener man at kommunene ikke vil risikere et godt forhold til Husbanken ved å bryte forutsetningene som ligger i ordningen.

Selv om det er en utbredt holdning at det gjensidige tillitsforholdet og en generell god oversikt over hva som skjer i kommunene gjør kontroll unødvendig, er ikke dette synspunktet helt enerådende i regionkontorene. Behov for stikkprøvekontroller og særlig en mulighet for å følge opp tips om at boliger ikke bebos av de riktige gruppene, er fremholdt i samtalen.

I bevilgningsbrevene som brukes nå er kommunene pålagt en informasjonsplikt. Ansvaret kan derfor sies å være flyttet over fra

at Husbanken skal kontrollere til at kommunen skal informere. Så langt har imidlertid dette ikke fått et nærmere spesifisert innhold.

Knyttet til nybygg forteller flere regionkontor at de innimellom tar stikkprøver med visuell befaring av nye bygg når de er ferdigstilt, hvor de ser på både det fysiske, som at tegninger er fulgt, og hvem som bor der. Ved et kontor erfarer de at kommunene med stolthet ønsker å vise frem prosjektene, noe som gir materiale til regionkontoret som ønsker å dokumentere de gode eksemplene.

3.5.3 Uklart hva som skal skje ved salg av boliger som har fått tilskudd

Verken gjeldende retningslinjer eller veileder spesifiserer hva som forventes av kommunene ved salg av boliger som har fått tilskudd. Et slikt salg kan skje både til beboer og på et åpent marked. Det er nærliggende å tenke seg at man kan ha en ulik tilnærming til disse to kjøpergruppene. Dette er imidlertid ikke spesifisert i noe regelverk eller i tilknytning til praksis.

I samtaler med regionkontorene gis det uttrykk for at det formelt riktige ved ethvert salg av disse boligene er at ikke-nedskrevet andel av tilskuddet skal betales tilbake til statskassen. I tidligere retningslinjer var det spesifisert at gjenstående tilskudd kunne bli krevd tilbakebetalt hvis boligen ble overdratt til ny eier (Husbanken 2005:3).

I forskriften av 23. februar 2011 er det i § 5 spesifisert at tilskuddet *kan* kreves tilbakebetalt ”dersom forutsetningene for tildelingen ikke overholdes”. Slik dette er formulert, er det Husbanken som må kreve noe for at tilbakebetaling skal skje. Kommunene gis indirekte en aksept til å forholde seg passiv. Formuleringen ”dersom forutsetningene for tildelingen ikke overholdes” insinuerer ved bruk av ordet ”overholdes” at dette handler om kritikkverdig praksis, som for eksempel der det er avdekket en form for juks.¹²

Det er et åpent spørsmål om salg av boligen til vanskeligstilt leietaker, av kommunene vil sees på som i strid med intensjonene bak ordningen og at ”forutsetningen for tildelingen ikke

¹² Alternativt kunne man brukt formuleringen ”dersom forutsetningene for tildelingen endres”.

overholdes". Boligen blir imidlertid ikke lenger en utleiebolig, slik at salg av boligen til dermed må forstås som et brudd på forutsetningen for tildeling.

At kommunene ikke nødvendigvis forstår det slik, og kan mene at midlene ikke skal tilbakebetales ved salg til beboer, bekreftes gjennom spørreundersøkelsen der en av respondentene understreker at salg til beboer er grunnen til at tilskuddet ikke er tilbakebetalt ved salg. Av de 21 kommunene som krysset av for at de hadde solgt boliger som hadde fått tilskudd etter ordningen, var det 11 som hadde betalt tilbake ikke-nedskrevet beløp, syv som ikke hadde betalt tilbake, og tre som ikke visste om det var tilbakebetalt.

3.6 Tilskuddsutmåling, Husbankens simulator og utfordringer knyttet til husleie

Ved Husbankens tilskuddsutmåling vurderes prosjektenes kostnader og inntekter. Inntektene kommer i stor grad fra den forventede husleien kommunen setter. Vi skal i dette underkapitlet se nærmere på ulike aspekter knyttet til hvilke prinsipper som brukes for fastsetting av husleie.

3.6.1 Leiefastsetningsprinsipper i kommunene

Medby og Langsether (2007) gjennomgår ulike prinsipper for fastsettelse av husleie og skiller mellom følgende prinsipper; markedsleie, tilnærmet markedsleie (gjengs leie), kostnadsdekkende leie, utgiftsdekkende leie, subsidiert/inntektsavhengig leie, og inflasjonsjusterte historiske leier. Hva som ligger i disse begrepene finnes i tabell 3.13. Utgiftsdekkende leie skal dekke utleierens utgifter til renter og avdrag på lån, vedlikehold, kommunale avgifter, forsikringer etc. En kostnadsdekkende leie inkluderer også kostnader knyttet til oppbundet kapital i boligen. Barlindhaug og Medby (2007:61-65) drøfter og viser hvordan en kostnadsdekkende leie kan beregnes når det blir tatt hensyn til framtidig antatt verdistigning og at tilskuddet bidrar til å redusere kapitalkostnadene.

Kommunene er etter husleieloven underlagt begrensninger i hvor høy leien kan være og kan ikke sette en kostnadsdekkende eller utgiftsdekkende leie som er høyere enn markedsleien.

Spørreundersøkelsen viser hvilke leiefastsettingsprinsipper som brukes i kommunene i dag.

Tabell 3.13 *Andel kommuner som bruker ulike prinsipper for fastsetting av leie. Hver kommune kan bruke flere prinsipper. Prosent*

Fastsettingsprinsipper	Prosent brukt
Dagens leie fastsettes ved justeringer av et <i>historisk bestemt nivå</i> .	33
Leien beregnes på grunnlag av <i>markedsleien</i> for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie settes <i>noe lavere</i> enn leiene i det private leiemarkedet.	28
Det beregnes <i>utgiftsdekkende leie</i> (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss løpende kapitalutgifter (rente og avdrag på lån)).	26
Det kreves inn en leie som er lik <i>markedsleien</i> for tilsvarende leieobjekt i det private markedet.	25
Det beregnes <i>kostnadsdekkende leie</i> (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss alternativavkastning/ kostnaden på den kapitalen som er bundet opp i boligen).	15
Leien fastsettes ut fra <i>leietakers betalingsevne</i> .	3

N=240

Vi ser at det er stor spredning på ulike typer prinsipper. Det mest brukte er justering av et historisk bestemt nivå – en form hver tredje kommune bruker. Også markedsleie, en nedjustert markedsleie og utgiftsdekkende leie, er vanlige å bruke. Kostnadsdekkende leie er mindre vanlig – kun 15 prosent av kommunene bruker det. Å fastsette leie ut fra leietakers betalingsevne er svært uvanlig.

3.6.2 Husbankens råd om leiefastsetting og boligutvalget

Husbanken har ingen synspunkter på leiefastsettingen generelt i kommunale utleieboliger. Men i saker der det gis tilskudd til anskaffelse av nye utleieboliger gir Husbanken signaler om

hvordan husleien bør settes. I Husbankens retningslinjer for tilskudd til utleieboliger står det at:

Maksimalt tilskudd skal ikke overstige differansen mellom kostnadsdekkende husleie og antatt husleie (...) For beregning av antatt husleie skal både statlig bostøtte og kommunal egenandel vurderes. (Husbanken 2011b:2)

I retningslinjene er verken begrepene kostnadsdekkende eller antatt husleie definert. For å forstå det som står i retningslinjene må en gå til veilederen. Der heter det at

(...) det skal ikke gis mer tilskudd enn at økonomien i prosjektet går i balanse. Det vil si at maksimalt tilskudd ikke skal overstige det som er nødvendig for at antatt maksimalhusleie skal være kostnadsdekkende. (Husbanken 2011c)

En tolkning kan være at tilskuddet skal tilpasses slik at FDV-kostnadene (forvaltning, drift og vedlikehold) pluss kapitalutgifter knyttet til et lån, der lånets størrelse tilsvarer kjøpskostnadene minus tilskuddet, skal være lik de leieinntektene en får inn.

Boligutvalget sier følgende:

Hvis leier betaler mindre husleie enn ved privat leie, eller kommunens husleieinntekter er lavere enn kostnadene ved boligen, kan det sies at husleien er subsidiert. (NOU 2011:15. s. 84)

Utvalget viser videre til rundskriv H 20/01; En solidarisk boligpolitikk, der det sies at departementet har anbefalt kommunene å subsidiere beboerne gjennom behovsprøvde ordninger, som bostøtte, framfor husleiesubsidiering.

Husbankens veileder virker uklar på hvilken husleie den anbefaler kommunen å sette. Det understrekes at kommunen står fritt i å fastsette husleie i de kommunale boligene (husleieloven). Videre står det at:

Husleien må ikke settes høyere enn at den enkelte beboer kan dekke sine utgifter knyttet til husleien. Dette kan skje gjennom egen inntekt, statlig bostøtte,

kommunal bostøtte, trygdeytelser, sosialstønad....
(Husbanken 2011c)

En tolkning av dette kan for eksempel være at husleien kan settes til markedsleie så lenge kommunen er villig til å yte sosialhjelp til delvis dekning av husleien.

I veilederen sies det videre at husleien bør ta utgangspunkt i en kapitalkostnadstilnærming. Deretter følger prinsippet for denne husleiefastsettingen:

1. Kapitalkostnad: $\text{Kjøpesum} / \text{markedsverdi} * \text{avkastningsrate}$
(for eks. statsobligasjon, 10 år)
2. Kostnader til forvaltning av leieavtalen
3. Driftskostnader (forsikring, energi og kommunale avgifter)
4. Vedlikehold og vaktmester

Punktene ovenfor innebærer at husleien fastsettes etter dette prinsippet uavhengig av om kommunen får tilskudd eller ikke. Boligutvalget sier imidlertid;

Kostnadsdekkende og utgiftsdekkende husleie er avhengig av nivået på statlige tilskudd. Høyere tilskudd reduserer kommunens kostnader/ utgifter, og kan dermed redusere leienivået. Hvis tilskuddet er så stort at leien blir lavere enn en markedsbasert leie, betyr det at husleien blir subsidiert. For å unngå dette kan tilskuddet beregnes slik at kostnadsdekkende leie blir lik en antatt markedsbasert leie. (NOU 2011:15, s. 85)

Boligutvalget sier at kostnadsdekkende husleie er avhengig av nivået på tilskuddet, men Husbanken beregner kostnadsdekkende leie uavhengig av tilskuddet og mener at en skal bruke denne leien som utgangspunkt for å fastsette tilskuddet. Formuleringen til Boligutvalget ligner på det som står i veilederen, men Boligutvalgets definisjon av kostnadsdekkende leie er klarere enn formuleringen som brukes i veilederen som definerer kostnadsdekkende leie uavhengig av størrelsen på tilskuddet.

I veilederen fastsettes kapitalkostnadene som nominelle kostnader, ikke reelle som i vanlige bokostnadsbetraktninger. Summen av punktene 1-4 ovenfor gir trolig en husleie som er høyere enn markedsleie eller gjengs leie. Prinsipielt burde en trukket fra

framtidig verdistigning eller om en forventet en verdistigning i takt med inflasjonen, så burde det brukes en realrente i beregningen av kapitalkostnadene.

Mange steder ligger markedsverdien på et nyoppført bygg lavere enn de samlede byggekostnadene. Spesielt vil dette kunne være tilfelle om en bygger tilpassede utleieboliger for bestemte brukere. Skal en legge byggekostnadene til grunn eller markedsverdien i slike tilfeller? Legges markedsverdien til grunn dekkes ikke alle kommunens kostnader.

I vedlegget til veilederen er det gitt et eksempel der en bolig til en verdi av 2.4 millioner får beregnet en månedlig husleie på kr 10.500. Dette synes å være svært høyt i forhold til hva det er mulig å leie den ut for, særlig utenfor pressområdene. Likevel er det denne leien veilederen anbefaler legges til grunn som leieinntekt når tilskuddet beregnes. Disse signalene om husleie må ses i sammenheng med husbankens simulator og hvordan den oppfordres til å brukes.

3.6.3 Husbankens simulator

Husbanken har utviklet en simulator som skal være en hjelp når tilskudd skal utmåles. Simulatoren skal bidra til dialog og felles forståelse for premissene knyttet til finansiering av kommunale utleieboliger. Simulatoren ble utviklet i 2009 og i hovedsak tatt i bruk fra 2010. En viktig bakgrunn for innføring av simulatoren var ønsket om å se ordningen i sammenheng med den statlige bostøtteordningen og å synliggjøre virkemiddelet for kommunene.

Noen kommuner har hatt praksis med å legge husleienivået lavere enn boutgiftstaket i bostøtten, og dette ble sett på som ugunstig. Innføringen av simulatoren skulle avhjelpe dette og redusere saksbehandlernes mulighet til utelukkende å bruke skjønn ved utmåling av tilskudd.

På Husbankens hjemmeside sies det at simulatoren er et verktøy som

først og fremst skal hjelpe kommunene til å fastsette en riktig husleie, men kan også benyttes av andre aktører som er involvert i fremskaffelsen av kommunale utleieboliger. (...) Simulatoren viser

sammenhengen mellom husleienivå, bostøtte og boligtilskudd.

Husbankens veileder om tilskudd til utleieboliger, sier følgende:

Simulatoren er ikke et rettighetsverktøy. Det er et verktøy som først og fremst skal hjelpe kommunene til å fastsette en riktig husleie som ikke representerer en subsidiert husleie, men også til å kunne se tilskuddet og bostøtten i sammenheng når en usubsidiert husleie blir for høy for målgruppen. (Husbanken 2011c)

Til forskjell fra informasjonen på hjemmesiden heter det her at husleien i simulatoren ikke skal være en subsidiert leie, men at hensikten er å fastsette en *riktig* leie. Videre står det at

Husbanken forventer at bruk av simulatoren og dialog knyttet til nivået på de ulike variablene, vil medføre større oppmerksomhet om bostøttens betydning i utleiesammenheng.

Det framgår ikke av simulatoren hvordan bostøtteberegningen påvirker noen av variablene i modellen.

Når en kommune ved bruk av simulatoren bes om å ta utgangspunkt i en kostnadsdekkende leie når husleien skal legges inn, risikerer kommunen å få beregnet et lavt tilskuddsbeløp. Resultatet skyldes at måten kostnadsdekkende leie er definert på.

Det kan virke noe forvirrende og selvmotsigende at simulatoren *både* skal være til hjelp når tilskuddet skal utmåles *og* i tillegg være til hjelp for å fastsette en riktig husleie.

Simulatoren ligger tilgjengelig for alle på Husbankens hjemmeside og virker i praksis slik:

1. Det velges et prosjekt med en eller flere boliger og en blir bedt om å angi kostnadene, for eksempel hva det koster å oppføre en ny bolig eller kostnader knyttet til å kjøpe en bolig i markedet for brukte boliger.
2. Søkeren blir bedt om å angi en husleie. I hjelpeteksten står det at det skal være *kommunens anslag for realistisk månedlig leieinntekt*. Det er uklart hva dette betyr. Er det hva en tror markedet ville være i stand til å betale, eller skal en ha en formening om hva framtidige beboere vil være i stand til å

betale? Skal en i tilfelle ta hensyn til om disse kvalifiserer for bostøtte? Skal en allerede her ta hensyn til at det blir gitt et tilskudd? Som nevnt blir en i veilederen bedt om å ta utgangspunkt i en nærmere definert kostnadsdekkende husleie når husleie legges inn i simulatoren.

3. En blir bedt om å fylle ut beløp for forvaltning, kommunale avgifter, forsikring, utvendig og innvendig vedlikehold (FDV). I hjelpeteksten sies det at *”innvendig vedlikehold inngår normalt ikke i FDV kostnaden ved utleie. For kommunale boliger hvor kommunen har store kostnader knyttet til innvendig vedlikehold og det ikke er naturlig å krevne at leietaker dekker dette, kan det imidlertid vurderes å legge denne inn i FDV kostnaden”*.
4. Underveis må søker forholde seg til et forslag på skjermen om nedbetalingsbetingelser på et eventuelt lån til kjøp av boligen. Rente og nedbetalingstid kan endres, maksimalt til 50 års løpetid. Det tas som gitt at kjøpet finansieres gjennom dette lånet pluss tilskuddet, dvs. ingen egenkapital.
5. Modellen beregner nå hvor stort lån som kan opptas, gitt at husleien skal dekke låneutgifter (renter og avdrag) samt FDV.
6. Når lånets størrelse er fastlagt gjennom metoden ovenfor, beregnes tilskuddet som differansen mellom kjøpesum og lån. Tilskuddet angis både i kroner og som andel av kjøpesum.

Framgangsmåten gir et tydelig signal om at det er behovet for tilskudd som skal beregnes, siden tilskudd og tilskuddsandel er sluttresultatet.

Hele modellen er bygd opp etter prinsippet om utgiftsdekkende leie, dvs. at leien skal dekke utgiftene til renter og avdrag på lånet pluss utgifter til FDV. Spørsmålet blir da; hva slags husleieprinsipp ble brukt da ”realistisk husleie” ble lagt inn. Dersom en kommune har gjort et vedtak på at gjengs leie skal brukes som prinsipp ved utleie av kommunens boliger, kan ikke leien i modellen endres dersom dette prinsippet er brukt. Men hva hvis kommunen har lagt inn en realistisk husleie basert på hvor stor leie en framtidig beboer kan klare? Skal den da kunne endres i en dialog? Gitt at det er lite å gjøre med husleien som er lagt inn i modellen, kan utfallet av regneøvelsen med modellen bli slik: 1) Tilskuddsandelen blir på over 20 prosent og det kan maksimalt innvilges 20 prosent etter

regelverket 2) Tilskuddsandelen blir på 20 prosent og dette innvilges 3) Tilskuddsandelen blir beregnet til under 20 prosent og etter dialog mellom Husbanken og kommunen setter Husbanken tilskuddsandelen lavere ved innvilgelse av tilskudd. I prosjekter med muligheter for 40 prosent tilskuddsandel foretas tilsvarende resonnement.

I forlengelsen av simulatorberegningen blir søker tilbudt en bostøtteberegning for et eksempelhushold, der inntekt og antall personer skal legges inn. Med utgangspunkt i fastsatt husleie, boutgiftstak i aktuell kommune og inntekt, beregnes bostøtten og dermed husholdningens netto husleie. Vi kan ikke se hvordan dette er tenkt brukt i dialogen mellom kommunen og Husbanken. I mange tilfeller vet jo heller ikke kommunen hvem som skal bo i den aktuelle utleieboligen.

I simulatoren har en blandet sammen bruk av kostnadsdekkende husleie og utgiftsdekkende husleie samtidig som beregningen av kostnadsdekkende leie har fulgt prinsippet fra veilederen uten å ta hensyn til tilskuddets størrelse.

3.7 Erfaringer med tilskuddsutmålinger og simulator

3.7.1 Regionkontorenes syn på og bruk av simulatoren

Regionkontorene er blitt intervjuet om bruk av simulatoren. Holdningene til innføringen av simulatoren har vært noe ulik i de forskjellige regionkontorene, og deres bruk av verktøyet varierer både i omfang og form. I noen regionkontor bruker de den på alle søknader, i andre bruker de den bare på større prosjekter. Noen kontor forteller at det i hovedsak er kommunene selv som bruker simulatoren, og at resultatet er vedlagt søknaden. Flere forteller at verktøyet er godt egnet til dialog med kommunene om størrelse på tilskudd og om FDV-kostnader.

Eksempelvis fortelles det fra et kontor som bruker simulatoren i alle saker, at beregningene synliggjør de reelle kostnadene knyttet til prosjektene på en god måte. De opplever at meningen med beregningene er å differensiere tilskuddet, selv om de fleste sakene i praksis havner på 20 prosent. Unntaksvis gis det tilskuddsandel på rundt 10 prosent. Dette kontoret aksepterer som regel den

husleien kommunen setter, enten det er en husleie som tilsvarer gjengs leie eller at kommunen har lagt seg på en leie som tilsvarer taket i bostøtterregelverket. Av og til kommuniserer kontoret at en høyere husleie kan gi bedre økonomi i prosjektet og at en kan få problemer med vedlikehold hvis husleien settes for lavt.

Flere kontor har hatt eksempler der det viser seg at kommunen i følge simulatoren ikke har behov for tilskudd. Noen forteller også om prosesser der kommunen gjennom bruken av simulatoren har innsett at et prosjekt er for kostbart og har satset på andre prosjekter i stedet.

I noen tilfeller vil simulatoren indikere at det er behov for mer enn 20 prosent tilskudd, samtidig som prosjektet ikke kvalifiserer til opp til 40 prosent tilskudd. I slike tilfeller vil kommunene vanligvis likevel realisere prosjektet selv om de ikke får så mye som de har søkt om.

Generelt mener de fleste i regionkontorene at dialogverktøy er en god betegnelse på simulatoren.

3.7.2 Regionkontorene om fastsettelse av husleie og FDV-kostnader

Ved innføring av simulatoren ble bruk av skjønn redusert, men gjennom FDV-kostnadene som skal inngå i beregningene, er det store muligheter for fleksibilitet i tilskuddsfastsettelsen. Et kontor tar utgangspunkt i et standardisert tall for FDV og kommunen må begrunne eventuelle avvik fra dette tallet. Dette kontoret ber kommunene om å bruke gjengs leie og sjekker om det blir gjort i simulatorberegningene. Hvis leien settes lavere, gir simulatoren høyere tilskuddsandel. Noen kommuner er bevisste på dette. Erfaringen er at simulatoren er fin å bruke som dialogverktøy med kommunene i forkant av saksbehandlingen.

Også et annet regionkontor sier de anbefaler at kommunene legger inn en husleie som tilsvarer markedsleie/gjengs leie. Bostøtteberegningen er ment til å bevisstgjøre kommunene på å få utnyttet alle støtteordningene.

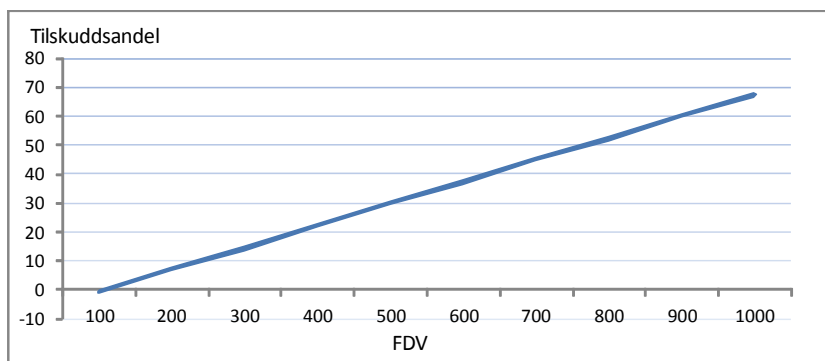
Et regionkontor ber kommunene forklare hvis FDV-kostnadene avviker fra det de anser som rimelig. Kontoret bruker ikke et standardisert tall på FDV-kostnader, men har en formening om

hvor det bør ligge. Hvis kommunen sier at det erfaringsmessig er mye som blir ødelagt og at de trenger høyere FDV-sats, kan Husbanken svare; ”hva med å bruke bedre materialer?” For eksempel er malt gips mindre holdbart enn sponplater.

I et regionkontor var man særlig opptatt av utfallet ved ulike FDV beløp. For eksempel ville FDV-kostnader på 300 kroner ikke gi grunnlag for tilskudd, mens FDV-kostnader på 800 kroner ville gi grunnlag for 40 prosent tilskudd. Et kontor trekker frem at det særlig er i søknader fra frivillige stiftelser at det oppstår diskusjoner om FDV-kostnader.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan tilskuddsandelen varierer med FDV-kostnadene, for gitt husleie, kjøpesum og nedbetalingsbetingelser. Ved å endre på husleie og prosjektkostnader vil linjen flytte seg opp eller ned, men alltid øke lineært med økningen i FDV. Det er kun endringer i nedbetalingsbetingelsene som endrer stigningen på kurven.

Figur 3.2 *Tilskuddsandel som funksjon av FDV per kvm per år. For tilfeldig satt husleie og prosjektkostnader per kvadratmeter*



Tilskuddsandelen endres betydelig ved endringer i FDV-satsen. Simulatoren er som nevnt bygd opp slik at det kun er endringer i nedbetalingsbetingelsene som endrer den marginale effekten på tilskuddet ved en endring i FDV-sats. En rente på 4.3 prosent og en nedbetalingstid på 40 år gir en økning i tilskuddet på ca. 80 000 kroner når FDV-satsen økes med 100 kroner.

Nivået på FDV er en faktor knyttet til vedlikeholdsproblematikk og en god boligstandard. Det kan derfor bli like galt om det legges

inn en for lav FDV som en for høy FDV. Ved et regionkontor mener de at Husbanken ofte legger seg på en litt lav sats. Selv om det beregnes FDV-kostnader som ligger høyere for denne gruppen beboere enn for vanlige mennesker, er de ikke alltid høye nok i forhold til reelle kostnader med noen av disse vanskeligstilte.

3.7.3 Tilskuddsandeler ved søknad og tildeling

På grunnlag av data over innvilgede søknader om tilskudd til utleieboliger har vi studert nærmere forholdet mellom hvor mye kommunene søkte om og hvor store tilskudd som ble gitt. I tabellene viser vi resultatene gjennom tilskuddsandeler, siden det er slike andeler på 20 og 40 prosent som legges til grunn i regelverket. I tabellen har vi definert et intervall rundt 20 prosent som i praksis tilsvarer at det er søkt og gitt tilskudd på 20 prosent. Også ved 40 prosent merket er saker ned til 39,5 prosent inkludert.

Tabell 3.14 *Tilskuddsandel ved søknad og innvilget tilskuddsandel. Periode 2008 – 2011*. N=1193 (prosjekter). Prosent av total*

Tilsk.and. v/ søknad	Innvilget tilskuddsandel					Sum
	< 19.5	19.5- 20.5	20.6- 25.0	25.1- 39.5	39.6+	
< 19.5	7	8	1	1	1	17
19.5-20.5	2	33	2	1	1	38
20.6-25.0	1	2	6	0	0	9
25.1-39.5	1	5	1	8	1	15
39.6+	1	6	1	2	11	21
Sum	11	53	10	13	13	100

* Til og med september 2011. Utbedringsprosjekter er ikke med. Kilde. Egne beregninger basert på data fra Husbanken

Tabellen viser at i 17 prosent av prosjektene søkte kommunene om en tilskuddsandel under 20 prosent. De fleste av disse søknadene fikk satt opp tilskuddsandelen ved søknadsbehandlingen. Halvparten fikk 20 prosent selv om de hadde søkt om mindre.

Alt i alt ble 11 prosent av søknadene gitt en tilskuddsandel på under 20 prosent. Noen få av dem som hadde søkt om 20 prosent eller mer ble satt under 20 prosent.

I en tredjedel av prosjektene ble det søkt om og gitt en tilskuddsandel på 20 prosent. Alt i alt var det 21 prosjekter der det ble søkt om en tilskuddsandel på 40 prosent. I alt fikk 11 prosent tildelt et tilskudd som tilsvarte 40 prosents tilskuddsandel. Det var 11 prosent av prosjektene som både søkte og fikk en tilskuddsandel på 40 prosent.

Tabell 3.15 *Innvilget tilskuddsandel etter regionkontor. Periode 2008 – 2011*. N=1193 (prosjekter). Prosent*

Region kontor	Innvilget tilskuddsandel					Sum	N
	< 19.5	19.5-20.5	20.6-25.0	25.1-39.5	39.6+		
Øst	10	45	10	19	16	100	440
Sør	10	57	8	10	14	99	212
Vest	10	53	12	11	14	100	294
Midt-Norge	10	71	9	2	8	100	161
Bødø	19	58	6	14	3	100	72
Hammerfest	57	21	7	7	7	99	14
Alle	11	53	10	13	13	100	1193

* Til og med september 2011. Utbedringsprosjekter er ikke med. Kilde. Egne beregninger basert på data fra Husbanken

Syv av ti saker i region Midt-Norge ble gitt en tilskuddsandel på 20 prosent. Andelen prosjekter med tilskuddsandel under 20 var høyest i nord, mens region Øst, Vest og Sør hadde relativt flest saker med tilskuddsandel på 40 prosent. Både region Øst og Vest hadde en høy andel prosjekter med en tilskuddsandel mellom 20 og 40 prosent.

3.7.4 Gjennomgang av søknader

NIBR ba regionkontorene oversende sakspapirer i et antall enkeltsaker der det framgår hvordan simulatoren er brukt. På grunnlag av oversikten ovenfor og med fokus på i hvilket omfang simulatoren har blitt brukt til å redusere tilskuddsandelen i prosjektene, ønsket vi å se nærmere på saker av to typer:

- prosjekter der det var søkt om 20 prosent, men gitt lavere tilskuddsandel

- prosjekter der det var søkt om 40 prosent, men gitt tilskudd på mellom 25 og 40 prosent

Eksempelprosjekter i alle regionkontorer ble plukket tilfeldig ut blant prosjekter som tilfredsstilte disse kriteriene. I alt ønsket vi å se på 13 prosjekt, men fikk tilsendt sakspapirer fra 11 prosjekter.

I utgangspunktet er det jo ikke noe som tilsier at prosjekter som kvalifiserer for henholdsvis 20 og 40 prosent ved bruk av simulatoren skal havne rundt disse prosentandelene.

Prosjektene har svært varierende kostnader per kvadratmeter. Noen har lave kostnader fordi det allerede står bygg på tomten og prosjektet dreier seg om å sette opp flere bygg på denne. Andre har uforklarlige høye kostnader, helt opp til 67 000 kroner per kvadratmeter – også påpekt av Husbanken i saksmappen.

Noen tar med kostnader til fellesarealer, kafé m.m. når tilskuddet beregnes, andre holder fellesareal, personalrom og kontorer utenom tilskuddsberegningen. Det siste er en forklaring på hvorfor en av sakene som søkte om 40 prosent havnet på en lavere tilskuddsandel enn 40. Det ble gitt 40 prosent til boligene, men siden tilskuddsandelen ble beregnet i forhold til de totale prosjektkostnadene, ble tilskuddsandelen lavere. Simulatoren ble ikke brukt i denne saken.

I saken med de høye byggekostnadene ble det satt en kraftig husleieinntekt på kafédriften, noe som gjorde at tilskuddsandelen havnet på 40 prosent. En lavere husleieinntekt fra kafédrift ville gitt en betydelig høyere tilskuddsandel. Inntrykket er at husleieinntekten fra kafédriften er blitt satt slik at tilskuddsandelen skulle bli 40 prosent.

I saken med de rimelige boligene ble det søkt om 40 prosent tilskudd, men simulatoren viste kun et behov på 12 prosent, selv om FDV var satt til 500 kroner og husleien kun på 3000 kroner. 12 prosent ble gitt.

FDV-tallene synes å være brukt noe tilfeldig i sakene. I enkelte søknader er kommunenes tall akseptert. I andre tilfeller har ikke kommunen/søker oppgitt noen FDV-tall – dvs. de har ikke brukt simulatoren selv. Når så Husbanken bruker simulatoren er det i ett tilfelle brukt 300 kroner som ga en tilskuddandel på 16 prosent i

stedet for 20 som det ble søkt om. Hadde Husbanken satt 360 kroner i FDV ville prosjektet fått 20 prosent. 16 prosent ble gitt.

I en søknad uten simulatorberegninger vedlagt, var FDV satt så lavt som 55 kroner av søker. Så lav FDV ga ikke grunnlag for tilskudd. Husbanken hadde så satt en FDV på 275 kroner som skulle passe med en tilskuddsandel på 20 prosent. Beregningen var likevel feil, og i en senere fase må saken ha blitt tatt fatt i på ny. Uten at vi finner noen begrunnelse, er det til slutt gitt et tilskudd på 4 prosent. Byggekostnadene er svært lave og husleien relativt høy i forhold til byggekostnadene. Dermed er det nesten umulig å få simulatoren til å beregne positivt tilskudd. For å få simulatoren til å beregne 4 prosent tilskudd måtte FDV settes til 433 kroner per kvm (NIBRs beregning). Det opplyses at simulatoren ikke ble brukt i denne saken.

I en sak lå det flere simulatorberegninger vedlagt. En opprinnelig beregning, antakelig fra kommunen/søker, viste en tilskuddsandel på 40 prosent med FDV satt til 688 kroner. Så fulgte en ny beregning der både husleie og FDV ble redusert, husleien fra 6200 til 4600 kroner og FDV fra 688 til 316 kroner. Dette ga også en tilskuddsandel på 40 prosent. I en tredje beregning ble husleien redusert til 4200 og tilskuddet endelig satt til 35 prosent. I dette tilfellet er det vanskelig på grunnlag av de papirene NIBR har fått tilsendt å forstå hvilken dialog det har vært mellom Husbanken og kommunen.

Dette forholdet belyses også i en annen sak der det opprinnelig ble søkt om 40 prosent tilskudd uten simulatorberegning. På forespørsel fra Husbanken beregnet kommunen tilskuddsandelen til 32 prosent. Etter brevveksling mellom kommunen og Husbanken fant Husbanken ut at prosjektet ikke kvalifiserer for 40 prosent tilskudd. Nye beregninger ble foretatt der Husbanken endrer husleie, ga en tilskuddsandel på 20 prosent, noe som også ble resultatet til slutt. FDV-kostnader på 450 kr ble brukt. I ytterligere en sak formulerte en liten kommune seg slik at boligene ville kunne bli brukt av ulike brukergrupper. 40 prosent tilskudd ble dermed ikke akseptert. Saken endte med at én av boligene i prosjektet ble akseptert for 40 prosent tilskudd, noe som gjorde at hele prosjektet fikk en tilskuddsandel på 23.

I en spesiell sak er en kommune forespeilet vanlig tilskudd, men havner på 9 prosent. Simulatoren ble ikke brukt og Husbanken sier at tilskuddet ble sett i sammenheng med andre saker i kommunen.

Våre 11 prosjekter er ikke representative for hvordan simulatoren brukes. Det er bevisst plukket ut prosjekter der vi antok at simulatoren er blitt brukt for å redusere tilskuddsandelen. En rekke prosjekter har søkt om og fått 20 prosent boligtilskudd. I tilfelle simulatoren viser et høyere tilskudsbehov i noen av disse prosjektene, gir regelverket ikke muligheter for en høyere tilskuddsutmåling enn 20 prosent og saken ender med en tilskuddsandel på 20 prosent.

Oppsummert synes dialogen mellom Husbanken og kommunene i noen av de spesielle sakene å være vanskelig å skjønne uten ytterligere opplysninger i sakene. I dialogen har det forekommet til dels betydelige endringer både i husleie og FDV-kostnader. Spesielt er det vanskelig å skjønne at husleien settes ned for å få opp tilskuddsandelen. Mye tyder på at tallene som legges inn er tilpasset om søknaden kvalifiserer for 20 eller 40 prosent, men som sagt gir ikke tilsendte sakspapirer innsikt i dialogen som har forekommet. I noen av sakene er søknadstallene slik at det ikke kreves mer enn 10-15 prosent tilskudd for å få prosjektet til å gå rundt. Da bruker Husbanken modellen til å redusere tilskuddet. Dette gjelder for eksempel noen svært billige boliger i region Sør. Vi finner ingen tegn i sakspapirene på at det har vært noen diskusjon rundt husleiebegrepene som brukes i beregningene.

3.7.5 Kommunenes erfaring med bruk av simulatoren

Vi har i spørreundersøkelsen til kommunene spurt om deres erfaringer med bruk av simulatoren. Siden simulatoren ikke kom i bruk før i 2010, er det forventet at mange ikke har erfaring med den eller ikke kjenner til om simulatoren er brukt i tilskuddsutmålingen. 38 prosent av kommunene har brukt simulatoren, mens 44 prosent ikke har brukt den og 18 ikke vet - se tabell 3.16. I tabellen er kommunene gruppert etter hvilke regionkontor de hører inn under, og tabellen er sortert etter hvilke regionkontor hvor størst andel av kommunene har erfaring med simulatoren.

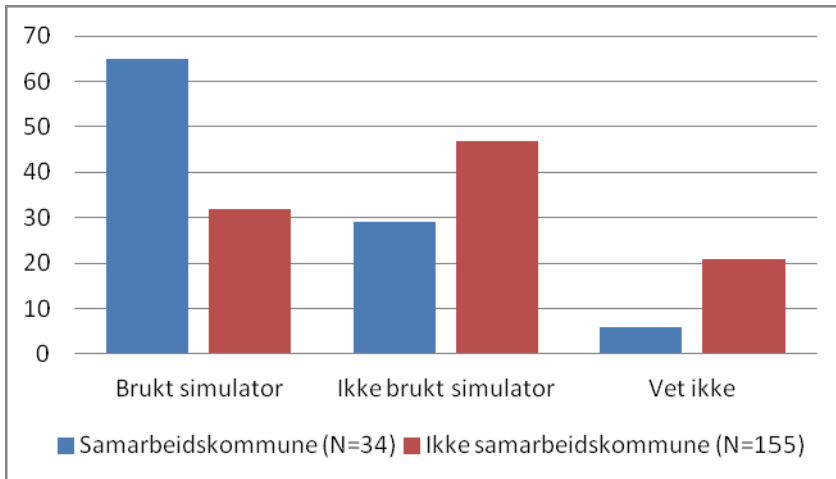
Tabell 3.16 *Har kommunen brukt simulatoren i noen av prosjektsøknadene de siste 3 årene? Fordelt etter region. Prosent*

Region	Ja	Nei	Vet ikke	Totalt	N
Øst	69	22	9	100	45
Hammerfest	50	25	25	100	8
Bodø	45	40	15	100	20
Sør Arendal	41	24	35	100	17
Midt	27	52	21	100	33
Vest	21	64	16	100	44
Sør Drammen	14	64	23	100	22
Total	38	44	18	100	189

Som vi ser av tabellen er det i noen av regionene få kommuner som svarer (N) – kun 8 i tilknytning til Hammerfest regionkontor. Få svar gir større feilmargin for tallene og de må tolkes med varsomhet. Dataene indikerer at kommunene i region Øst bruker simulatoren i relativt stor grad, mens færre kommuner har brukt den i region Vest og ved Drammenskontoret i region Sør. At mange kommuner i region Øst har erfaring med simulatoren er ikke overraskende, da simulatoren er utviklet ved dette kontoret.

Vi har ikke i undersøkelsen skilt mellom kommuner som har fått tilskudd i 2010/2011 (etter at simulatoren kom i bruk), og i 2009. Vi antar at samarbeidskommunene i større grad enn andre kommuner får jevnlig tilskudd, slik at disse trolig har fått tilskudd også etter at simulatoren kom i bruk. Vi har derfor sett om de skiller seg fra resten av kommunene på dette punktet (figur 3.3).

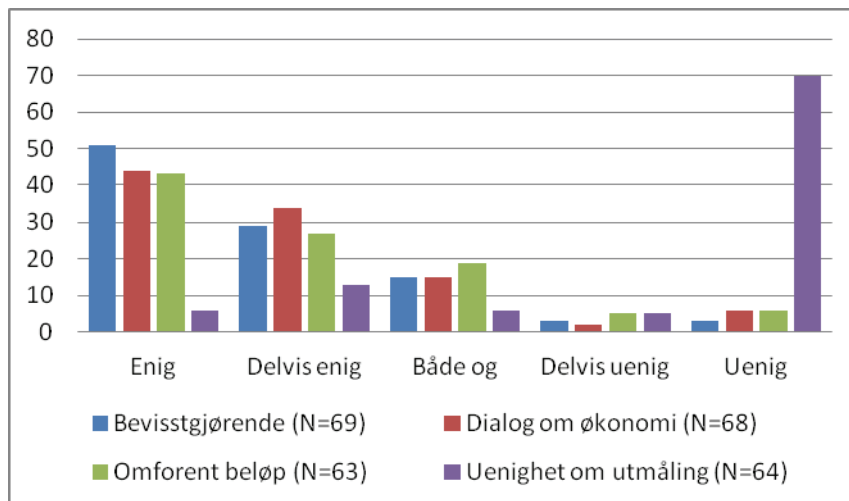
Figur 3.3 *Andel kommuner som har brukt og som ikke har brukt simulatoren blant samarbeidskommunene og andre kommuner. Prosent*



Samarbeidskommunene har i større grad brukt simulatoren enn andre – 65 prosent av disse mot 31 prosent av andre kommuner. 29 prosent av samarbeidskommunene har ikke brukt simulatoren, og seks prosent svarer 'vet ikke'.

Det er 72 kommuner som har svart at de har brukt simulatoren i en prosjektsøknad. Vi har spurt om erfaringene med simulatoren, og i det følgende har vi kun inkludert svar fra dem som sier at de har brukt den. Figur 3.4 gir en oversikt over svarene.

Figur 3.4 *Andel som er enig eller uenig i fire påstander om simulatoren. Prosent*



80 prosent av kommunene som har brukt simulatoren, mener den har vært bevisstgjørende om forholdet mellom kostnader og leie (sum av enig og delvis enig – blå søyler). Og 78 prosent mener den har vært hensiktsmessig som en innfallspport for en dialog om prosjektets økonomi (røde søyler).

For 70 prosent av kommunene har den resultert i et omforent søknadsbeløp (grønne søyler), mens 19 prosent mener bruk av simulatoren resulterte i uenighet om tilskuddsutmålingen (lilla søyler).

En kommune trekker følgende konklusjon:

Simulatoren viser i de fleste prosjekter med dagens priser et tilskuddsbehov høyere enn den prosentandelen som er maksimalt tilskudd ut fra gjeldende retningslinjer, selv om husleiene beregnes høyere enn hva som er maksimale boutgifter som det beregnes bostøtte av. Det betyr at det er kostnader som havner på NAV's budsjetter.

3.8 Nasjonalt fagansvar for tilskuddet

Det sentrale ansvaret for ordningen lå tidligere ved strategi-kontoret, men ble i 2010 flyttet til regionkontor Øst i forbindelse med oppretting av et nasjonalt fagansvar på ordningen. Det er regionkontor Øst som har gjennomført den siste oppdateringen av veilederen til ordningen.

Fordeling av nasjonalt fagansvar på ulike regionkontor er et grep for å gjøre Husbankens arbeid så effektivt som mulig (Husbanken 2011e:2). Om begrunnelsen bak står det på Husbankens intranettsider:

Husbanken skal forsterke og utvikle sin rolle som kompetansesenter, samtidig som vi skal løse stadig mer sammensatte og krevende oppgaver med samme ressurser som før. For å møte disse utfordringene har Husbanken valgt å satse på regionkontorenes evne, interesse og mulighet for å forvalte, utvikle og dele spisskompetanse på utvalgte områder på vegne av hele Husbanken.

Eksempelvis ligger ansvaret for forskning hos regionkontor Midt-Norge og for universell utforming hos regionkontor Vest. Det nasjonale fagansvaret for investeringstilskuddet ligger hos regionkontor Øst.

Nasjonal fagansvar har vært oppe som sak i direktørmøter flere ganger i perioden 2010-2011. Det har, knyttet til fagansvaret for denne ordningen, vært en prosess med høring internt i Husbanken og behandling i direktørmøter. Mandat for nasjonalt fagansvar på ordningen ble ferdigbehandlet i direktørmøtet 12/11-2011. Om oppgaven står det:

Nasjonalt fagansvar innebærer et ansvar for å utvikle og forvalte en spisskompetanse på vegne av hele Husbanken. (...) Nasjonalt fagansvar innebærer også å sørge for god kommunikasjon med Husbankens øvrige kontorer og styringsorganer i forhold til utvikling av oppgavene, kompetanseutvikling og formidling av kunnskap og kompetanse eksternt og internt. (ibid:2)

På Husbankens intranettside står det generelt at kontor med nasjonalt fagansvar skal skape foraer for diskusjon og erfaringsutveksling og sørge for kompetanseoverføring til resten av Husbanken.

Ved regionkontorene har de foreløpig hatt lite kontakt med regionkontor Øst i egenskap av å ha det nasjonale fagansvaret.

Det nasjonale fagansvaret ser ut til å ligge i en støpeskje og kan ikke fullt ut evalueres på det nåværende tidspunkt.

4 Kommunenes behov og bruk

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi diskutere virkemidlets plass i kommunenes boligsosiale arbeid. Dette vil vi blant annet belyse gjennom presentasjon av resultater fra de empiriske undersøkelsene til kommunene. Vi vil også belyse de private aktørenes rolle. På hvilken måte og i hvilket omfang deltar de i fremskaffelsen av utleieboliger i samarbeid med kommunene, og hva er erfaringene med dette?

4.2 Organisatoriske sider i kommunene

Vi skal her kort redegjøre for resultatene fra surveyen om hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert i kommunene. Et sentralt verktøy for kommunene er utarbeidelsen av en boligsosial handlingsplan eller tilsvarende. Vår studie viser at drøyt halvparten av kommunene (52 prosent av 242 kommuner) har en boligsosial handlingsplan eller tilsvarende som for eksempel boligsosial årsplan. 21 prosent har hatt slik plan, men den er nå utgått. Hver femte kommune har ikke slik plan, mens fire prosent av respondentene ikke vet om kommunen har slik plan. Andelen kommuner med en slik plan er høyere blant Husbankens samarbeidskommuner og blant kommuner med mer enn 9500 innbyggere. I begge gruppene er det 78 prosent av kommunene som har boligsosial handlingsplan.

De fleste kommunene i surveyen, tre av fire, forteller at de har god oversikt over behovet for utleieboliger i kommunen. 24 prosent oppgir at de har en noe mangelfull oversikt, mens én prosent, det vil si to små kommuner, har liten oversikt over behovet.

Samarbeidskommunene skiller seg negativt ut fra alle andre kommuner ved at kun 64 prosent av dem har god oversikt over behovet. 78 prosent av kommuner som ikke er samarbeidskommuner, uavhengig av kommunestørrelse, har god oversikt.

Vi har også spurt kommunene hvordan de beregner behovet for kommunale utleieboliger. Innkomne søknader er en relativt viktig indikator. 41 prosent av kommunene er enig i at innkomne søknader fra innbyggere er en viktig indikator på behovet, og ytterligere 31 prosent er delvis enig i det. Svært få er uenige. En kommune skriver:

Antall søknader om kommunal bolig er ikke nødvendigvis en indikator for behovet. Vi innfører vedtaksbasert tildeling, og må se på hvor mange søkere som oppfyller kriteriene for kommunal bolig. Foreløpig er beregnet behov i hovedsak basert på fagenhetenes vurdering. Kommunen har installert BOKART, men foreløpig ikke tatt systemet i bruk. Det arbeides nå med å undersøke andre systemer som kan være bedre egnet, både til saksbehandling og som grunnlag for rapporter om behov.

Vurderinger fra faglige enheter er, i tråd med det som fremkommer her, brukt av flere kommuner som indikator. 51 prosent av kommunene er enig i at de sosialfaglige enhetene i kommunen har oversikt over behovet for boliger innen sine målgrupper. Ytterligere 33 prosent er delvis enig i dette.

Blant utdypende svar fra kommunene om hvordan de beregner behovet sies det:

Søknader som er innvilget og registrert i bokart over tid.

Egne behovskartlegginger i forbindelse med revisjon av boligsosial plan i tillegg til løpende registreringer av søknader/behov.

Som ledd i kommunens deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram i regi av Husbankens regionkontor, skal vi i høst i gang med en grundig kartlegging av bolig- og oppfølgingsbehov blant nåværende leietakere, boligsøkere og i NAV/Flyktnings-

tjenesten/barneverntjenesten/evt. andre som kan ha oversikt over boligbehov i kommunen. Parallelt med dette skal vi gå igjennom samtlige kommunale utleieboliger som er øremerket og vurdere størrelse, standard, beliggenhet m.v. Resultatene skal sammenstilles i en bolighandlingsplan som skal vedtas neste år. Denne vil måtte oppdateres jevnlig.

Flere kommuner forteller om en kombinasjon av de to forslagene som kommunene ble bedt om å ta stilling til. Kommunene har også vanligvis god oversikt over planlagte mottatte flyktninger.

Flere innspill fra kommunene i undersøkelsen omfatter:

Det er ett kontor som er mottaker av alle boligsøknader, og som saksbehandler disse i samarbeid med andre fagenheter. Kontoret vil ut fra denne rollen kunne gi kvalifiserte anslag over kortsiktige behov basert på oppsummering av enkeltsaker. Kommunale vedtak om bosetting av flyktninger er behov som vurderes i tillegg til de søknadsbaserte.

Vi har en tverrfaglig sammensatt tildelingsgruppe for kommunale boliger. Denne gruppen beregner også behovet. Tildelingsgruppen består av personer fra psykisk helse, omsorg, NAV og boligkoordinator. Kommunen er liten og har ganske god oversikt over behov. Kommunen benytter seg av dataprogrammet BOKART i kartleggingen.

Flere kommuner nevner eksplisitt at de bruker BOKART, et verktøy for kartlegging av vanskeligstilte.

4.3 Utfordringer for ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er mange ulike grupper som faller inn under betegnelsen vanskeligstilte på boligmarkedet. En egnet definisjon er:

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd (NOU 2011:15, s. 39).

Vi har spurt kommunene i hvilken grad de har uløste utfordringer med å skaffe bolig til ulike grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Gruppene finner du i tabell 4.1. nedenfor som er sortert etter hvilke grupper som størst andel av kommunene har stor grad av utfordringer knyttet til.

Tabell 4.1 *Andel kommuner med ulik grad av utfordring knyttet til ulike grupper vanskeligstilte. Prosent*

	Stor grad	Ganske stor grad	Noen til liten grad*	Sum	N
Personer med rusproblemer	23	22	55	100	239
Personer med kombinasjon rus og psykiatri	21	26	53	100	239
Flyktninger	17	27	56	100	240
Bostedsløse	17	17	66	100	238
Andre personer med behov for oppfølgings-tjenester	9	17	74	100	233
Psykisk syke	8	23	69	100	234
Vanskeligstilte med barn	8	17	75	100	240
Ungdom	8	17	76	100	236
Eldre og/eller trygdede	6	12	82	100	235
Andre økonomisk vanskeligstilte	5	18	77	100	233

* Omfatter svarkategoriene 'Noen grad', 'Ganske liten grad', 'Liten/ingen grad' og 'Vet ikke'

Vi har i tabellen slått sammen noen svarkategorier for å gjøre den mer oversiktlig. En fullstendig versjon av tabellen med alle kategoriene finnes i vedlegg 1.

Det er fire grupper som skiller seg ut ved at en særlig stor andel av kommunene har 'stor grad' av uløste utfordringer knyttet til disse gruppene (mer enn 16 prosent svarer 'stor grad'). Disse er flyktninger, bostedsløse, personer med rusproblemer og personer med rus og psykiatri i kombinasjon. For de resterende gruppene i

tabell 4.1 er det mindre enn ni prosent av kommunene som har 'stor grad' av utfordring.

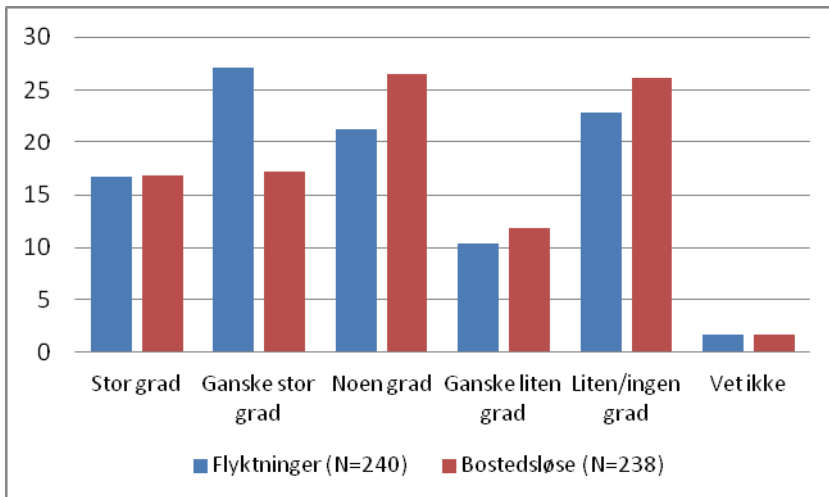
Andre økonomisk vanskeligstilte og eldre/trygdede er de gruppene som færrest kommuner ser en stor utfordring knyttet til å bosette. Omtrent hver fjerde kommune har stor grad eller ganske stor grad av utfordringer med å bosette unge og vanskeligstilte med barn. Begge disse gruppene er eksplisitt omfattet av ordningen.

Med utgangspunkt i tallene som ligger bak denne tabellen, skal vi knytte noen nærmere kommentarer til de fire gruppene som flest kommuner har *særlig store* utfordringer knyttet til.

4.3.1 Grupper det er særlige utfordringer knyttet til

For de fire gruppene som flest kommuner har store utfordringer med å bosette viser vi resultatene i figur 4.1. og figur 4.2.

Figur 4.1 *I hvilken grad kommunen har uløste utfordringer med å skaffe boliger til flyktninger og bostedsløse. Prosent*



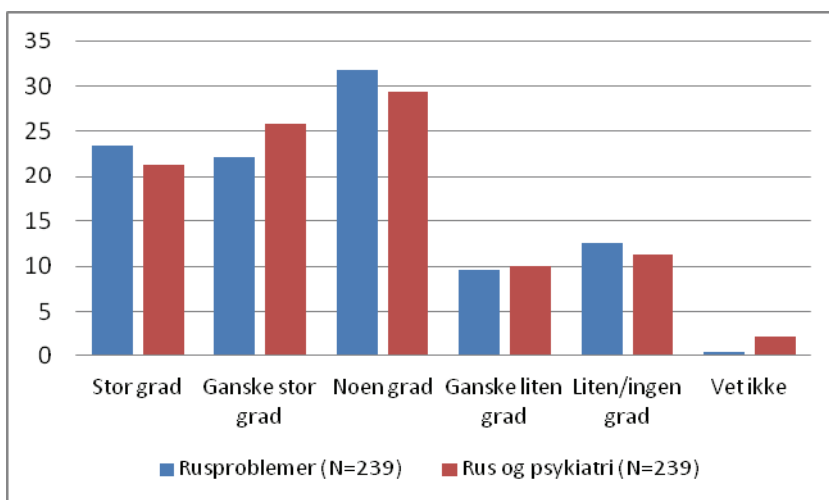
Flyktninger og bostedsløse er det 17 prosent av kommunene som har stor grad av uløste utfordringer med å bosette. Samtidig er det også en god del kommuner som ikke erfarer problematikken – mer enn hver fjerde kommune har lite problematikk knyttet til bostedsløse.

Begge disse gruppene er eksplisitt nevnt som prioriterte i denne ordningen. De siste årene har det vært en eksplisitt satsing på

boliger til flyktninger, så utviklingen her over tid vil være interessant.

Personer med rusproblemer og personer med kombinasjonen rus og psykiatri er de to gruppene som flest kommuner har stor (henholdsvis 23 og 21 prosent) og ganske stor (henholdsvis 22 og 27 prosent) grad av uløste utfordringer knyttet til.

Figur 4.2 *I hvilken grad kommunen har uløste utfordringer med å skaffe boliger til personer med rusproblemer og personer med kombinasjonen rus og psykiatri. Prosent*



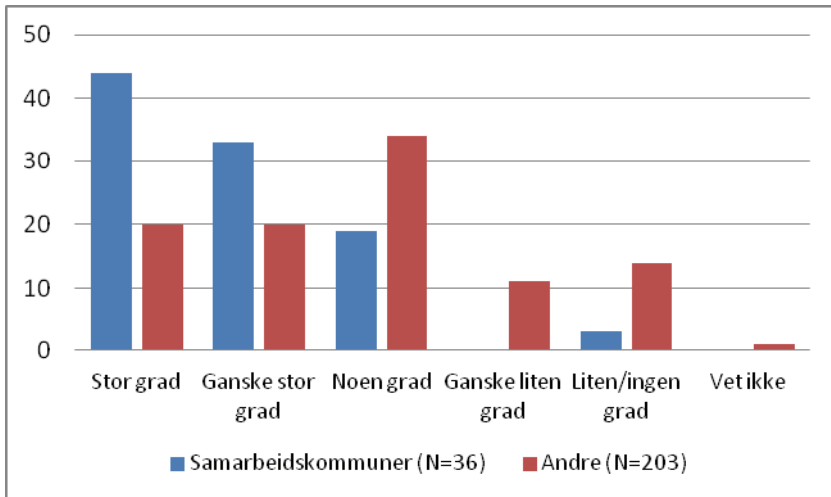
For disse gruppene er det også mange kommuner som har 'noe grad' av problemer, slik at det kun er ca 10 prosent av kommunene som ikke har utfordringer med å bosette disse gruppene.

Både rusmisbrukere og personer med dobbeltdiagnose kan ofte trenge boliger med særskilt oppfølging og kan derfor falle inn under denne prioriterte gruppen i ordningen.

Målgruppene for ordningen synes altså å sammenfalle med de gruppene blant vanskeligstilte som flest kommuner trenger hjelp til å bosette.

For personer med rusproblemer og med kombinasjonen rus og psykiatri er det en stor (og statistisk signifikant) forskjell mellom situasjonen for Husbankens samarbeidskommuner i de boligsosiale satsingsprogrammene og andre kommuner.

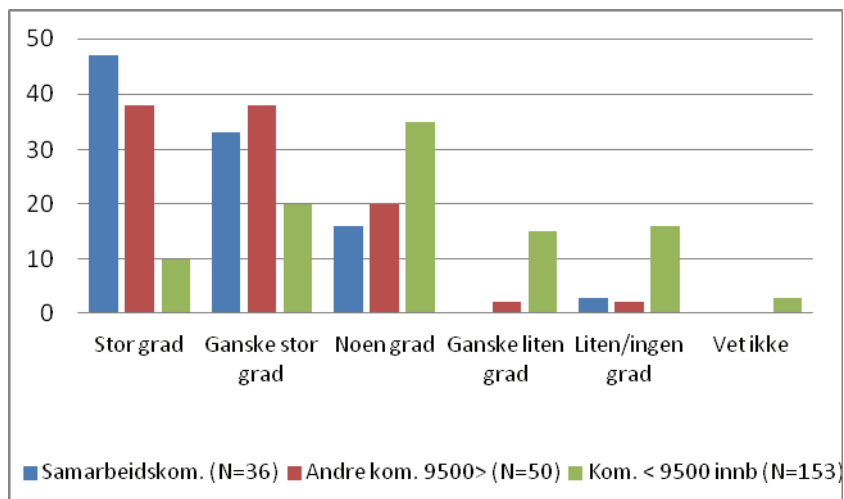
Figur 4.3 *Andel med grad av uløste utfordringer i samarbeidskommunene og i andre kommuner knyttet til personer med rusproblemer. Prosent*



Vi ser her at 78 prosent av samarbeidskommunene i stor eller ganske stor grad har uløste utfordringer med å skaffe bolig til personer med rusproblemer. 40 prosent av andre kommuner har også utfordringer knyttet til disse gruppene, mens det er 25 prosent som i liten eller ganske liten grad har problemer. Vi ser tilsvarende tendens for personer med både rus og psykiatri.

Imidlertid er det også forskjeller mellom store og små kommuner knyttet til disse utfordringene. Vi har derfor sett nærmere på disse variablene i sammenheng.

Figur 4.4 *Andel med grad av uløste utfordringer i samarbeidskommuner, andre store kommuner og mindre kommuner knyttet til personer med rus- og psykiatri. Prosent*



Samarbeidskommuner og andre store kommuner har relativt lik utfordringsprofil. For begge er det rundt 80 prosent som har stor grad eller ganske stor grad av uløste utfordringer knyttet til bosetting av personer med kombinasjonen rus og psykiatri. Blant kommuner med færre enn 9500 innbyggere er det også noen med store uløste utfordringer, men det er også en tredjedel med lite eller ganske lite utfordringer.

Begge disse gruppene vanskeligstilte er både krevende og kostnadskrevene å bosette. En kommune beskriver bosettingsproblematikken knyttet til boevne og rus slik:

Største utfordringen er å skaffe bolig til personer med liten/manglende boevne. Problemene ligger i hovedsak i aksept fra naboer. Et annet stort problem er manglende midler i kommunen til oppfølging av denne gruppen i tillegg til de med rusproblematikk. Dette gjør at bosettingen blir mer problematisk, også for de personer dette gjelder.

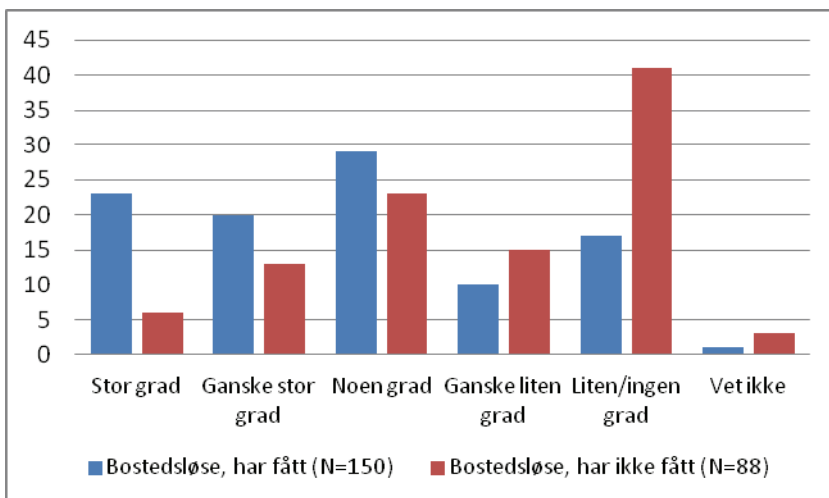
Våre resultater bekrefter at noen kommuner har større boligsosiale utfordringer enn andre. Dette gjelder særlig samarbeidskommunene, men det gjelder også andre større kommuner.

4.3.2 Utfordringer i kommuner som har fått tilskudd versus de som ikke har fått

Vi har gjort en gjennomgang av utfordringer i kommuner som har fått tilskudd i perioden 2009-2011 sammenlignet med dem som ikke har fått tilskudd. Dette vil i noen grad belyse om tilskuddet når ut de kommunene som har størst boligsosiale problemer. Skillet mellom de som har fått og ikke fått er ganske grovt i den forstand at kommuner som har fått tilskudd hvert av årene 2009, 2010 og 2011, og til flere prosjekter, havner i samme kategori som kommuner som har fått tilskudd til ett prosjekt i treårsperioden.

Vi ser forventede skiller for følgende grupper: flyktninger, bostedsløse, personer med rusproblemer, psykisk syke og personer med kombinasjon rus og psykiatri. For disse gruppene er forskjellen mellom de som har fått og ikke fått tilskudd, minimum ti prosentpoeng når det gjelder hvor stor andel av kommunene i gruppen som har stor grad av utfordringer. Figur 4.5 viser resultatene for bostedsløse og figur 4.6 for psykisk syke.

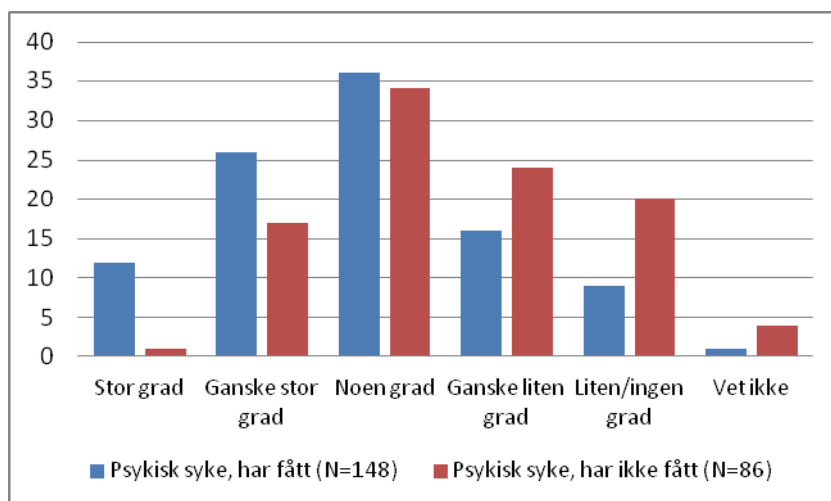
Figur 4.5 *Andel kommuner som har ulik grad av utfordring med bosetting av bostedsløse blant de som har fått tilskudd i 2009-2011 og ikke. Prosent*



Figuren viser at blant de kommunene som har fått tilskudd i 2009-2011 er det 23 prosent som har stor grad av utfordringer med å bosette bostedsløse. Blant de kommunene som ikke fikk tilskudd i

treårsperioden, er det 6 prosent som har stor grad av utfordringer med å bosette gruppen. Tilsvarende er det 41 prosent av kommunene i denne gruppen som ikke har utfordringer med å bosette bostedsløse.

Figur 4.6 *Andel kommuner som har ulike grad av utfordring med bosetting av psykisk syke blant de som har fått tilskudd i 2009-2011 og ikke. Prosent*



Blant kommuner som har fått tilskudd er det 12 prosent som har store problemer med å bosette psykisk syke, mens det blant kommuner som ikke har fått tilskudd i treårsperioden er kun én prosent som har stor grad av problemer med å bosette gruppen.

Vi ser altså indikasjoner på at kommuner som får tilskudd har større utfordringer med bosetting av vanskeligstilte grupper enn de som ikke får tilskudd. Samtidig er det mindre forskjeller i materialet (prosentdifferanser) når vi bruker dette skillet enn når vi ser på forskjellen mellom store og mindre kommuner eller mellom samarbeidskommuner og ikke samarbeidskommuner.

4.4 Utfordringer knyttet til kommunale boliger

Bosetting i kommunale utleieboliger er bare en av flere mulige bosettingsstrategier for vanskeligstilte på boligmarkedet. I norsk politikk har eierlinjen vært dominerende i lang tid, og det er økonomisk fordelaktig å eie fremfor å leie gjennom blant annet lav

boligbeskatning og mulighet for formuesoppbygging i egen bolig. Også for sårbare grupper kan eie være bedre enn leie, fremheves det i NOU:2011:15, som argumenter for økt boligeie for disse (ibid:53-65). For noen grupper vanskeligstilte er likevel kommunal utleiebolig trolig et gunstig virkemiddel, og man har de senere årene ønsket å øke antallet.

Kommunale boliger i Norge har ikke alltid vært forbeholdt vanskeligstilte, og i en del kommuner tilbyr kommunen billige tjenesteboliger som et gode for å tiltrekke seg ulike typer ønsket arbeidskraft.

I vårt materiale er det 36 kommuner (15 prosent av kommunene) hvor de kommunale boligene i stor eller ganske stor grad bebos av grupper som *ikke* er vanskeligstilte. De fleste av disse (27) er kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Blant kommuner som i stor eller ganske stor grad har boliger som bebos av *ikke*-vanskeligstilte, er det 13 kommuner (36 prosent) som har fått tilskudd i perioden 2009-2011.

I undersøkelsen svarer 103 kommuner (44 prosent) at de kommunale boligene i *liten* eller *ingen* grad bebos av andre enn vanskeligstilte. Blant disse er det 73 prosent som har fått tilskudd i perioden 2009-2011.

4.4.1 Behovet for kommunale boliger til vanskeligstilte

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2007 viste at mange vanskeligstilte venter lenge på å få tildelt en kommunal bolig og at problemene er størst i de store kommunene, hvor tre av fire oppga at det var vanlig å vente i opp til ett år på bolig (Riksrevisjonen 2008:33).

Vår undersøkelse til kommunene bekrefter at kommunalt disponerte utleieboliger ses som et viktig boligsosialt virkemiddel for bosetting av vanskeligstilte. 70 prosent av kommunene mener det er svært viktig og 25 prosent mener det er ganske viktig. Kun 5 prosent (12 kommuner) betegner kommunale utleieboliger som et lite viktig boligsosialt virkemiddel i kommunen. Alle disse har færre enn 5000 innbyggere. Tre av kommunene har fått tilskudd til utleieboliger.

Blant kommunene i undersøkelsen er det 41 prosent (av 237) som har en stor utfordring med et generelt behov for flere utleieboliger. Ytterligere 48 prosent betegner dette som 'noe utfordring' for kommunen. Til sammen mener 89 prosent av kommunene at de trenger flere kommunale boliger. Blant store kommuner og samarbeidskommunene er tallene henholdsvis 95 og 97 prosent.

Samtidig er det de aller færreste som anskaffer slike uten økonomisk støtte. Kun 9 kommuner (4 prosent) har bygget utleieboliger uten å søke tilskudd fra Husbanken, og kun 30 (13 prosent) har kjøpt boliger uten å søke tilskudd.

Dette indikerer at det ligger en stor potensiell etterspørsel etter tilskuddet hos kommunene i undersøkelsen.

4.4.2 Eieretablering

Som det fremholdes i boligmeldingen, har eierlinjen vært en viktig side ved den norske boligpolitikken, og fire av fem i Norge eier sin egen bolig. Skattepolitikken i Norge gjør det gunstig å være eier fremfor leietaker (NOU:2011:15, s. 53). Utvalget anbefaler en målrettet politikk for leie-til-eie (ibid:65).

Husbanken satser også på denne tilnærmingen. En regiondirektør sier det slik:

Kommunalt disponerte utleieboliger er viktige for at kommunen skal kunne bosette vanskeligstilte på boligmarkedet, men må sees i sammenheng med de øvrige kommunale og statlige virkemidlene. F.eks. er det viktig at den vanskeligstilte følges opp i forhold til mulighet for eieretablering, ellers kan den kommunale utleieboligen bli en fattigdomsfelle.

Ved regionkontorene trekker de frem leie-til-eie som en gunstig strategi, og de forteller at enkelte kommuner bruker det aktivt. Vegårdsheimmodellen blir trukket frem. Der inngår kommunen et samarbeid med IMDI og Husbanken med følgende hovedpunkter: Kommunen bygger nøkterne (ene)boliger som tildeles etter "ansiennitet og egnethet" til flyktninger. Finansieringen er lån og tilskudd fra Husbanken og premisset er hele tiden at boligen skal kunne selges til leietaker etter en viss tid. Ved et eventuelt videresalg har kommunen forkjøpsrett.

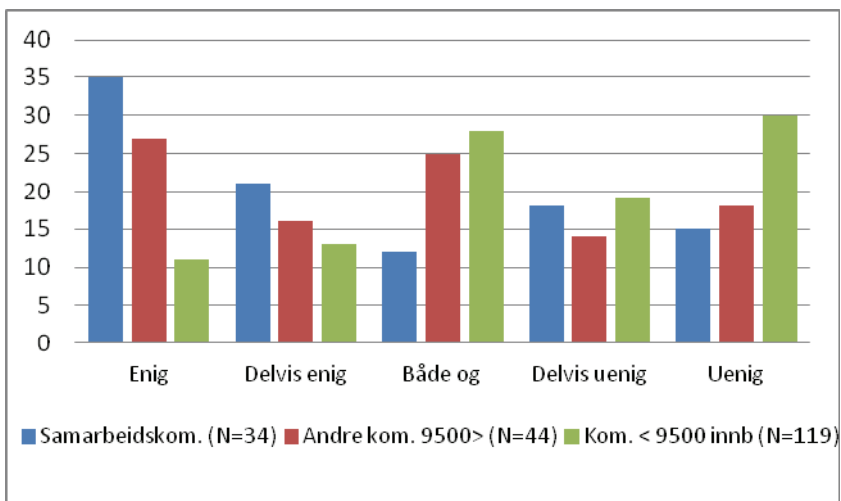
Ordningen oppleves som vellykket fordi man har evnet å holde på flyktningene i kommunen, og de har etablert seg som eiere.

Kommunene i surveyundersøkelsen ble spurt om de satser aktivt på eieretablering blant eksisterende kommunale leietakere. 19 prosent sa seg enig i at de gjør dette og 15 prosent delvis enig. Det innebærer at kun om lag en tredjedel av kommunene som svarer på spørsmålet (66 av 197 kommuner) har en slik aktiv strategi.

I tilknytning til våre spørsmål om salg av kommunale boliger, var det 56 kommuner som oppga at de hadde solgt boligen til beboeren.

Når det gjelder salg til beboer er det et markert utslag på at samarbeidskommunene er mer aktive enn andre (figur 4.7)

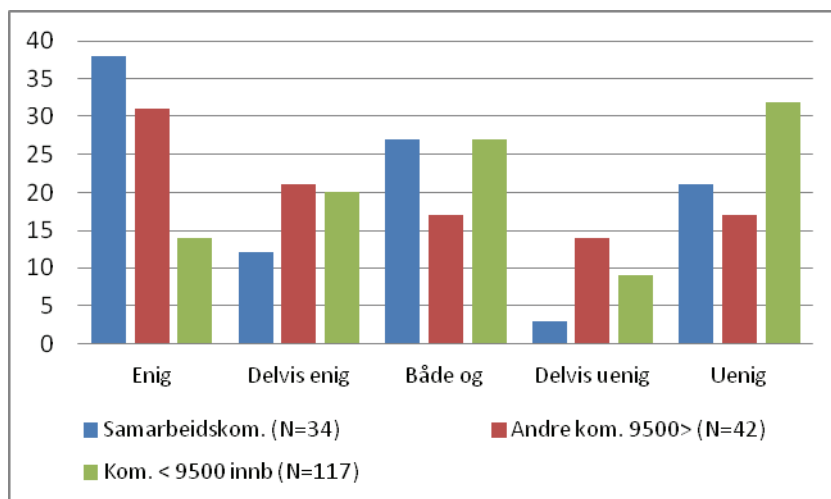
Figur 4.7 *Andelen av kommunene, fordelt på størrelse og samarbeid med Husbanken, som satser aktivt på eieretablering blant eksisterende kommunale leietakere. Prosent*



Vi ser av figuren at mens samlet sett 56 prosent av samarbeidskommunene er aktive med eieretablering, er det 43 prosent av andre større kommuner (mer enn 9500 innbyggere) og kun 24 prosent av mindre kommuner som gjør dette. Dette indikerer at samarbeidskommunene, som har de største boligsosiale utfordringene, også er i forkant med å jobbe frem alternativer til kommunale utleieboliger.

Vi har også spurt om kommunene vurderer eieretablering før tildeling av utleiebolig til målgruppen. Dette er en noe mer utbredt strategi, og 40 prosent av kommunene sier seg enig eller delvis enig i at de gjør dette. Forskjellen mellom samarbeidskommuner og andre er ikke like markant her, men større kommuner (over 9500 innbyggere) gjør dette i større grad enn mindre kommuner, se figur 4.8

Figur 4.8 *Andelen av kommunene, fordelt på størrelse og samarbeid med Husbanken, som vurderer eieretablering før tildeling av utleiebolig til målgruppen. Prosent*



Vi ser av figuren at det blant samarbeidskommunene er 38 prosent som er enig og 12 prosent som er delvis enig, noe som innebærer at til sammen halvparten av samarbeidskommunene vurderer eieretablering før tildeling av utleiebolig til målgruppen. For andre store kommuner er summen 52 prosent, så det er ikke store skiller her mellom de større kommunene.

Til sammen hver tredje av de mindre kommunene vurderer eieretablering før tildeling av utleiebolig til målgruppen.

Det skal legges til at målgruppene for boliger i denne ordningen er svært vid, og at eieretablering kan være svært komplisert eller uegnet for noen undergrupper, for eksempel i visse typer boliger med oppfølgingstjenester.

Ser vi resultatene under ett når det gjelder eieretablering og salg av bolig til leietaker – eie-til-leie, ser det ut til at kommunene ennå ikke gjør bruk av disse strategiene i særlig stor grad og at en større satsing på dette trolig kan redusere presset på de kommunale boligene på sikt.

4.4.3 Sirkulasjon i boligmassen og organisering av boligtildeling

Mangel på utleieboliger er langt fra den eneste utfordringen knyttet til kommunale boliger. Lite sirkulasjon av beboere gjelder i enda flere kommuner – 48 prosent av kommunene betegner dette som en stor utfordring og ytterligere 42 prosent som 'noe utfordring'. Blant større kommuner (mer enn 9500 innbyggere) er det 63 prosent som opplever dette som en stor utfordring. Forskjellen mellom større og mindre kommuner er statistisk signifikant.

Det er en kjent problemstilling at lav leie i kommunale boliger kan medføre en uønsket innlåsningsmekanisme, hvor leietaker ikke ser mulighet for å forbedre sin bosituasjon gjennom leie på det private markedet (NOU 2011:15, s. 85). Vi har spurt kommunene om hvilke beregningsmåter de bruker for husleie (se tab 3.13) og sett etter sammenhenger mellom dette og problem med lite sirkulasjon. Vi finner imidlertid ingen signifikante statistiske sammenhenger her.

Grep for å sikre sirkulasjon i boligmassen er noe Husbanken jobber med gjennom andre virkemidler, og behovet for å hjelpe kommunene til en bedre situasjon på dette området er trukket frem i intervjuene med regionkontorene.

I en studie av årsaker til lav vekst i antallet kommunale utleieboliger, fant man at organiseringen av arbeidet har betydning for både omfang og kvalitet i tildeling av kommunale utleieboliger (ECON 2008:27). På bakgrunn av det anbefaler man i rapporten en bedre organisering av arbeidet, med fokus på ansvarsfesting, samarbeid og boligsosiale handlingsplaner (ibid:2).

Vi har spurt kommunene om de opplever det som en utfordring knyttet til de kommunale boligene at de trenger en reorganisering av tildeling og oppfølgingstjenestene knyttet til boligene. For 18 prosent av kommunene er dette en stor utfordring, og for 41 prosent er det 'noe utfordring'. Like mange anså det ikke som en

utfordring eller mente spørsmålet ikke var aktuelt. Vi finner ingen statistiske signifikante sammenhenger knyttet til aktuelle bakgrunnsvariabler som kommunistørrelse eller om man har boligsosial handlingsplan.

En kommune har poengtert at de avventer ny helse- og omsorgslov, og at de vil vurdere nødvendigheten av reorganisering ut fra kommende forskrift.

4.4.4 Utfordringer knyttet til boligenes egnethet

Tilskudd til kommunale utleieboliger skal bidra til at det etableres flere *egne* boliger. Egnethet er en viktig dimensjon knyttet til spørsmålet om netto tilvekst av utleieboliger. Et kjent resonnement som også regionkontorene trekker frem, er at mye av den kommunale boligmassen er uegnet for dagens brukere, slik at salg av en uegnet bolig samtidig med kjøp av en egnet bolig gir *ingen* tilvekst av boliger *generelt*, men gir økning på *én egnet* bolig.

For å få øket innsikt i det fremtidige behovet i kommunene knyttet til egnethet, har vi derfor bedt kommunene karakterisere sine behov for boliger i andre strøk av kommunen, størrelser og standarder.

Flest kommuner (42 prosent) opplyser at de har store utfordringer med at boligene trenger vesentlige standardmessige oppgraderinger. 46 prosent av kommunene har 'noe utfordringer' på dette. I henhold til veiledningen for tilskuddet, kan det brukes til utbedring, men det skal ikke brukes til tilpasning eller rehabilitering (dvs. å tilbakeføre en slitt bolig til ordinær stand, Husbanken 2011c:2).

Vi har sett nærmere på om det er visse kommuner som opplever dette i større grad enn andre, og kommuner med mellom 1000 og 2000 innbyggere skiller seg ut her. 70 prosent av disse har store utfordringer på dette punktet. Kommuner i denne størrelsen er noe underrepresentert i vår undersøkelse (svarprosent på 39). Hvis utfordringer knyttet til forbedringer er spesielt store for denne gruppen kommuner, innebærer det at vårt materiale speiler dette problemet i mindre grad enn det som er realiteten i kommune-Norge.

Hvorfor kommuner på denne størrelsen skulle ha særlig store utfordringer med oppgraderinger er vanskelig å si. Det kan muligens handle om budsjettstørrelse i forhold til denne type kostnader.

Behovet for oppgraderinger er interessant å se i forhold til at utbedringer er den kategorien i tilskuddet som flest kommuner har finansiert selv uten å søke tilskudd (hver fjerde av 240 kommuner). Hver tredje kommune som har store utfordringer på dette, har finansiert utbedringer uten å søke tilskudd.

Det er også en utfordring for mange kommuner at kommunen trenger flere boliger som er spesielt tilpasset behov i noen beboergrupper (for eksempel oppfølgingsbehov eller fysisk utforming/robusthet). 35 prosent av kommunene karakteriserer dette som en 'stor utfordring', og 48 prosent som 'noe utfordring'.

Uegnet størrelse på boligene er også en relativt omfattende utfordring. 23 prosent av kommunene ser dette som en stor utfordring, mens 58 prosent svarer de har noe utfordring på dette.

Spørsmålet om boligene ligger i et egnet strøk er det derimot mange kommuner som ikke opplever som problematisk. Hele 44 prosent svarer at det ikke er en utfordring eller at det ikke er aktuelt. For ni prosent av kommunen er dette en stor utfordring, og for 47 prosent 'noe utfordring'.

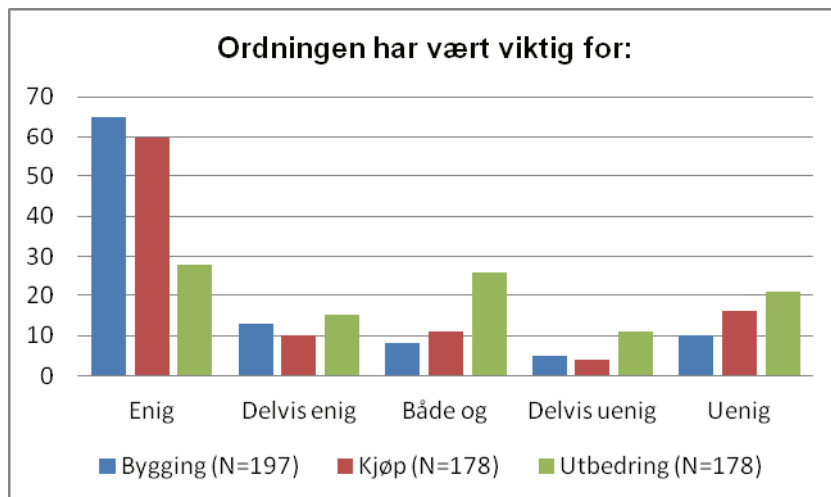
4.5 Ordningens betydning og egnethet

Antallet kommuner som har gitt oss sine vurderinger av ordningens egnethet og betydning for kommunen, varierer fra 137 til 197 avhengig av tema. I presentasjonen av disse resultatene har vi valgt å ikke inkludere de som har svart 'vet ikke'.

4.5.1 Ordningen ses som viktig av kommunene

Kommunene mener ordningen er viktig for både bygging og kjøp av utleieboliger, mens den er mindre viktig for utbedring (figur 4.9).

Figur 4.9 *Andel kommuner som mener ordningen er viktig for bygging, kjøp og utbedring. Prosent*



Det er 77 prosent av kommunene som er enig eller delvis enig at ordningen har vært viktig for å få til *bygging* av egnede utleieboliger i kommunen. Blant dem som har fått tilskudd i perioden 2009-2011 er det 86 prosent som er enig eller delvis enig i påstanden. Når vi samtidig vet at det kun er 9 kommuner (4 prosent) i undersøkelsen som har bygget uten å søke tilskudd, er det rimelig å konkludere med at ordningen er viktig.

70 prosent av kommunene er enig eller delvis enig i at ordningen har vært viktig for å få *kjøpt* egnede utleieboliger. Blant dem som har fått tilskudd i perioden 2009-2011 er det 85 prosent som er enig eller delvis enig i påstanden.

Ser vi på disse variablene i sammenheng, er det noen kommuner hvor ordningen har vært viktig for bygging, men ikke for kjøp, og viseversa. Blant de 122 kommunene som har fått tilskudd i treårsperioden og som svarer på spørsmålet, finner vi at 93 prosent mener ordningen har vært viktig for *enten* bygging eller kjøp av egnede kommunale boliger. Samlet sett gir dette et tydelig bilde av at ordningen vurderes som viktig for kommunene for anskaffelser av kommunale boliger.

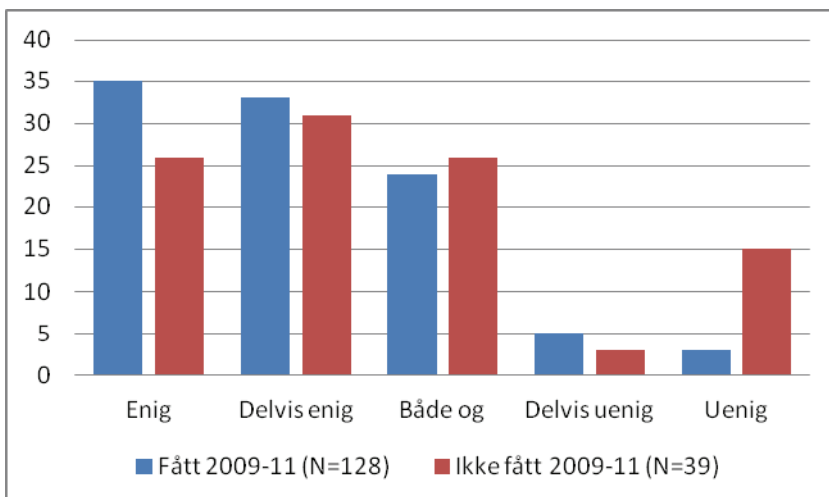
Ordningen er ikke like viktig for å få til utbedringer, og det er 32 prosent av kommunene som er uenig i påstanden om at ordningen er viktig. Dette er den aktiviteten kommunen gjør i størst grad uten

å søke tilskudd – hver fjerde kommune utbedrer uten å søke tilskudd.

Vår påstand om at ordningens utforming gjør det vanskelig å bruke den til utbedring, får imidlertid ikke veldig sterk oppslutning. Det er 14 prosent som er enig og 26 prosent som er delvis enig i denne påstanden – til sammen 40 prosent. Nesten like mange (til sammen 38 prosent) er uenig eller delvis uenig i påstanden. Dette er den påstanden færrest tar stilling til (137 kommuner). Blant de kommunene som har finansiert utbedringer uten å søke om tilskudd, er det flere som er enige i påstanden om at ordningens utforming er ugunstig (49 prosent) og færre som er uenig (21 prosent).

Vi har også bedt kommunene gjøre en samlet vurdering av om ordningen bidrar til en bedre tilpasset boligmasse for utleie i kommunen. To tredjedeler av kommunene er samlet sett enige i at ordningen bidrar til dette, mens 25 prosent svarer 'både og'. Igjen er det et ikke uventet skille mellom de som har fått tilskudd de siste tre årene og de som ikke har fått det, som vi ser i figur 4.10.

Figur 4.10 *Andel kommuner som mener ordningen bidrar til en bedre tilpasset boligmasse for utleie blant de som har fått og ikke fått tilskudd i 2009-2011. Prosent*



Det er 68 prosent av kommunene som har fått tilskudd i perioden 2009-2011 som er enige i at ordningen bidrar til en bedre tilpasset boligmasse for utleie i kommunen. Det er imidlertid ikke veldig

store forskjeller i vurderingene til kommuner som nylig har fått tilskudd og de som ikke har fått det. Mange kommuner som ikke har fått tilskudd de siste årene mener likevel at ordningen bidrar til en bedre tilpasset boligmasse for utleie i kommunen. En forklaring kan være at noen av disse har fått tilskudd i perioden frem til 2009.

Ser vi svarene fra kommunene på disse spørsmålene under ett, er et tydelig bilde at ordningen er verdsatt og anses som viktig i det boligsosiale arbeidet for å skaffe egnede utleieboliger.

4.5.2 Hva som ville gjøre ordningen mer egnet

Vi har spurt kommunene et knippe spørsmål som dreier seg om egnethet i forhold til deres utfordringer.

Ikke overraskende svarer 71 prosent av kommuner at de ville søkt om tilskudd til flere prosjekter hvis tilskuddsprosentsen var høyere. I regionkontorene fortalte de om prosjekter som ble diskutert med kommunene (i forkant av reell søknadsprosess), som ble skrinlagt fordi de var for dyre. De fortalte også om dialoger rundt prosjekter hvor det ble gjort grep i tilknytning til søknader for å redusere kostnadene. Samtidig vet vi også at prosjekter blir realisert selv om kommunen ikke får så stort tilskudd at kostnadene er dekket av inntektene pluss tilskuddet.

Det er 27 kommuner (15 prosent) som mener de ikke ville søkt om tilskudd til flere prosjekter hvis tilskuddsprosentsen var høyere.

Det er også svært mange kommuner (64 prosent) som mener de ville søkt om tilskudd til flere prosjekter hvis det var mer midler i ordningen. Dette er interessant sett i forhold til den lave forekomsten av avslag og at det er relativt få (15 prosent) som opplever at kommunen får signaler om at søknader fra dem ikke kan prioriteres. Vår antakelse er at kommunene og Husbanken finner en balanse på søkeomfang og midler slik at det i all hovedsak søkes om tilskudd kun der det er realistisk å få tilslag ut fra midlene i ordningen.

Når det gjelder de prioriterte målgruppene for ordningen ser disse ut til å være sammenfallende med de gruppene som trenger bolig i mange kommuner. Det er likevel noen som er enig (4 prosent), og en del (19 prosent) som er delvis enig i at det er andre grupper enn de som er prioritert i ordningen som har det største behovet for

utleieboliger i kommunen. Det er forholdsmessig flere av de minste kommunene som er enige i påstanden, men det er også fem av samarbeidskommunene som er helt eller delvis enig.

Vi har gått noe nærmere inn på hva dette kan innebære for store kommuner gjennom et informantintervju. Det fortelles at målgruppene oppleves som for snevre for kommunens behov og som begrensende for handlefriheten knyttet til boligene. I kommunen er det veldig streng behovsprøving knyttet til å få tildelt kommunal bolig, og det å være økonomisk vanskeligstilt er ikke nok. De som trenger kommunal bolig kan nærmest kalles bostedsløse fordi de har hatt en så lite stabil bosituasjon, men de er ikke bostedsløse i en streng forstand¹³. Denne gruppen omfattes ikke av de som er prioritert i ordningen p.t. Målgruppene slik de er spesifisert i dagens søknadsskjema, fanger ikke opp denne gruppen mener informanten.¹⁴

Informanten trekker også frem at innen et prosjekt er bygget ferdig kan behovet ha endret seg slik at det ikke er de samme menneskene som skal inn i boligen, og at målgruppene for ordningen har endret seg noe over tid. Dette ser informanten i sammenheng med problemstillinger rundt flytting og om det da er samme type beboer som skal inn i den ledige leiligheten. Behovene er i stadig endring, og eksempelvis kan en toroms leilighet til en flyktning være uegnet året etter hvis vedkommende får familien til landet og dermed trenger en fireroms bolig.

Hvis tildeling av tilskuddet skal gå til avgrensede grupper, følger det at boligene bør forbeholdes gruppene over tid. Dette tror ikke informanten er praksis i kommunenes i dag, og vedkommende mener også at det ikke er et ønskelig krav.

Ungdom er en målgruppe som kom eksplisitt inn fra 2011 ved en anmodning fra Stortinget ved kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. S nr 16 (2010-2011), s. 49). Vi har spurt kommunene om

¹³ Bostedsløs forstås ofte som en som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og enten mangler tak over hodet kommende natt, er henvist til akutt eller midlertidig boalternativ, er under Kriminalomsorgen og skal løslates innen 2 måneder, er i institusjon og skal utskrives innen 2 måneder eller bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger (Dyb og Johannessen 2009:32)

¹⁴ Målgruppene i søknadsskjemaet er: Bostedsløse, Psykisk helse, Nedsatt funksjonsevne, Rusmiddelavhengige, Økonomisk vanskeligstilt, Ungdom, Enslig mindreårig flyktning og Andre flyktninger.

ordningen er blitt mer interessant for kommunen når den også kan brukes til boliger for ungdom. Vi ser en tendens til at mindre kommuner er mer enige i påstanden enn større. I hele utvalget er det 57 prosent som er helt eller delvis enig i dette, mens det blant kommuner med under 5000 innbyggere er 65 prosent og blant kommuner med mer enn 5000 innbyggere er 52 prosent som er enige eller delvis enige.

4.6 Kommuner som ikke søker

I spørreundersøkelsen var det 56 kommuner¹⁵ som svarte at de ikke har søkt på tilskudd til utleieboliger de siste tre årene. I tillegg var det 33 kommuner hvor respondenten ikke visste om kommunen hadde søkt på tilskuddet.

Ut fra at kommuner som har fått tilskuddet i perioden 2009-2011 i større grad er store enn små, har vi sett hvordan fordelingen er på om kommuner har søkt eller ikke etter folketall i kommunen.

Tabell 4.2 *Andel kommuner av ulik størrelse som har søkt etter folketallsinndeling. Prosent*

Kommunestørrelse etter folketall	Har søkt	Har ikke søkt	Vet ikke	Sum	N
1 – 999	18	64	18	100	11
1 000 – 1 999	27	50	23	100	26
2 000 – 4 999	52	33	15	100	61
5 000 – 19 999	70	16	15	100	89
20 000 – 49 999	83	7	10	100	30
50 000 – 60 0000	100	0	0	100	9

Vi ser at andelen som søker øker med innbyggertall, og det er få av de minste kommunene som har søkt på tilskuddet. Dette sammenfaller med tallene fra Husbanken om hvilke kommuner som har fått tilskudd (tabell 3.2).

Vi har sett nærmere på hvilke grunner de kommunene som ikke søker har gitt for dette. De har kunnet angi flere grunner.

¹⁵ 25 prosent av de 226 som svarte på spørsmålet

Tabell 4.3 *Grunner for kommunene til å ikke søke om tilskudd. Hver kommune kan angi flere svar. Prosent*

	Prosent
Kommunen mangler driftsmidler til oppfølgingstjenester av slike boliger	27
Kommunen har ikke hatt behov for utleieboliger til målgruppen for ordningen	25
Tilskuddet dekker for lite av kommunens kostnader ved utbedring av slike boliger	23
Tilskuddet dekker for lite av kommunens kostnader ved anskaffelse av slike boliger	23
Kjenner ikke ordningen i særlig grad.	21
Kommunen har ikke hatt behov for utbedring av kommunale boliger	9
Prioriterer heller innleie for framleie til den aktuelle brukergruppen	9
Kommunen har ikke hatt behov for flere egnede kommunale boliger	9
Kommunen er ikke boligsosialt prioritert hos Husbanken	9
Kjenner til ordningen, men har ikke tilstrekkelig kapasitet til å søke.	9
Prioriterer heller eieretablering til den aktuelle brukergruppen	7
Kommunen har ikke hatt økonomisk behov for tilskudd ved anskaffelse eller utbedring av utleieboliger	4
Kommunen er frarådet å søke fra regionkontoret	0

N = 56

Den hyppigste grunnen til å ikke søke er manglende midler til oppfølgingstjenester for denne typen boliger. I regionkontorene ble denne mulige grunnen for manglende interesse presentert for oss, så Husbanken er kjent med at dette kan være en utfordring i tilknytning til utleieboliger.

Det er bare en fjerdedel av kommunene som ikke søker på tilskuddet (14 kommuner), som ikke har behov for utleieboliger til målgruppen for ordningen. Det kan innebære at de gjenstående 42 kommunene har behov for utleieboliger, men av andre grunner

ikke søker. Manglende etterspørsel fra disse avspeiler derfor ikke nødvendigvis et manglende behov.

Som vi ser er det 21 prosent av kommunene som ikke kjenner ordningen i særlig grad og oppgir at dette er en grunn til å ikke søke på den.

4.7 Salg av kommunale boliger og netto tilvekst

Det er veldokumentert at kommunene i hovedsak trenger flere kommunale boliger. Like fullt blir det også solgt slike hvert år. I 2009 solgte 25 prosent av kommunene kommunale boliger (Kvinge og Medby 2011:111). Kommunal- og regionaldepartementet ønsker at tilskuddet skal gi en netto tilvekst av kommunale utleieboliger. Vi har spurt kommunene i undersøkelsen om de har solgt kommunale boliger, og sett nærmere på hvorfor.

4.7.1 Salg av kommunale boliger

Det er 125 kommuner i vårt materiale som har valgt å selge kommunale boliger i løpet av de siste tre årene. Av disse er det 52 prosent (65 kommuner) som har solgt boligen til beboer/leietaker.

Tabell 4.4 *Hvorfor kommunen har valgt å selge kommunale boliger siste tre år. Hver kommune kan angi flere svar. Prosent*

Grunner for å selge kommunale boliger siste tre år	Prosent
Bolig(er) er solgt til beboere/leietakere	52
Solgte bolig(er) tilfredsstilte ikke lenger kommunens krav til boligstandard (for eksempel vedlikeholdsetterslep)	51
Det er økonomisk fordelaktig for kommunen å selge slitte kommunale boliger framfor å pusse dem opp,	34
Solgte bolig(er) var ikke tilpasset de husholdningene som skulle tildeles boliger (for eksempel størrelse, tilgjengelighet og mulighet for oppfølgingstjenester)	30
Kommunen ønsker en annen geografisk spredning av kommunens utleieboliger	21
Har vært nødvendig ut fra kommunens totale økonomi	14
Behovet for kommunale boliger er redusert	5
Kommunen vil heller leie inn boliger på det private markedet enn å eie	4

N=125

Som vi ser er det mange gode grunner til å selge ut boliger. Mer enn halvparten av kommunene som hadde solgt gjorde det fordi boligene ikke lenger tilfredsstillte kommunens krav til boligstandard, noe som kan komme av vedlikeholdsetterslep. Hver tredje mener det er økonomisk fordelaktig å selge slitte boliger fremfor å pusse dem opp.

Det er svært få som oppgir at behovet for kommunale boliger er redusert – kun fem prosent. Like fullt er det 38 prosent av de som selger boliger som ikke bruker salgssummen til å kjøpe inn kommunale boliger til erstatning. Dette bidrar til et lavere antall kommunale boliger på tross av et tilstedeværende behov, og er ikke i tråd med den statlige boligpolitikk og signaler i ordningen. Boligutvalget er likevel tydelige på at de ikke ser det som ønskelig å pålegge kommunene å binde midlene i sektoren (NOU 2011:15, s. 89).

31 prosent av kommunene som har solgt kommunale boliger siste treårsperiode har brukt salgsbeløpet i sin helhet til å kjøpe nye kommunale boliger, mens ytterligere 20 prosent har brukt deler av salgsbeløpet til dette formålet. De resterende 11 prosent av

kommunene svarer at de ikke vet hva midlene fra salg har vært brukt til.

Ser vi på kommunistørrelse, er det de mindre kommunene (færre enn 9500 innbyggere) som i størst grad lar være å bruke salgsbeløpet til nye kommunale boliger (57 prosent). Blant de større kommunene (9500 innbyggere +) er det kun 18 prosent som ikke reinvesterer salgssummen i nye utleieboliger. I begge grupper finner vi like mange som svarer at de ikke vet hva midlene er brukt til.

4.7.2 Ønsket om netto tilvekst, salg og egnethet

Retningslinjene og tildelingsbrev fra KRD omhandler netto tilvekst av boliger. Netto tilvekst innebærer at det blir flere kommunale boliger over tid ved at det anskaffes flere boliger enn det selges. I 2009 var kravet om netto tilvekst på nasjonalt nivå, mens KRD i tildelingsbrevet for 2011 ber Husbanken prioritere kommuner som kan vise til netto tilvekst av *egne* boliger som en følge av tiltaket (KRD 2011:7).

I samtalene med regionkontorene var det en utbredt forståelse at mye av boligmassen i kommunene av forskjellige grunner er uegnet for målgruppen for ordningen. De var derfor opptatt av at netto tilvekst måtte ses i forhold til egnede boliger og ikke boliger pr se.

Kommunene kan ha mange grunner for å selge boliger som vi så i tabell 4.4. 30 prosent av kommunene som hadde solgt, oppga at de gjorde det fordi boligene ikke var tilpasset de husholdningene som skulle tildeles boliger (for eksempel ut fra gal størrelse, dårlig tilgjengelighet eller manglende mulighet for oppfølgingstjenester). Dette handler om egnethet, og boligene som selges anses ikke som egnede. Med andre ord bør boliger som selges med slike begrunnelser ikke inkluderes i et regnskap om netto tilvekst av egnede boliger.

Den hyppigst erfarte grunnen for salg av utleieboliger er at leietakeren kjøper boligen. Også et slikt salg kan man argumentere for at bør holdes utenfor et krav til netto tilvekst, da det er i tråd med en ønsket utvikling med mer eie av egen bolig blant de vanskeligstilte.

Boliger som ikke tilfredsstillter kommunens krav til boligstandard er heller ikke egnede, og bør holdes utenfor et regnskap om tilvekst av egnede boliger.

Blant de 125 kommunene i undersøkelsen som har solgt boliger, er det 115 som har oppgitt minst en av de tre begrunnelsene over for salget. Samtidig er det 11 kommuner som enten ønsker å leie fremfor å eie eller har et redusert behov for kommunale utleieboliger.

Dette indikerer at å se på netto tilvekst isolert sett uten å se det i sammenheng med egnethet og salg til leietaker, gir et galt bilde av utviklingen. Makrotall for antallet utleieboliger i kommunen, for eksempel i KOSTRA, avspeiler ikke dette mer komplekse bildet.

4.8 Private aktørers rolle

I retningslinjene for ordningen står det at Husbanken kan gi tilskudd til utleieboliger til stiftelser og andre aktører som bidrar til etablering av kommunalt disponerte utleieboliger (Husbanken 2011b, pkt 2.2). Ved ervervelse og nybygging av kommunalt disponert utleiebolig, er det derfor mulig å etablere et samarbeid med private aktører. For at samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og private skal komme inn under regelverket for Husbankens tilskuddsordning, er det en forutsetning at det eksisterer kommunal tildelingsrett i 20 år, i tilfeller der private aktører for eksempel står for selve oppføringen. I Husbankens veileder står det at kommunen kan velge å inngå leiekontrakt på 20 år eller disponere boligene, forutsatt at det tinglyses en klausul om at boligene skal leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet og at kommunene har rett til å tildele boliger i minst 20 år.

Hvis bolig(ene) ikke disponeres som forutsatt, skal tilskuddmottaker og kommunen varsle Husbanken, og Husbanken kan da kreve den forholdsmessige delen av tilskuddet tilbakebetalt fra eier.

Som vi så av tabell 3.10 er det i hovedsak kommuner som er søkere på tilskuddet. I tabell 4.5, med data hentet fra Husbankens halvårsrapport, er 'privat utbygger' egen kategori, og vi ser at det var et fåtall boliger hvor private utbyggere søkte og fikk tilskudd i første halvdel av 2011. For en noe større andel av boligene, 4 prosent, var aksjeselskaper søker.

Tabell 4.5 *Fordeling av tildelte antall boliger etter type søker, første halvdel 2011*

Type søker	Antall boliger med tilskudd	Prosentfordeling antall boliger
Privat utbygger	4	1
Aksjeselskap	18	4
Stiftelser	76	18
Kommune/fylke	303	71
Andre	23	5
Sum	404	100

Kilde: Husbanken 2011c:50

Vi har innhentet mer detaljert informasjon om hvordan dette samarbeidet gjøres fra tre kommuner som vi i det følgende betegner som informantkommuner..

Når det gjelder den avtalen kommunene inngår med de private, ser vår informant ikke noen stor forskjell på en 20 års leieavtale og en avtale om disponering, i forhold til å sikre at boligene disponeres etter intensjonene. I begge tilfellene har leietaker, det vil si kommunen, ansvaret for det indre vedlikeholdet, jamfør husleielovens bestemmelser, samt tomgangsleie. Den eneste vesentlige forskjellen er at utleier har ansvaret for forvaltning av beboernes leiekontrakt ved avtale om disponering. Dette betaler kommunen uansett for gjennom avtalt leie i disponeringsavtalen.

I en av kommunene starter prosessen hvor det etableres et samarbeid med private aktører i tilknytning til fremskaffelse av utleieboliger, ved at ansvarlig fagetat melder behov for boliger. Kommunen annonserer etter private utleieboliger, og opplyser samtidig i annonsen om mulighetene for lån og tilskudd fra Husbanken. Tilbudene som eventuelt måtte komme inn blir vurdert av kommunen. Kommunen går da eventuelt inn i forhandlinger med en privat aktør, om et tilbud synes interessant.

Det vil ved etablering av et slikt samarbeid hele tiden være en dialog og en forhandlingssak mellom kommunen og den private aktøren, ofte i tett samarbeid med Husbankens regionkontor, for å lete etter de gode løsningene som gir uttelling for alle parter. Det er viktig at det blir en økonomi i prosjektet som gjør det interessant for den private aktøren å delta. Her vil muligheten for å få tilskuddet fra Husbanken kunne være viktig. I følge våre

informanter forhandler en seg alltid frem til løsninger som ligger innenfor både det kommunen og Husbanken kan akseptere, nettopp for å sikre seg at tilskuddet blir en del av det finansielle grunnlaget for prosjektet.

Det er den private aktøren som søker om tilskuddet til utleieboligene og da som regel også den som står som utbygger. Den private aktøren har ansvaret for å skaffe økonomi i prosjektet. Flere kommuner opplever det som gunstig å ikke ha ansvaret for verken bygging eller eiendomsforvaltning. I en kommune hvor det har vært vanskelig å få på plass boliger for ordinær utleie, inngikk de en avtale med utbygger om et byggeprosjekt der kommunen forpliktet seg til å leie halvparten av boligene, mens de resterende boligene skulle være ordinære utleieboliger til folk som ikke er vanskeligstilte. Kommunen opplevde dette som å oppnå flere goder samtidig.

Avtalene mellom kommunen og de private som ligger i søknaden godkjennes av Husbanken. I forkant av at en søknad sendes har det vanligvis vært møter mellom kommunen og Husbanken der prosjektet er presentert, både hva gjelder utforming, prosjektkostnader og leieberegninger. Etter at en endelig leiekontrakt, på minimum for 20 år, er fremforhandlet, oversendes denne i de fleste tilfellene til politisk behandling i kommunestyret. Dette er viktig både på grunn av lengden på kontrakten og fordi totalbeløpet vil overstige enkeltetaters eller bydelers fullmakter.

Det er ikke viktig for våre informantkommuner om det er private entreprenører eller frivillige organisasjoner som står for fremskaffelsen av boligene, så lenge det er en seriøs aktør en forholder seg til.

Det er kommunene som fatter vedtak om bolig og inngår leiekontrakt med beboer. Dette er for å sikre at tilskuddet kommer vanskeligstilte beboere til gode gjennom hele leieperioden.

Fra kommunenes side har man ulike erfaringer med å samarbeide med private rundt disse oppgavene.

En grunnleggende forutsetning fra kommunens side, er at en må kunne leie utleieboligen lenge, kanskje hele perioden på 20 år, for å kunne dra nytte av ordningen. Det er imidlertid ofte vanskelig å forutsi behovet for boliger 20 år frem i tid, og våre kommunale

informanter gir uttrykk for skepsis til å binde kommunen for så lang tid, selv om en antar at behovet for kommunale bolig vil holde seg høyt. Det kan også dukke opp andre forhold knyttet til boligpreferanser som gjør at en 20 års leieavtale er mindre attraktiv for en kommune. Kommunene kan endre preferanser med hensyn til geografisk fordeling av boliger med kommunal tildelingsrett, det kan være forhold i nærmiljøet rundt boligen som gjør at boligen over tid kan bli mindre egnet eller attraktiv for bosetting av utsatte husholdninger, etc. Dette vil i sum gjøre noen kommuner tilbakeholdne med å etablere så lange avtaler.

Et punkt i dette, som våre informanter understreker, er viktigheten av å få til en entydig avtale for samarbeidet med de private. Dette er en forutsetning for at kommunene tør og vil gå inn i dette. En slik avtale må regulere alle mulige forhold som en kan forutse at kan bli aktuelle. Dette gjelder blant annet hva en gjør i perioder der boligen blir stående vakant. Hvem har ansvaret da? Og; er det slik at den private aktøren kan leie ut til andre i perioder med vakante boliger? Slike forhold er det en forutsetning at reguleres på forhånd.

En tilbakemelding er dessuten at flere kommuner ønsker å forfølge en strategi basert på ”fra leie til eie”. Denne vil ha som utgangspunkt at leietakere skal hjelpes over i en eie-situasjon, ved hjelp av de virkemidler som er tilgjengelig, blant annet ved Husbankens startlån. Flere kommuner praktiserer denne ”fra eie til leie” strategien med utgangspunkt i egne leieboliger, slik at personer bosatt i en leiebolig får tilbud om å kjøpe boligen etter en tid, om de skulle ønske det. Dette vil ikke være mulig i tilfeller der en samarbeider med private om leieboliger, da disse boligene vil være eid av private aktører som vil ha disposisjonsrett over boligen tilbakeført til seg etter 20 år.

Slik sett er også et samarbeid med private aktører i forhold til fremskaffelse av utleieboliger mindre fleksibelt enn om kommunen selv har full råderett over boligene ved å eie dem selv.

Utover disse forholdene har våre informanter gjennomgående mange positive erfaringer i de tilfellene der en har samarbeidet med private. Fordi en privat utleier er eier av bygget også etter endt leietid vil de ha en betydelig egeninteresse i å holde bygget ved like. Dette på tross av at utleier i prinsippet er uten mulighet til å påvirke hvilke vanskeligstilte kommunen tildeler boligen til. Det

vil imidlertid være et ufravikelig punkt i en avtale mellom aktørene at kommunen forplikter seg til å følge opp sine leieboere. Dette er ikke den private aktørens ansvar.

Dette siste kan gjøre slike avtaler attraktive for de private aktørene. Dette kommer også til uttrykk hos en av våre informanter blant private aktører. I og med at kommunen både forplikter seg til å leie i 20 år, samt vil følge leieboerne sine opp, vil kommunene være interessante samarbeidspartnere for private entreprenører. Spesielt når prosjektet i tillegg kvalifiserer for tilskudd fra Husbanken. Dette kan gjøre økonomien tilstrekkelig attraktiv for en privat aktør til at samarbeidsprosjektet lar seg gjennomføre.

Ved de fleste regionkontorene har man lite erfaring med private utbyggere, og flere har en avventende holdning. Ved to kontor er de ganske positive, mens en saksbehandler vi har vært i kontakt med er tvilende til motivene bak. En informant sier:

Det er vanskelig med de private – er de ute etter midler eller er de ute etter å styrke det boligsosiale? Vi har lite erfaring, men noen virker engasjert og følger opp.

5 Utforming av ordningen

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi ta opp hovedfunn i evalueringen. For det første vil vi oppsummere hvordan ordningen ser ut til å treffe i forhold til mål og målgruppe og belyse behovet for ordningen knyttet til eksempelvis de økonomiske rammene for ordningen og behovet for å prioritere mellom kommunene.

Vi vil dernest knytte noen kommentarer til de formelle kravene som er knyttet til ordningen og diskutere noen aspekter nærmere.

Endelig vil vi avslutningsvis trekke frem et par sider ved ordningen der vi ser særlige utviklingsbehov.

5.2 Om ordningen treffer mål og forventninger

Vi skal i dette delkapittelet se nærmere på hvordan aktiviteter og resultater, oppfyller forventninger til ordningen.

Målet for ordningen på et overordnet nivå er å styrke det boligsosiale arbeidet gjennom å styrke kommunenes mulighet til bosette diverse vanskeligstilte grupper og unge. Noen grupper er særlig prioritert i signalene fra departementet, og kommuner med særlige boligsosiale utfordringer skal prioriteres.

5.2.1 Husbanken prioriterer kommuner med særlig boligsosiale utfordringer

Husbanken fordeler midlene i denne ordningen til de ulike regionkontorene ut fra et sett av kriterier hvorav folketall er ett. I tillegg har ulike faktorer basert på boligsosiale utfordringer vært vektlagt. Husbanken har i 2009-10 utarbeidet en indikatormodell

for å identifisere kommuner med et særlig boligsosialt behov, og kommunens score på denne vil i årene fremover inngå som en faktor i beregningsgrunnlaget for fordeling av midlene til de ulike regionene i denne ordningen. Slik sett kan man si at Husbanken gjennom fordelingen av midlene regionsmessig legger til rette for at de kommunene med størst boligsosialt behov kan tilgodeses.

Husbanken har gjennom sine regionale boligsosiale utviklingsprogram¹⁶ en satsing overfor 42 kommuner med særlig boligsosiale utfordringer. Disse betegnes som samarbeidskommuner, programkommuner eller partnerskapskommuner, og vi omtaler disse som samarbeidskommuner i rapporten. Husbanken skal tilgode disse kommunene i det boligsosiale arbeidet gjennom informasjonsaktivitet og veiledning.

Vi fikk bekreftet i undersøkelsen til kommunene at samarbeidskommunene samlet sett har et tettere samarbeid med Husbanken enn andre større kommuner. Dette tette samarbeidet vil lett medføre at kommunene kjenner bedre til ordningen og vil kunne utarbeide gode søknader som kvalifiserer for tilskudd. Slik sett har Husbanken en indirekte prioritering av disse kommunene.

Vi finner i vår undersøkelse også at disse har større boligsosiale utfordringer enn andre større kommuner.

Samarbeidskommunene har alle fått tilskudd i den siste treårsperioden, og deres andel av tilskuddsmidlene ser vi i tabell 5.1.

Tabell 5.1 *Andel av årlige tilskudd som har gått til samarbeidskommunene 2005-2011. Prosent*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Annen	30	43	49	49	38	45	57
Samarbeid	70	57	51	51	62	55	43
Sum	100	100	100	100	100	100	100

* til og med september

Som vi ser har disse 42 kommunene fått mer enn 50 prosent av tilskuddene de siste årene (de var da ennå ikke definert som samarbeidskommuner) og opp i 62 prosent i 2009. Så langt i 2011

¹⁶ Ulikt oppstartsår i regionene, men programmet startet i 2009 og skal vare til 2017

har disse kommunene imidlertid fått en noe mindre andel av midlene (43 prosent) enn i de foregående år. Dette har vi ingen forklaring på, men det kan være knyttet til at ikke alle tilskuddsmidlene er tildelt ennå.

Folketallet i disse kommunene utgjør 49 prosent av Norges befolkning, så samarbeidskommunene har i perioden 2005-2010 fått en høyere andel av tilskuddsmidlene enn det folketallet deres skulle tilsi. Dette indikerer at på et makroplan har disse kommunene (som har særlige boligsosiale utfordringer) blitt prioritert av Husbanken ved tildeling av midler i ordningen.

Både intervjuene med ansatte i Husbanken og informasjonen fra kommunene (se pkt 4.3.2) indikerer også at tilskuddet generelt sett når ut til de kommunene som har de største utfordringene.

Når det gjelder prioritering på søknadsnivå – om søknader fra kommuner med særlige behov prioriteres foran andre, har vi sett relativt lite til dette. Vi har hørt fra regionkontor at søknader ikke får endelig tilslag på tilskudd fordi man avventer eventuelle søknader fra prioriterte kommuner, men stort sett har regionkontorene lite erfaring med å nedprioritere og derfor avslå søknader. Kun to kommuner i vårt materiale angir at de har fått avslag i løpet av de siste tre årene fordi de ikke har vært boligsosialt prioritert.

Ytterligere åtte kommuner har fått avslag fordi midlene i ordningen var brukt opp, noe som i realiteten kan handle om nedprioritering fra regionkontoret. Det er 23 kommuner som opplever at kommunen får signaler om at søknader fra dem ikke kan prioriteres. Ytterligere fire kommuner har ikke søkt om tilskudd de siste tre årene fordi kommunen ikke er boligsosialt prioritert.

Ut fra disse dataene og samtalene med regionkontorene, ser vi at eksplisitt nedprioriteringen av kommuner skjer i begrenset grad, og trolig i hovedsak gjennom at uprioriterte kommuner ikke oppfordres til å søke på samme måte som mer trengende kommuner.

Samlet sett gir dette et bilde av at Husbanken prioriterer å rette sin informasjonsvirksomhet og innsalg av ordningen til de kommunene som har de største boligsosiale behovene, og at de i noen grad gjennom sine signaler til andre kommuner begrenser

antallet søknader som de mener ikke vil kunne prioriteres. En prioritering av kommuner med de største behovene kommer imidlertid ikke til uttrykk i noen avslagspraksis eller liste over søknader som bør tilgodeses først.

Gitt at balansen mellom innkomne søknader og tilgjengelige midler endres i de kommende år, vil en mer systematisk praksis med prioritering av kommuner og prosjekter kunne bli nødvendig.

Med et eventuelt større etterspørselspress er det også mulig å fokusere ordningen enda mer mot de kommunene som har de største utfordringene, og som kan vise til netto tilvekst, på bekostning av dagens praksis hvor midlene spres på relativt mange kommuner.

5.2.2 De prioriterte målgruppene treffer, men andre vanskeligstilte tilgodeses også

Tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vanskeligstilte på boligmarkedet er en relativt vid målgruppen, men den ekskluderer tjenesteboliger som kan være en andel av kommunenes utleieboliger i noen kommuner, (men som vår undersøkelse har vist at ikke forekommer i stor grad, se pkt. 4.4.).

De *prioriterte* målgruppene for ordningen er snevrere, og disse er i 2011 flyktninger, bostedsløse, personer som trenger oppfølgings-tjenester og boliger i gode bomiljø til vanskeligstilte hustander med barn. De prioriterte målgruppene har variert noe over årene. I 2011 har boliger til flyktninger hatt en egen definert andel av midlene. Boliger til personer som trenger oppfølgingstjeneste er også en prioritert gruppe som vi har sett få en stadig større andel av midlene.

Resultatene fra surveyen til kommunene indikerer at de prioriterte målgruppene i hovedsak sammenfaller med de gruppene vanskeligstilte som flest kommuner har særlige utfordringer med å bosette. Det er fire grupper som skiller seg ut ved at en særlig stor andel av kommunene har stor grad av uløste utfordringer knyttet til bosetting av dem: flyktninger, bostedsløse, personer med rusproblemer og personer med rus og psykiatri i kombinasjon. De to sistnevnte gruppene er ikke prioriterte per se, men personer med

kombinasjonen rus og psykiatri vil ofte være personer som trenger oppfølgingstjenester.

I samtalene med regionkontorene har flyktninger som gruppe blitt omtalt spesielt både fordi deler av midlene i 2011 har vært øremerket denne gruppen og fordi det kan være andre etater i kommunene som er involvert i disse boligene sammenlignet med andre boliger. Regionkontorene forteller at de vært aktive for å få etablert boliger til gruppen og bruke midlene.

Regionkontorene forteller at de ikke har nedprioritert søknader til boliger til vanskeligstilte som ikke faller inn under de *prioriterte* målgruppene.

Fra surveyundersøkelsen til kommunene ser vi at det er en viss andel (23 prosent) som er enig eller delvis enig i at det er andre grupper enn de som er prioritert i ordningen som har det største behovet for utleieboliger i kommunen. Det er forholdsmessig flere av de minste kommunene som er enige i denne påstanden, men også fem av samarbeidskommunene mener de prioriterte målgruppene ikke sammenfaller med behovet.

Dette handler om at kommunene har et stort og vedvarende behov for å bosette vanskeligstilte som ikke nødvendigvis faller inn under de prioriterte gruppene. Dette kan indikere at disse kommunene ville søkt om midler til flere prosjekter om det hadde vært mer midler i ordningen, og at de selv prioriterer å søke på midler til prosjekter som er rettet til de prioriterte målgruppene.

Samlet sett gir vår informasjon i evalueringen grunn til å tro at ordningen tilgodeser alle vanskeligstilte og at prioritering av målgrupper innenfor de vanskeligstilte ikke har vært veldig fremtredende (med unntak av flyktninger). Ordningen er rettet mot de gruppene som trenger det mest og det er også disse gruppene kommunene bruker ordningen til å bosette.

5.2.3 Ordningen ser ut til å ha gunstig virkning og kommunene ønsker mer midler

Kommunene i vår undersøkelse er svært positive til denne ordningen og mener den er viktig. Blant de kommunene som har fått tilskudd de siste tre årene er det 93 prosent som mener den har

vært viktig for kjøp eller utbedring av egnede utleieboliger i kommunen.

Vi finner indikasjoner på at halvparten av kommunene som kjenner til og bruker ordningen, aktivt tilpasser seg størrelsen på potten som skal fordeles i regionene – de ville søkt om midler til flere prosjekter hvis det var mer midler i ordningen.

Det er ikke bare midler til flere prosjekter som etterlyses, men også en større tilskuddsandel. Etter dagens regelverk er det kun boliger hvor det også tilrettelegges for oppfølging som kan få 40 prosent tilskudd. Både regionkontor og kommuner gir uttrykk for at 20 prosent kan være et tilskudd som ikke dekker kommunenes behov. En regiondirektør mener tilskuddet bør økes og sier:

I regioner med høye boligpriser bør tilskuddet være høyere, de bør få mer. Det skjer en vekst i boligprisene i pressområder som ikke gjenspeiles i systemet.

Vi bruker simulatoren til utregning av tilskudd, men det er sjelden kommunen får tildelt det beløpet modellen ender opp med fordi det overstiger 20 prosent som er maksimumsbeløpet der det ikke er oppfølgingstjenester. Boligene blir likevel realisert, og kommunene tar kostnadene – de tenker langsiktig.

Fra en kommune har vi fått følgende uttrykk for frustrasjon:

Med de nye kravene om standard og Universell utforming er byggekostnadene blitt så høye at tilskudd til anskaffelse og bygging av utleieboliger må økes til ca 40 % i vår kommune. Dette for at kvalitet på boligen skal tilfredsstillе kravene samtidig som husleien skal kunne opprettholdes etter gjengs leie evt. markedsleie.

5.2.4 Stor interesse, lite avslag, lite prioriteringer

Det kan synes som et paradoks at kommunene ønsker midler til flere prosjekter samtidig som det er lite avslag på søknader som kvalifiserer og at Husbanken slipper i saksbehandlingen å prioritere blant prosjektene etter kommunens boligsosiale utfordringer, om kommunen har netto tilvekst av boliger og om riktig målgruppe er tilgodesett.

Slik ordningen fungerer i dag er ikke avslag på søknad et virkemiddel som brukes til å stille krav til kommunal prioritering og forvaltning. Vi har imidlertid grunn til å tro at Husbanken dreier kommunens prosjekter inn mot det mest prioriterte i sin informasjons- og veiledningsrolle. Resultatet er at Husbanken balanserer etterspørsel og midler til fordeling slik at det er lite avslag på søknader som kvalifiserer og derfor lite behov for å prioritere blant innkomne søknader.

Behovet for å prioritere mellom ulike prosjekter og kommuner kan bli større fremover hvis kommunene legger større trykk på Husbanken med søknader. Dette kan tvinge frem et system for å kunne sammenligne søknader på tvers av regionkontor.

5.3 Formelle krav og utfordringer på kontrolliden

Ordnningen har eksistert over lengre tid og det har vært utarbeidet flere generasjoner av formelle dokumenter i tilknytning til den. Gjeldende forskrift er fra 23. februar med hjemmel §1 i lov av 29 mai 2009 nr. 30 om Husbanken. Denne erstatter forskrift av 22. desember 2004 nr. 1756. I gjeldende forskrift § 6 hjemles Husbankens retningslinjer for tilmåling og utmåling av tilskudd (Husbanken 2011b). Videre har Husbanken utarbeidet en veileder for ordningen, datert 10/8-2011 (Husbanken 2011c). Statens økonomireglement (FIN 2003), og veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten (FIN 2004), setter også rammer for ordningen, så vel som de årlige tildelingsbrev fra departementet.

Regelverket ser ut til å møte forventningene som ligger i retningsgivende dokumenter på området. Retningslinjer og veileder viderebringer intensjonene i overordnede dokumenter og regelverk. Vi finner imidlertid grunn til å trekke frem et par svakheter knyttet til kommunikasjon med kommunene og kontroll.

5.3.1 Ikke oversikt over beboere

Vi reiser i anbudet spørsmålsstillinger knyttet til om boligene blir brukt til de målgruppene som boligene var tiltenkt, og om det hefter utilsiktede konsekvenser ved ordningen ved at boligene nærmest er klausulert til én gruppe.

Gjennomgående i regionkontorene ser man det som uproblematisk om kommunen bruker boliger som er kjøpt til en gruppe vanskeligstilte til å bosette en annen type vanskeligstilte. Denne typen fleksibilitet ser de som en selvfølge. I tillegg mener man ved regionkontorene at det er uproblematisk om kommunen i kortere perioder leier ut til andre enn dem som er i målgruppen.

Andre vurderinger vil eventuelt gjøre seg gjeldende hvis kommunen ikke i overskuelig fremtid vil kunne bosette vanskeligstilte i boligen. Så langt regionkontorene kjenner til, er dette ikke en utbredt situasjon knyttet til ordinære kommunale utleieboliger.

Imidlertid kan dette være problemstillinger knyttet til spesielt tilrettelagte boliger med oppfølging som har fått 40 prosent tilskudd. Det er ikke nødvendigvis uproblematisk om det flytter en vanlig vanskeligstilt uten oppfølgingsbehov inn der. Spørsmålet blir da om kommunen skal betale tilbake ikke-nedskrevet andel av tilskudd som overstiger 20 prosent. Heller ikke dette er en situasjon som regionkontorene har noe særlig erfaring med ennå, men et regionkontor forteller at de har fått spørsmål fra kommunen om hva som skal skje når enslig mindreårig blir 18 og ikke har oppfølgingsbehov lenger. Respondenten gjør følgende vurdering:

Vi må ha et svar å gi dem. Jeg mener at hvis en kommune er velvillig og stiller opp, bør vi la dem beholde tilskuddsbeløpet gitt at det fremdeles er vanskeligstilte som bor der.

Generelt ser det ut til at respondentene i Husbankens regionkontor har en pragmatisk tilnærming til kommunenes behov og gjerne vil møte dem. De opplever kommunene som åpne og ærlige i forhold til de vurderingene de står overfor, og ønsker derfor å legge til rette for en smidig tilpassing av kravene.

5.3.2 Uklare signaler og varierende praksis knyttet til salg

Vi har sett at det er ulik praksis og svakt kommunisert hva som skal skje med ikke-nedskrevet tilskuddsbeløp ved salg av boliger som har fått tilskudd.

I henhold til økonomireglementet skal vilkår, forventet rapportering, kontrolltiltak og mulige reaksjonsformer hvis mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet, beskrives i tilskuddsbrevet (FIN 2003:53). En spesifisering overfor kommunene om at beløpet skal tilbakebetales bør derfor finnes i tilsagnsbrevet.

Fra og med 2010 er det i vilkårdelen av tilsagnsbrevet til kommunene, og andre som mottar tilskudd, tatt inn følgende formulering:

Dersom boligene overdras eller disponeres til andre målgrupper enn forutsatt i søknaden, går tapt eller blir skadet slik at eiendommen blir vesentlig forringet eller ikke kan brukes til forutsatt formål, skal Husbanken varsles. Husbanken kan kreve tilbake den del av tilskuddet som ikke er avskrevet.

Det sies altså ikke gjort klart overfor mottaker at ikke-nedskrevet beløp *skal* tilbakebetales. Ved regionkontorene er de av en annen oppfatning, og mener det riktige er at det tilbakebetales, selv om de ikke nødvendigvis mener det er en god bruk av ressurser.

I perioden 2006-2009¹⁷ har det rutinemessig vært følgende formulering i tilskuddsavtalen:

Boligen(e) kan ikke overdras eller disponeres av annen person/husstand enn forutsatt i bevilgningsbrevet.

Husbanken kan kreve å få tilbakebetalt den delen av tilskuddet som ikke er avskrevet, hvis betingelsene for tilskuddet ikke overholdes.

Som vi ser er det først i 2010 at det kommer inn en plikt for kommunen til å varsle Husbanken om salg av boligen eller endret beboergruppe. Frem til da kunne Husbanken kreve beløp tilbakebetalt, men hvordan de skulle få kjennskap til endringer er uklart. Regionkontorene har erfart at en del kommuner tar kontakt med dem i slike situasjoner. Om alle gjør det er uvisst.

¹⁷ Vi har ikke sett det som hensiktsmessig å be Husbanken gå lenger tilbake i tid på dette punktet.

Når det gjelder praksis med å betale tilbake tilskuddet, indikerer vår undersøkelse at det kun er halvparten av kommunene som gjør dette. Av de 21 kommunene som svarte at de hadde solgt boliger som hadde fått denne typen tilskudd de siste tre årene, var det drøyt halvparten - 11 - som hadde betalt tilbake deler av tilskuddsbeløpet, syv som ikke hadde gjort det, og tre som ikke visste om kommunen hadde betalt tilbake.

Mens regionkontorene gir uttrykk for at riktig praksis er at ikke-nedskrevet andel av tilskuddet tilbakebetales, er det i regelverket formulert at Husbanken *kan* kreve tilbake deler av beløpet. Så vidt vi skjønner er det ikke noen klar praksis på dette i Husbanken.

I henhold til Husbankens veileder skal kommunene rapportere på bruk av prosjektene som har fått tilskudd (Husbanken 2011c:5). En slik rapportering vil kunne avdekke salg av boligene og endret beboergruppe. Så langt er det ikke utarbeidet noen rutine for slik rapporteringen er det av Husbanken.

Øvrige tilskuddsmottakere skal det i henhold til Husbankens veileder tas stikkprøvekontroll av i form av et enkelt spørreskjema (Husbanken 2011c:5). Husbanken har ennå ikke etablert rutiner for dette.

Boligutvalget anbefaler at nedskrivningstiden for tilskuddet forlenges ytterligere til 30 år (NOU 2011:15, s.91). Det medfører at et krav om tilbakebetaling må være tydelig formidlet og innarbeidet for at det ikke skal bli en bestemmelse som praktiseres svært ulikt i landet.

5.4 utfordringer og mulige forbedringer

Vi skal i det følgende trekke frem anbefalinger basert på funnene vi har gjort i evalueringen og drøftingene i de foregående delkapitlene.

5.4.1 Føringer i retningsgivende dokumenter og veiledere kan bli mer omfattende, klarere og mer konsistente

Vi har drøftet uklarheter knyttet til om ikke-nedskrevet tilskuddsbeløp *skal* tilbakebetales, eller om det bare *kan* kreves

tilbakebetalt. Denne uklarheten ser ut til å gi ulik praksis i ulike kommuner og er ikke ønskelig. Vi mener Husbanken i samarbeid med KRD bør vurdere hva som er ønsket praksis og utforme retningsgivende dokumenter i tråd med dette.

Vi har i delkapittel 3.6 vist at veilederen er utydelig på om husleie er et resultat av beregninger eller input i beregninger, og at den er uklar med hensyn til ulike leiefastsettingsbegreper.

I praksis synes imidlertid simulatoren å bli brukt slik at kommunene legger inn den leien de ønsker å ha på sine utleieboliger, for eksempel gjengs leie og at tilskuddets størrelse og andel kommer ut som et resultat av kjøpesum, forvaltnings- drifts- og vedlikeholdskostnader (FDV) og nedbetalingsprofil på et lån, der lån og tilskudd til sammen fullfinansierer kjøpet.

Dette innebærer at beregningen baseres på en utgiftsdekkende leie. Beregningene tar ikke hensyn til at kommunene kan bygge opp formue gjennom a) nominelle rentebetalinger og avdrag og b) reell verdistigning.

I modellen vil forutsetninger som gjøres om husleie og FDV ha avgjørende betydning for utfallet av sakene. Vår gjennomgang av enkeltsaker viste at det underveis i saksbehandlingen har forekommet betydelige endringer i husleie og FDV. Sakspapirer NIBR har fått tilsendt gir begrenset innsikt i dialogen mellom søker og Husbanken, men i noen av sakene synes husleie og FDV både av kommune og av Husbanken å være tilpasset ønsket utfall av saken.

Når det gjelder FDV-kostnadene ser det ut til at regionkontorene har ulik forståelse av hva som er et riktig nivå, og det kan forekomme at den settes både for høyt og for lavt. Vedlikehold av boligen som sikrer en vedvarende god standard for beboerne er nødvendig, så en for lav sats er ugunstig på lengre sikt. Samtidig er en urealistisk høy FDV-sats ikke akseptabel. Hva som er riktig FDV-sats vil kunne variere mellom prosjektene, men noen hoveddrammer bør man kunne finne frem til basert på praksis og erfaringer.

Vi vil ut fra dette anbefale at veilederen tilpasses hvordan simulatoren faktisk brukes. Dessuten bør veilederen være klarere på hva slags leiefastsettingsprinsipp kommunene anbefales å bruke.

5.4.2 Uensartet praksis i regionkontorene – behov for mer kontakt på tvers for aktuelle saksbehandlere

Som vi har vært inne på tidligere, innebærer et nasjonalt fagansvar i Husbanken at kontoret skal skape arenaer for diskusjon og erfaringsutveksling og sørge for kompetanseoverføring til resten av Husbanken. Med en desentralisert forvaltning av ordningen hvor hvert regionkontor er saksbehandler og primærkontakt, blir det viktig med slikt arbeid for å sikre likeartet praksis.

Vi har sett indikasjoner på at regionkontor forholder seg ulikt til bruk av simulatoren og vurderinger av FDV-kostnader. Vi anbefaler at Husbanken ved regionkontor Øst samler de som har mest konkret erfaring på dette og belyser praksis og erfaringer knyttet til fastsetting av FDV-kostnader fra de ulike regionkontorene for å tilstrebe en enhetlig forståelse og praksis knyttet til dette.

Det har vært hevdet i samtale i regionkontorene at man tror prosjekter vurderes ulikt i de ulike kontorene slik at et prosjekt som når opp i en region ikke ville blitt tilgodesett i et annet eller fått et lavere tilskudd. Det er uvisst hvor utbredt denne oppfatningen er. I og med at det knapt har vært avslag på prosjekter som kvalifiserer til tilskuddet, har en slik eventuell forskjellsbehandling ennå ikke blitt et stort problem, men hvis etterspørselen blir større i tiden fremover, eller hvis man ønsker å konsentrere innsatsen mot færre kommuner med de aller største boligsosiale utfordringene, vil behovet for en likeartet praksis bli mer påtrengende.

5.4.3 Husbanken bør vurdere om det kan være nødvendig med noe mer rapportering og kontroll knyttet til bruk av boliger

Om nivået på kontroll knyttet til tilskuddsordninger, sies det i Økonomireglementet at:

Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. (FIN 2003:55)

Avveiningen av forholdet mellom nytten av kontrollen og ressursbruken knyttet til den er et viktig punkt, og det er ikke ønskelig å etablere tunge kontrollrutiner. Regionkontorene er også opptatt av at kontrollen ikke bør gjøres på en måte som svekker samarbeidsklimaet mellom dem og kommunene.

Som vi har vist tidligere, er det imidlertid eksplisitte rapporterings- og kontrollrutiner som er nevnt i veilederen som ennå ikke er utarbeidet. Dette er knyttet til rapportering fra kommunenes på bruk av boligene, hvem som bor i dem og om de selges, og det er knyttet til stikkprøvekontroll av ”andre tilskuddsmottakere”.

5.4.4 Ordningen kan støtte bedre opp om overgang fra leie til eie av bolig

Når boliger som har fått tilskudd selges, skal ikke-nedskrevet andel av tilskuddet tilbakebetales. Det innfridde beløpet skal gå rett til statskassen. Flere ved regionkontorene trekker dette frem som en ugunstig side ved ordningen. Hvis dette beløpet i stedet ble værende på feltet, for eksempel ved at det gikk inn i ny kjøpt bolig, ville det på sikt være mindre behov for midler til ordningen, tror en av respondentene.

En særlig ugunstig side ved tilbakebetaling er at det kan fungere som en bremsekloss i forhold til å få til overgang fra leie til eie. For kommunen vil det kunne være lite fordelaktig å selge boligen og innfri deler av tilskuddet for så å eventuelt få nye midler til kjøp av ny bolig. Pr i dag er leie-til-eie strategien ikke mye brukt, men det fremheves som en ønskelig utvikling av boligutvalget (NOU 2011:15, s. 65) og av Husbanken (se delkapittel 4.4).

Hvis salg av leieboliger med tilskudd til eiere øker i omfang, kan det bli snakk om store beløp i sirkulasjon. Med mer press på midlene kan det hende at kommunen ikke får tilskudd til ny bolig til erstatning for den som selges til beboeren, og det er heller ikke gitt at de får midler til etableringstilskudd¹⁸ til den tidligere leietakeren.

¹⁸ Den aktuelle Husbankordningen hvor kommunene gir tilskudd til vanskeligstilte.

At avskrivningstiden ble forlenget fra 10 til 20 år på midten av 2000-tallet gjør problemstillingen med ikke-nedskrevet tilskuddsandel aktuell i en lengre periode.

Boligutvalget anbefaler at nedskrivningstiden for tilskuddet forlenges ytterligere til 30 år (ibid:91). En slik endring vil gjøre spørsmålet aktuelt for enda flere boliger over tid og krever bedre formelle strukturer.

I statsbudsjettet for 2012 åpner man for at Husbankens låne- og tilskuddsordninger kombineres på nye måter (Prop. 1 S 2011-2012:19), men det sies ikke eksplisitt at kommunen kan beholde midler som er knyttet til utleieboligen.

5.5 Konklusjon

Vi har i denne evalueringen sett på hvordan ordningen er innrettet og hvordan den ser ut til å treffe i forhold til mål og kommunenes behov. Vi har funnet rom for forbedringer og videreutvikling knyttet til ordningens innretning og vi anbefaler at man ser nærmere på om det er uønskede ulikheter i regional praksis.

Ordningen inngår som ett av Husbankens mange boligsosiale virkemidler, hvorav de regionale boligsosiale satsingsprogrammene er særlig sentrale. Vi har innenfor rammen av denne evalueringen ikke kunnet gå særlig nærme inn på hvordan ordningen inngår i dette arbeidet ut over å sammenstille funn fra samarbeidskommunene i programmet og andre kommuner.

Videre har vi ikke kunnet gå langt i å vurdere Husbankens rolle i forhold til den kommunale utleiesektorens utfordringer, da dette går videre enn evalueringens fokus. Blant større kommuner (mer enn 9500 innbyggere) betegner 63 prosent det som en stor utfordring at det er lite sirkulasjon av beboere i de kommunale boligene. Dette er en utfordring som Husbanken kan ta tak i for å avhjelpe behovet for stadig flere kommunale utleieboliger.

Vi har også funnet at kommunene ennå ikke gjør bruk av eieretablering og salg av bolig til leietaker, eie-til-leie-strategien, i særlig stor grad. En større satsing på dette kan trolig også redusere behovet for netto tilvekst av kommunale boliger på sikt, men forutsetter at kommunene får mulighet til å opprettholde antallet utleieboliger gjennom stadig nye anskaffelser.

Vi håper denne evalueringen har gitt ny innsikt i hvordan ordningen fungerer og vil styrke Husbankens og kommunenes mulighet til å sikre gode boligforhold for vanskeligstilte.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf og Per Medby (2007): *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Evaluering av omleggingen av modellen*. NIBR-rapport 2007:7
- Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup (2010): Promoting home ownership through demand-side targeted measures. I Doling, J, M. Elsinga og R. Ronald (red). *Home ownership. Getting in, getting from, getting out. Part III*. Housing and urban policy studies 34. Delft University press
- Dyb, Evelyn og Katja Johannessen (2009): *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17
- Dyb, Evelyn og Trine Monica Myrvold (2009): *Omsorgsboliger for psykisk syke. Evaluering av Husbankens arbeid*. NIBR-rapport 2009:25
- Econ (2008): *Kommunale utleieboliger Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*. Econ-rapport nr. 2008-096
- FIN (2003): Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010
- FIN (2004): Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten. Veileder
- Husbanken (1994): Husbankens Årsmelding 1994
- Husbanken (2005): Retningslinjer for boligtilskudd fra Husbanken. HB 8.B.1 Datert 04.2005
- Husbanken (2010): Årsmelding 2009. Alle skal bo trygt og godt.
- Husbanken Midt (2010): Boligsosialt utviklingsprogram 2009-2012 Husbanken region Midt-Norge
- Husbanken (2011a): Årsmelding for 2010 på nett.

- Husbanken (2011b): Retningslinjer om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken. HB 8.B.22 Datert 12.04.2011
- Husbanken (2011c): Veileder for tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger. HB 8.B.20 Datert 10.08.2011
- Husbanken (2011d): Halvårsrapport 2011.
- Husbanken (2011e): Nasjonalt fagansvar. Tilskudd til utleieboliger. Region Øst
- KRD (2011): Tildelingsbrev for 2011 til Husbanken
- Kvinge, Torunn og Per Medby: *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*. NIBR-rapport 2011:3
- Medby, Per og Åsmund Langsether (2007) *Den kommunale utleiesektor: Struktur, forvaltning, husleiefastssettelse*. NOVA rapport 12/2007
- NOU 2011:15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden
- Prop. 1 S (2011-2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2012. Kommunal og regionaldepartementet
- Riksrevisjonen (2008) Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dokument 3:8 (2007–2008)
- Sverdrup, S. (2002): *Evalueringsfaser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget, Bergen

Vedlegg 1

Tabeller

Tabell A.1 *Full versjon av tabell XX Andel kommuner med ulik grad av utfordring knyttet til ulike grupper vanskeligstilte. Prosent*

	Stor grad	Ganske stor grad	Noen grad	Ganske liten grad	Liten grad*	Sum	N
Flyktninger	17	27	21	10	25	100	240
Vanskeligstilte med barn	8	17	34	21	19	100	240
Bostedsløse	17	17	27	12	28	100	238
Personer med rusproblemer	23	22	32	10	13	100	239
Psykisk syke	8	23	35	19	15	100	234
Personer med kombinasjon rus og psykiatri	21	26	29	10	13	100	239
Andre personer med behov for oppfølgings-tjenester	9	17	38	20	17	100	233
Ungdom	8	17	38	20	18	100	236
Eldre og/eller trygdede	6	12	30	26	26	100	235
Andre økonomisk vanskeligstilte	5	18	37	21	20	100	233

* Inkludert de få som har svart 'vet ikke'

Tabell A.2 *Erfaringer med avslag*

Grunner for avslag	Antall kommuner
Vi har fått avslag fordi prosjektet ikke oppfylte vilkårene i ordningen	11
Vi har fått avslag fordi midlene i ordningen var brukt opp	10
Vi har fått avslag fordi kommunen ikke er boligsosialt prioritert	2
Vi har opplevd at vi ikke helt skjønner hvorfor vi fikk avslag	2

Vedlegg 2

Spørreskjema

Forskerne er underlagt taushetsplikt og data behandles konfidensielt. Resultater blir presentert i anonymisert form, og ingen svar vil i rapporteringen kunne knyttes til enkeltkommuner.

Kommunenes boligsosiale utfordringer og Husbankens tilskudd til anskaffelse og utbedring av kommunale utleieboliger

Boligsosiale utfordringer i kommunen

1. I hvilken grad har kommunen i dag ULØSTE utfordringer med å skaffe bolig til følgende vanskeligstilte grupper? Sett ett kryss pr linje.

	Stor grad	Ganske stor grad	Noen grad	Ganske liten grad	Liten/ingen grad	Vet ikke
A. Flyktninger						
B. Vanskeligstilte med barn						
C. Bostedsløse						
D. Personer med rusproblemer						
E. Psykisk syke						
F. Personer med kombinasjon rus og psykiatri						
G. Andre personer med behov for oppfølgingstjenester						
H. Ungdom						
I. Eldre og/eller trygdede						
J. Andre økonomisk vanskeligstilte						
K. Andre, spesifiser:						

2. Har kommunen en gjeldende boligsosial handlingsplan eller tilsvarende (årsplan)?

- ¹ Ja
- ² Nei (men har en som er utgått)
- ³ Nei
- ⁴ Vet ikke

Med begrepet 'kommunale utleieboliger' følger vi KOSTRAs konkretisering: 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 (eventuelt bydelen) bestemmer tildelingen, enten etter avtale med eier/ utbygger, eller med hjemmel i husleielovens §§ 11-1 og 11-2 (klausuleringsvedtak).

Vi ber imidlertid om at omsorgsboliger IKKE inkluderes når spør etter kommunens utleieboliger.

3. Hvor viktig er kommunalt disponerte utleieboliger som boligsosialt virkemiddel for bosetting av vanskeligstilte i kommunen?

- ¹ Svært viktig
- ² Ganske viktig
- ³ Lite viktig
- ⁴ Vet ikke

4. Hvilke utfordringer er knyttet til de kommunale boligene (sett ett kryss pr linje)?

	Stor utford - ring	Noe utford - ring	Ikke utford - ring	Vet ikke/ ikke aktuelt
A. Kommunen har generelt behov for FLERE utleieboliger				
B. Det er for lite sirkulasjon av beboerne i de kommunale boligene				
C. De kommunale boligene trenger vesentlig standardmessig oppgradering				
D. Kommunen trenger andre størrelser på boligene (flere små eller flere store)				
E. Kommunen trenger boliger i andre strøk/nabolag enn der boligene er nå				
F. Kommunen trenger flere boliger som er spesielt tilpasset behov i noen beboergrupper (for eksempel oppfølgingsbehov eller fysisk utforming/robusthet)				
G. Kommunen trenger en reorganisering av tildeling og oppfølgingstjenestene knyttet til bolig				

Andre utfordringer knyttet til kommunale utleieboliger (evt. syn på å ikke bruke utleieboliger som virkemiddel):

5. I hvilken utstrekning har kommunen oversikt over behovet for utleieboliger i kommunen?

- ¹ Kommunen har god oversikt over behovet for utleieboliger i kommunen
- ² Kommunen en noe mangelfull oversikt over behovet for utleieboliger i kommunen
- ³ Kommunen har lite oversikt over behovet for utleieboliger i kommunen
- ⁴ Vet ikke

6. Er du enig eller uenig i følgende påstander om hvordan dere beregner behovet for kommunale utleieboliger?

	Enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Uenig	Vet ikke
A. Mengden innkommende søknader fra innbyggere er en viktig indikator på behovet						
B. Sosialfaglige enhet(er) har oversikt over behovet innen sine målgrupper						

Gi eventuelt en kort beskrivelse av hvordan kommunen beregner behovet for kommunale boliger:

7. I hvilken grad bebos kommunens utleieboliger av grupper som IKKE er vanligvis eksempel tjenesteboliger eller beboere som har varig/ uoppsigelig leiekontrakt fra kommunen?

- ¹ Ingen/ liten grad
- ² Noen grad
- ³ Ganske stor grad
- ⁴ Stor grad
- ⁵ Vet ikke

8. Marker det her hvis kommunen de siste 3 årene har bygget, kjøpt eller utbedret kommunale utleieboliger uten å søke om tilskudd til dette hos Husbanken? (du kan sette flere kryss)

- A. Kommunen har BYGGET utleieboliger uten å søke tilskudd
- B. Kommunen har KJØPT utleieboliger uten å søke tilskudd
- C. Kommunen har UTBEDRET utleieboliger uten å søke tilskudd (ordinært vedlikehold regnes ikke)

9. Hvilke beregningsmåte(r) for husleie er de siste 3 årene brukt ved kommunale utleieboliger? (Du kan sette flere kryss)

- A. Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet.
- B. Leien beregnes på grunnlag av markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie settes noe lavere enn leiene i det private leiemarkedet.
- C. Det beregnes kostnadsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss alternativavkastning/
kostnaden på den kapitalen som er bundet opp i boligen).
- D. Det beregnes utgiftsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss løpende kapitalutgifter
(rente og avdrag på lån)).
- E. Leien fastsettes ut fra leietakers betalingsevne.
- F. Dagens leie fastsettes ved justeringer av et historisk bestemt nivå.

Salg av kommunale boliger

10. Har kommunen solgt noen kommunale boliger siste 3 år?

- ¹ Ja
- ² Nei – gå til spørsmål 13
- ³ Vet ikke – gå til spørsmål 13

11. Hvorfor har kommunen valgt å selge kommunale boliger de siste 3 årene?
Sett gjerne flere kryss.

- A. Behovet for kommunale boliger er redusert
- B. Kommunen vil heller leie inn boliger på det private markedet enn å eie
- C. Kommunen ønsker en annen geografisk spredning av kommunens utleieboliger
- D. Solgte bolig(er) var ikke tilpasset de husholdningene som skulle tildeles boliger (for eksempel størrelse, tilgjengelighet og mulighet for oppfølgingstjenester)
- E. Solgte bolig(er) tilfredstilte ikke lenger kommunens krav til boligstandard (for eksempel vedlikeholdsetterslep)
- F. Det er økonomisk fordelaktig for kommunen å selge slitte kommunale boliger framfor å pusse dem opp,
- G. Bolig(er) er solgt til beboere/leietakere
- H. Har vært nødvendig ut fra kommunens totale økonomi

12. Har salgssummen blitt brukt til å kjøpe nye kommunale utleieboliger?

- ¹ Ja, i sin helhet
- ² Ja, delvis
- ³ Nei
- ⁴ Vet ikke

13. Har kommunen noen gang solgt boliger som har fått tilskudd etter denne ordningen?

- ¹ Ja
- ² Nei – gå til spørsmål 15
- ³ Vet ikke – gå til spørsmål 15

14. Hvis ja på spørsmål 13, har kommunen betalt tilbake deler av tilskuddsbeløpet til Staten (Husbanden) etter salget?

- ¹ Ja
- ² Nei
- ³ Vet ikke

Informasjon og kontakt med Husbanden

15. Hvor godt er man i kommunen kjent med Husbandens ordning med tilskudd til anskaffelse og utbedring av kommunale utleieboliger? (Sett kun ett kryss)

- ¹ Er GODT kjent med ordningen
- ² Er GANSKE GODT kjent med ordningen
- ³ Er LITE kjent med ordningen
- ⁴ Kjenner IKKE til ordningen, og kommunen har ikke søkt tilskudd noen gang, – gå til spørsmål 31

16. Hvordan vil du karakterisere kommunens direkte kontakt med Husbanken knyttet til denne ordningen de siste tre årene? (Sett kun ett kryss)

- ¹ Kommunen og Husbanken har et etablert og vedvarende samarbeid knyttet til ordningen
- ² Kommunen tar kontakt regelmessig med Husbanken ved behov knyttet til ordningen
- ³ Kommunen har hatt sporadisk kontakt med Husbanken knyttet til ordningen
- ⁴ Kommunen har hatt lite eller ingen kontakt med Husbanken knyttet til ordningen
- ⁵ Vet ikke

17. Er du enig eller uenig i følgende påstander om samarbeidet med Husbankens regionskontor knyttet til denne ordningen?

	Enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Uenig	Vet ikke/ ikke aktuell
A. Det er lett å oppnå kontakt med ansvarlige ved Husbankens regionskontor						
B. Husbankens regionskontor har gitt kommunen generell informasjon og opplæringen om ordningen						
C. Husbankens regionskontor har hjulpet kommunen til å utforme søknader på prosjektnivå						
D. Kommunen har et godt samarbeid med Husbankens regionskontor om ordningen						

18. Hvis du vil utdype om kommunens kontakt med Husbanken, kan dette gjøres her:

Tilskudd fra Husbankens betydning for antallet egnede kommunale utleieboliger

19. Med utgangspunkt i de siste årene, er du enig eller uenig i følgende påstander om ordningen?						
	Enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Uenig	Vet ikke
A. Ordningen har vært VIKTIG for å få til BYGGING av egnede utleieboliger i min kommune						
B. Ordningen har vært VIKTIG for å få KJØPT egnede utleieboliger i min kommune						
C. Ordningen har vært VIKTIG for å få UTBEDRET kommunale utleieboliger i min kommune						
D. Ordningens utforming gjør det vanskelig å bruke den til utbedring av kommunale utleieboliger						
E. Ordningen bidrar til en bedre tilpasset boligmasse for utleie i kommunen						
F. Kommunen har fått signaler fra Husbanken om at søknader fra oss ikke vil kunne prioriteres						

G. Kommunen ville søkt om tilskudd til flere prosjekter hvis tilskuddsprosenten var høyere						
H. Kommunen ville søkt om tilskudd til flere prosjekter hvis det var mer midler i ordningen						

Ordningens betydning for kommunens boligsosiale arbeid

20. Med utgangspunkt i de siste årene er du enig eller uenig i følgende påstander om ordningen?

	Enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Uenig	Vet ikke
A. Andre grupper enn de som er prioritert i ordningen har det største behovet for utleiebolig i min kommune						
B. Ordningen er blitt mer interessant for kommunen nå som den også kan brukes til boliger til ungdom						
C. Kommunen satser aktivt på eieretablering blant eksisterende kommunale leietakere						
D. Kommunen vurderer eieretablering med startlån, bostøtte og boligtilskudd FØR tildeling av utleiebolig til målgruppen						

E. Kommunens bruk av denne ordningen begrenses av kommunens driftsmidler til oppfølgingstjenester knyttet til slike boliger						
---	--	--	--	--	--	--

Søknader om tilskudd til utleieboliger

21. Har kommunen søkt HUSBANKEN om tilskudd til anskaffelse av eller utbedring av utleieboliger i løpet av de siste 3 årene (2009, 2010, 2011)? (Sett kun ett kryss)

- ¹ Ja – gå til spørsmål 23
- ² Nei
- ³ Vet ikke – gå til spørsmål 29

Grunner for ikke å søke om tilskudd siste 3 år – besvares kun av dem som IKKE har søkt om midler siste 3 år

22. I tilfelle kommunen IKKE har søkt tilskudd til utleieboliger siste 3 år, hva er grunnene til det? (Sett gjerne flere kryss)

- A. Kommunen har ikke hatt behov for utleieboliger til MÅLGRUPPEN for ordningen
- B. Kommunen har ikke hatt ØKONOMISK behov for tilskudd ved anskaffelse eller utbedring av utleieboliger
- C. Kommunen har ikke hatt behov for FLERE egnede kommunale boliger
- D. Kommunen har ikke hatt behov for UTBEDRING av kommunale boliger
- E. Kommunen har fått signaler fra Husbanken om at søknader fra oss ikke vil kunne prioriteres

- F. Tilskuddet dekker for lite av kommunens kostnader ved ANSKAFFELSE av slike boliger
- G. Tilskuddet dekker for lite av kommunens kostnader ved UTBEDRING av slike boliger
- H. Kommunen mangler driftsmidler til oppfølgingstjenester av slike boliger
- I. Kjenner ikke ordningen i særlig grad.
- J. Kjenner til ordningen, men har ikke tilstrekkelig kapasitet til å søke.
- K. Prioriterer heller innleie for framleie til den aktuelle brukergruppen
- L. Prioriterer heller eieretablering til den aktuelle brukergruppen

Har kommunen ikke søkt om tilskudd siste 3 år (2009-2011) gå til spørsmål 29

Bruk av simulator

23. Husbanken har utviklet en simulator som skal være en hjelp når tilskudd skal utmåles. Simulatoren skal bidra til dialog og felles forståelse for premissene knyttet til finansiering av kommunale utleieboliger. Har kommunen brukt denne simulatoren i noen av prosjektsøknadene de siste 3 årene?

- ¹ Ja
- ² Nei – gå til spørsmål 25
- ³ Vet ikke – gå til spørsmål 25

24. Er du enig eller uenig i følgende påstander om kommunens erfaringer med bruk av simulatoren i dialog med Husbanken

	Enig	Delvis enig	Både og	Delvis uenig	Uenig	Vet ikke
A. Simulatorene har vært bevisstgjørende om forholdet mellom kostnader og leie						
B. Simulatorene har vært en hensiktsmessig innfallsport for en dialog om prosjektets økonomi mellom kommunen og Husbanken						
C. Bruk av simulatorene har resultert i et omforent søknadsbeløp tilpasset inntekter og utgifter i prosjektet						
D. Bruk av simulatorene resulterte i uenighet om tilskuddsutmålingen mellom kommunen og Husbanken						

Avslag

25. Har kommunen fått avslag på søknader om tilskudd til utleieboliger siste 3 år? (Utsatt søknad til neste budsjettår anses ikke som avslag) (Sett kun ett kryss)

- ¹ Ja
² Nei – gå til spørsmål 29
³ Vet ikke – gå til spørsmål 29

26. Hvilke formål hadde prosjektene som har fått avslag siste 3 år? (du kan sette flere kryss)

- A. Nybygging av bolig(er)
- B. Kjøp av brukt bolig(er)
- C. Utbedring av eksisterende kommunal bolig(er)

27. Hva har skjedd med prosjekter som har fått avslag siste 3 år? (du kan sette flere kryss)

- A. Prosjekt er skrinlagt
- B. Prosjekt er utsatt og ennå ikke gjennomført
- C. Prosjekt er gjennomført uten midlene fra Husbanken
- D. Vet ikke/uavklart
- E. Annet, spesifiser: _____

28. Hvilke av følgende påstander gjelder for dine/kommunens erfaringer med avslag de siste 3 årene? (Du kan sette flere kryss)

- A. Vi har fått avslag fordi midlene i ordningen var brukt opp (ikke kryss av her hvis man fikk midler i neste budsjettår)
 - B. Vi har fått avslag fordi kommunen ikke er boligsosialt prioritert
 - C. Vi har fått avslag fordi prosjektet ikke oppfylte vilkårene i ordningen
 - D. Vi har opplevd at vi ikke helt skjønner hvorfor vi fikk avslag
 - E. Vi har erfart at avslaget var godt begrunnet fra Husbankens saksbehandlere
 - F. Spesifiser eventuelt andre erfaringer knyttet til avslag:
-

Klager

29. Har kommunen noen gang klaget på avslag fra Husbanken på tilskudd til utleieboliger? (sett kun ett kryss)

- ¹ Ja, siste 3 år
² Ja, men ikke siste 3 år
³ Nei – gå til spørsmål 31
⁴ Vet ikke – gå til spørsmål 31

30. Vennligst beskriv kort utfallet av klagen og kommunens syn på saksforløpet:

31. Har du noen kommentarer du vil tilføye om tilskudd til anskaffelse og utbedring av utleieboliger og kommunens boligsosiale utfordringer, kan de skrives her:

Tusen takk for hjelpen

Vi ønsker å ta kontakt med noen **FÅ** kommuner for en KORT samtale om bruken av ordningen. I den forbindelse ber vi om at det oppgis følgende kontaktdetaljer for en egnet person i kommunen;

Navn, tittel, telefonnummer og e-postadresse.
